



**Forschungs- und
Dokumentationszentrum
Chile-Lateinamerika e.V.**

Globale Wertschöpfung und abhängige Entwicklung

Das Automobilregime im MERCOSUR

Thomas Fritz

Dezember 2005

Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika – FDCL

Projekt: „Freihandel und industrielle Entwicklung“

Inhalt

1. Einführung	3
2. Die Expansion der Automobilindustrie	4
3. Durchsetzung regionaler Produktionsnetzwerke	6
4. Das Produktionsnetzwerk des MERCOSUR	8
5. Konflikte um das Autoregime	10
6. Der brasilianische Fiskalkrieg	12
7. Auf dem Weg zum Weltauto	14
8. Follow Design und Follow Sourcing	16
9. Fazit	17
10. Literatur	19
Anhang	20

Dieses Dokument wurde mit finanzieller Unterstützung der Europäischen Gemeinschaft erstellt. Die darin vertretenen Standpunkte geben die Ansicht des Autors wieder und stellen somit in keiner Weise die Meinung der Europäischen Gemeinschaft dar.

© FDCL, Dezember 2005
Forschungs- und Dokumentationszentrum
Chile-Lateinamerika e.V. (FDCL)
Gneisenastr. 2a
10961 Berlin
Tel: 030/693 40 29
Fax: 030/692 65 90
Email: info@fdcl.org
Internet: www.fdcl.org

1. Einführung

Regionale Integration gilt für viele soziale Akteure in der Peripherie als ein Ausweg aus Abhängigkeit und wirtschaftlicher Unterentwicklung. Mit Integrationsprojekten wie SADC im südlichen Afrika, ASEAN in Südostasien oder dem MERCOSUR in Südamerika verknüpfen sich Hoffnungen auf eine eigenständige ökonomische und soziale Entwicklung. Verwiesen wird auf die größeren Binnenmärkte, Skalen- und Spezialisierungseffekte in der Produktion, verminderte Transaktionskosten durch Abbau interner Handelsbarrieren sowie den möglichen Schutz einheimischer Industrien durch Beibehaltung externer Schranken gegenüber der wettbewerbsfähigeren internationalen Konkurrenz. Daneben erhöhe das ökonomische Potenzial regionaler Blöcke die Attraktivität für ausländisches Kapital und damit die Verhandlungsmacht gegenüber Investoren, Staaten und internationalen Organisationen. Der „Mehrwert“ regionaler Integration in der Peripherie realisiere sich daher nicht nur auf ökonomischem, sondern auch auf politischem Gebiet. Manche Strömungen der Linken betrachten die entstehenden Südblöcke gar als Element einer antiimperialistischen Strategie, welches ein Gegengewicht zu den Herrschaftsinteressen der Triaden-Mächte USA, Europa und Japan herstellen könne.

Inwieweit die Hoffnungen auf eigenständigere Entwicklung in der Peripherie durch regionale Integration berechtigt sind, lässt sich empirisch nicht abschließend beurteilen, da die meisten Südblöcke bisher nur einen niedrigen Integrationsgrad aufweisen oder im Integrationsprozess steckengeblieben sind. Werden allerdings die internationale Expansion von Handel und Produktion sowie die tiefgreifenden Veränderungen des Produktionsprozesses in den vergangenen beiden Jahrzehnten berücksichtigt, lassen sich dennoch einige Einsichten über Funktion und Perspektiven regionaler Integrationsprojekte in der Peripherie gewinnen. Eine solche Einschätzung wollen wir am Beispiel des MERCOSUR vornehmen, dem bisher am weitesten fortgeschrittenen Integrationsvorhaben einer Entwicklungsregion, das 1991 von den vier Gründungsmitgliedern Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay auf den Weg gebracht wurde. Der Fokus dieses Textes liegt dabei auf dem überaus wichtigen Sektor der Automobilindustrie, die sich bereits mit Beginn der industriellen Massenproduktion in den 1920er Jahren globalisierte. In den beiden dominanten Ländern der Region, Argentinien und Brasilien, trägt der Kraftfahrzeugsektor seit den 1950er Jahren in großem Maße zur industriellen Wertschöpfung und Beschäftigung bei und erwies sich zudem als wichtige Triebkraft der regionalen Integration. Auch im innerregionalen Handel des MERCOSUR entfällt der größte Anteil auf den Im- und Export von Automobilen und Fahrzeugteilen. Aufgrund der hohen Bedeutung der Automobilindustrie für die Gründung des MERCOSUR wollen wir die mit der regionalen Integration verknüpften Erwartungen anhand der Entwicklung dieses Sektors einer kritischen Überprüfung unterziehen.

2. Die Expansion der Automobilindustrie

In einer der wenigen Studien, die die „Globalisierung“ der letzten beiden Jahrzehnte am Beispiel eines Industriesektors nachzeichnen, identifizieren Florida und Sturgeon (2000) die folgenden Elemente des globalen Wandels in der Automobilindustrie:

- 1.) die Expansion in neue und aufstrebende Märkte („emerging markets“);
- 2.) die Entwicklung verschiedener Automodelle auf Grundlage einer verringerten Zahl globaler Plattformen, sodass sich die Kosten der Anpassung an lokale Bedürfnisse senken lassen; und
- 3.) der Aufstieg multinationaler Zulieferfirmen der ersten Stufe, auf die immer mehr Produktionsaufgaben und –risiken verlagert werden.

Gründe für die Expansion der Automobilindustrie in Schwellenländer sind Marktsättigung und Überkapazitäten in der Triade. Während hier Produktion und Absatz in den 1990er Jahren auf hohem Niveau stagnierten, kam es im Rest der Welt zu einem beträchtlichen Wachstum. Während die Autoverkäufe in der Triade im Zeitraum 1990-97 nur um 230.000 Einheiten stiegen, wuchsen sie im Rest der Welt um 3,8 Millionen Stück. Die entsprechenden Wachstumszahlen für die Produktion lagen bei 1,7 Millionen Autos in den USA, Westeuropa und Japan und 5,1 Millionen ausserhalb der Triade. Ein großer Teil dieses Wachstums konzentrierte sich auf eine kleine Zahl von Schwellenländern. Während Südkorea die bereits in den 80er Jahren begonnene Expansion fortsetzen konnte, wuchsen Automobilabsatz und –produktion besonders rasant in Lateinamerika (vornehmlich Brasilien und Mexiko), in den Ländern der ASEAN-Gruppe (Indonesien, Malaysia, Thailand, Philippinen) sowie in Osteuropa, Indien und China. Zusammengenommen steigerte diese Gruppe die Autoverkäufe von 1990 bis 1997 um 80% und die Produktion um 93%. Während die Verkäufe dieser Länder jährlich um 9% stiegen, wuchs der Absatz in der Triade nur um jährlich 0,1% (vgl. Humphrey/Memedovic 2003: 2f.).

Neben dem Zwang, neue Investitionsmöglichkeiten für überschüssiges Kapital zu erschließen, begünstigte der seit den 80er Jahren vollzogene wirtschaftspolitische Umschwung von binnenorientierten Strategien der Importsubstitution zu Liberalisierung und Weltmarktintegration die Investitionstätigkeit der Automobilkonzerne in den „emerging markets“. Dabei betrachten Autokonzerne die Errichtung lokaler Produktionsstätten als unverzichtbar für den langfristigen Erfolg in den aufstrebenden Märkten. Es gehört zur historischen Erfahrung der international expandierenden Industrie, dass massive Exporte komplett gefertigter Automobile Importbeschränkungen in Ländern mit eigenen Produktionskapazitäten provozieren können. Auch von vergleichsweise gering erscheinenden Zollsätzen gehen bereits starke Anreize für lokale Produktion aus. Im Zuge der Kennedy-Runde des GATT wurden 1972 die – bis heute gültigen – Zölle für Automobile auf 11% und für Komponenten auf 7% gesenkt. Diese Zollhöhe genügte, dass beispielsweise für US-Konzerne lokale Produktion in Europa bis heute unverzichtbar blieb. Nicht zu vergessen sind die Transportkosten und mögliche Währungs- und Lohndifferenzen, die die Preise von Exportwagen ebenfalls in die Höhe treiben können. Daneben befürchtete die Industrie, der Zugang zu den „emerging markets“ könne bereits etablierten Unternehmen vorbehalten bleiben oder die frühzeitig investierende Konkurrenz erobere marktbeherrschende Stellungen. Ein nicht zu unterschätzender Faktor ist schließlich das

Kaufverhalten. Lokal produzierten Autos oder „nationalen“ Marken geben viele Verbraucher den Vorzug.

Die geografische Ausbreitung der Kraftfahrzeugproduktion in Entwicklungsländern ging mit keinerlei Erweiterung der Eigentümerschaft einher. Trotz einiger Newcomer wie Hyundai in Südkorea oder Proton in Malaysia nahm die Konzentration in diesem Sektor stark zu. Die Zahl unabhängiger Unternehmen fiel von 25 im Jahr 1982 auf 15 im Jahr 1999. Es wird geschätzt, dass 2010 nur noch 7 unabhängige Unternehmen den Weltmarkt unter sich aufteilen (Florida/Sturgeon 2000: 72). Die 13 Unternehmen mit dem höchsten Output (jeweils über eine Million Einheiten) vereinigten 2001 bereits über 87% der globalen Kraftfahrzeugproduktion auf sich.¹ Faktisch ist das Ausmaß der Konzentration jedoch weit höher, wovon die zahlreichen Beteiligungen an Konkurrenzunternehmen und die zunehmenden Kooperationen und strategischen Allianzen im Automobilsektor künden (Humphrey/Memedovic 2003)².

Die oligopolistische Konkurrenz und das bekannte „Herdenverhalten“ von Investoren trugen dazu bei, dass die Expansion in die „emerging markets“ vielfach klassische Anzeichen spekulativer Überinvestition mit der Folge hoher Überkapazitäten trug, so z.B. in Brasilien, Indien oder Vietnam. Schon vor dem Ausbruch der Asienkrise 1998 und den dadurch erheblich verminderten Wachstumsaussichten in Südostasien und Lateinamerika wurde deutlich, dass die Fertigungskapazitäten die Aufnahmefähigkeit der neuen Standorte weit überstiegen. China gehörte zu den wenigen Empfängerländern, die diesem Schicksal dank strikter Kontrollen der Autoindustrie entgingen. Anders Brasilien, wo zahlreiche Unternehmen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre – gestützt durch attraktive Investitionsanreize der Regierung und der Bundesstaaten – entweder bestehende Produktionskapazitäten erweiterten oder neue Fabriken errichteten. Die bereits etablierten Firmen Fiat, Ford, General Motors und Volkswagen bauten neue Fertigungsstätten und weitere neun Unternehmen kündigten Fabriken an. Die gesamte Kapazitätsausweitung durch diese Neu- und Erweiterungsinvestitionen belief sich auf 800.000 Wagen (siehe Anhang Tabelle 1). Mit dem Ausbruch der brasilianischen Krise 1999 und der erzwungenen Freigabe des Real kam es jedoch zu einem tiefen Einbruch bei Verkäufen und Produktion. Im Jahr 2000 registrierte die brasilianische Autoindustrie eine dramatische Unterauslastung mit ungenutzten Kapazitäten von über 50%. Die Überkapazitäten haben sich bis heute erhalten und betragen noch über 40%, was ungefähr 1,2 bis 1,4 Millionen Kraftfahrzeugeinheiten entspricht (vgl. Laplane/Sarti 2004).

Um die Perspektiven von Entwicklungsländern einschätzen zu können, sind die geografischen Muster bei der jüngsten Expansion der Automobilindustrie zu berücksichtigen. Anhand der bestimmenden Motive für die Auslandsinvestitionen entwickelten Florida und Sturgeon (2000: 12f.) die folgende Typologie der weltweiten Standorte von Automobilunternehmen:

1. **Große existierende Märkte** („Large Existing Market Areas“ – LEMA) wie die Vereinigten Staaten, Nordeuropa und Japan. Die Investitionen in Hochlohnländern dienen meist

¹ Sortiert nach ihrem Anteil an der weltweiten Autoproduktion: 1. General Motors, 2. Ford, 3. Toyota, 4. Volkswagen Gruppe, 5. Daimler/Chrysler, 6. PSA Gruppe (Peugeot/Citroen), 7. Honda, 8. Nissan, 9. Hyundai, 10. Fiat, 11. Renault, 12. Mitsubishi, 13. Suzuki.

² So hält das global führende Unternehmen General Motors große Anteile an Isuzu und Fiat und Renault ist zur Hälfte an Nissan beteiligt.

der Sicherung oder Ausweitung von Marktanteilen, weniger der Markterschließung. Sie erfolgen in der Regel erst, nachdem durch erfolgreiche Exporte auf diesen Märkten Erfahrungen gesammelt wurden.

2. **Peripherien der großen existierenden Märkte** („Peripheries of LEMAs“) wie Mexiko, Kanada, Spanien, Portugal und Osteuropa. Sie stellen nahegelegene „low cost“-Standorte der großen existierenden Märkte wie Nordamerika und Nordeuropa dar. Mit ihnen teilen sie einen gemeinsamen Markt im Rahmen von NAFTA bzw. der EU. Sie dienen in erster Linie der Kostensenkung und Belieferung der großen existierenden Märkte, in deren regionale Produktionsnetzwerke sie eingebunden sind.
3. **Große aufstrebende Märkte** („Big Emerging Markets“) wie Indien, China, Vietnam und Brasilien. In diesen Ländern ist die Marktdurchdringung niedrig und die Bevölkerung groß, was hohe Wachstumspotenziale verspricht. Dortige Investitionen dienen der Erschließung und langfristigen Beteiligung an Zukunftsmärkten. Sie stellen weitgehend eigenständige Produktionsstrukturen dar und dienten bisher weniger der Belieferung der Triaden-Märkte.

Die Expansion in Peripherien der Triadenregion und in aufstrebende Märkte darf allerdings nicht den Blick für die unverändert hohe Konzentration der Automobilindustrie im mittleren Westen der USA, Nordeuropa und Japan verstellen. In diesen traditionellen Clustern existieren 79% der weltweiten Produktionskapazitäten. Das immense an diesen Standorten „versunkene“ Kapital, das akkumulierte Know-How der Arbeitskräfte und das engmaschige Zulieferernetz, welches in Zeiten von „just-in-time“-Anlieferung und engerer Kooperation bei Forschung und Entwicklung immer wichtiger wird, machen einen radikalen Wandel dieses geografischen Musters unwahrscheinlich. Nicht zuletzt aufgrund der unverändert hohen Attraktivität dieser Standorte für Investitionen gehen Florida und Sturgeon (2000: 39) davon aus, „dass die Rolle der traditionellen Industriezentren über die Zeit eher noch stärker werden wird, nicht schwächer“. Entsprechend konzentrieren die führenden US-amerikanischen und europäischen Autohersteller einen Großteil ihrer Aktivitäten nach wie vor auf ihre angestammten Heimatmärkte. Rund zwei Drittel der Produktion und des Absatzes von General Motors, Ford, Volkswagen oder Fiat finden in Nordamerika bzw. Westeuropa statt. Lediglich die japanischen Hersteller verkauften deutlich weniger als die Hälfte ihrer Autos in ihrem Stammland; ihre Produktion blieb jedoch ebenfalls stark in Japan konzentriert.

3. Durchsetzung regionaler Produktionsnetzwerke

Ein bedeutendes Moment der Internationalisierung in der Autoproduktion ist die Entstehung regionaler Produktionsnetzwerke in Nordamerika und Europa, aber auch an Standorten der Peripherie, hier vor allem im MERCOSUR. Während die regionale Integration der Produktion in Nordamerika bereits in den 1960er Jahren mit dem Austausch von Autos und Komponenten zwischen den USA und Kanada begann, setzte dieser Prozess in Europa in den 1970er Jahren ein. Damals begannen Ford, General Motors und Volkswagen spanische (z.B. Seat) und andere südeuropäische Montagewerke in die europäische Arbeitsteilung zu integrieren. Einen starken Schub erfuhr der Regionalisierungsprozess in den 1990er Jahren. Mit dem Inkrafttreten des nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA (1994) setzte sich die

schon Mitte der 80er Jahre begonnene Integration Mexikos in das nordamerikanische Produktionsnetzwerk in rasantem Tempo fort. Als attraktiver Standort für niedrig qualifizierte, schlecht entlohnte und arbeitsintensive Produktion vollzog sich innerhalb weniger Jahre eine tiefgreifende Reorientierung der mexikanischen Automobilindustrie. Im Jahr 1980 besaß Mexiko noch keinerlei Verbindung mit der nordamerikanischen KfZ-Industrie. Lediglich 3,7% der mexikanischen Autoproduktion (insgesamt rund 18.000 Einheiten) wurde exportiert, zu 98% nach Lateinamerika und Westeuropa. Zehn Jahre später, 1990, hatte sich das Muster bereits stark gewandelt. Mit 280.000 Einheiten beliefen sich die Exporte auf 34% der Produktion, wovon 90% nach Nordamerika gingen. Mit dem Abschluss des NAFTA-Vertrags setzte sich dieser Trend fort, sodass 2001 1,8 Millionen Autos nach Nordamerika exportiert wurden. Auch die Importe wurden mit NAFTA liberalisiert. Importierte Mexiko 1990 noch ganze 5.400 Autos, weniger als 1% der lokalen Verkäufe, steigt die Einfuhr von Autos und Komponenten seit 1994 kontinuierlich an. Seit 2004 ist der Handel mit Autos und Komponenten gänzlich liberalisiert. Transnationale Konzerne, die in Mexiko produzieren und von hier aus auch exportieren, können Autos und Vorprodukte zollfrei einführen (Humphrey/Memedovic 2003).

Ähnlich wie in Nordamerika wurde auch die osteuropäische Autoindustrie in die westeuropäischen Produktionsnetzwerke integriert. Nach dem Zusammenbruch des Ostblocks setzten die mittel- und osteuropäischen Regierungen auf ausländische Direktinvestitionen zur Modernisierung ihrer vielfach kollabierenden Industrie. Die drei wichtigsten Autohersteller der Region – Skoda in der damaligen Tschechoslowakei, FSM und FSO in Polen – waren bereits 1995 an westliche Investoren verkauft. Die Integration in die westeuropäischen Produktionsnetzwerke entwickelte sich auf zwei einander ergänzenden Wegen: zum einen durch den Automobilhandel, zum anderen durch den Bau exportorientierter Motoren- und Komponentenwerke. Solange in Osteuropa zusammengebaute Wagen mindestens 60% ihrer Wertschöpfung von EU-Herstellern bezogen, konnten sie zollfrei in die Europäische Union exportiert werden. Dies begünstigte europäische Autoproduzenten, die in Osteuropa für den Export nach Westeuropa montieren ließen. Benachteiligt wurden vor allem japanische und koreanische Firmen, die von Osteuropa aus den EU-Markt beliefern wollten. Ergänzend errichteten eine Reihe von Unternehmen Montage- und Komponentenwerke in Osteuropa, so z.B. Audi und Opel in Ungarn. Besonders Volkswagen und Fiat entwickelten veritable osteuropäische Liefernetzwerke, indem sie einerseits transnationale Automobilzulieferer zu Investitionen ermunterten und andererseits lokale Teileproduzenten bei der Modernisierung unterstützten.

Aber nicht nur in Nordamerika und Europa entstanden regionale Produktionsnetzwerke, sondern auch in einigen Regionen der Peripherie. Besonders stark entfaltete sich in den 90er Jahren eine regionale Arbeitsteilung im MERCOSUR, vor allem zwischen den beiden traditionellen Automobilstandorten Brasilien und Argentinien. Die Entwicklung im MERCOSUR unterscheidet sich deutlich von der in der ASEAN-Gruppe, wo trotz einiger Kooperationsabkommen in den 80er und 90er Jahren keine regionale Arbeitsteilung im Automobilssektor entstand. Die Gründe für die begrenzte südostasiatische Integration liegen zum einen in der bevorzugten Förderung der jeweiligen nationalen Fertiger. Vor allem die Industriepolitik in Malaysia und Indonesien protegierte die inländische Industrie und lokale Eigentümerschaft. Zum anderen gibt es erhebliche Differenzen bei den nationalen Präferenzen für bestimmte Automodelle, was einer effektiven regionalen Integration die Grundlage entzieht. Entspre-

chend blieben Im- und Exporte von Autos und Komponenten zwischen den vier ASEAN-Staaten minimal (Humphrey/Memedovic 2003).

4. Das Produktionsnetzwerk des MERCOSUR

Die begrenzten Integrationsfortschritte in der ASEAN-Gruppe kontrastieren mit dem regionalen Produktionsnetzwerk des MERCOSUR, das sich allerdings auch nicht widerspruchsfrei und konfliktfrei entwickelte. Die Automobilproduktion in Argentinien und Brasilien begann in den 50er Jahren, als die ersten Auslandsinvestitionen der Nachkriegsära auch den südamerikanischen Kontinent erreichten. Die Regierungen förderten die Ansiedlung nach Kräften, da sie von der strategischen Bedeutung des Sektors überzeugt waren. Die bedeutendsten transnationalen Firmen in Argentinien waren Fiat, Renault, Peugeot, Ford, General Motors, Citroen und Chrysler. In Brasilien dominierte Volkswagen neben General Motors und Ford. Mitte der 70er Jahre wurden die ersten Schritte zu einer regionalen Arbeitsteilung zwischen Argentinien und Brasilien unternommen. Firmen, die in beiden Ländern präsent waren, begannen mit dem Austausch von Autoteilen und -komponenten. In den 80er Jahren setzte sich dieser Prozess auch institutionell fort. 1986 gründeten Volkswagen und Ford das Gemeinschaftsunternehmen Autolatina, um die Aktivitäten ihrer argentinischen und brasilianischen Konzerntöchter zu ergänzen und stärker komplementär auszurichten. Sie verfolgten damit das Ziel, unnötige Doppelungen von Kapazitäten zu vermeiden und die für ihre Präsenz in der Region notwendigen Investitionen zu reduzieren. Als Teil des Integrations- und Wirtschaftskooperationsprogramms zwischen Argentinien und Brasilien unterzeichneten beide Seiten 1988 mit dem „Protokoll 21“ schließlich das erste bilaterale Handelsabkommen für den Autosektor (Bastos Tigre et al. 1999).

Mit der Unterzeichnung des Vertrags von Asunción 1991 leiteten Argentinien, Brasilien, Uruguay und Paraguay den Gründungsprozess des MERCOSUR ein, der nach einer Übergangsfrist bis Ende 1994 in eine Freihandelszone, d.h. die Herstellung der Zollfreiheit zwischen den Mitgliedstaaten, mündete. Heute können alle Waren innerhalb des MERCOSUR – mit der Ausnahme von Autos und Zucker – zollfrei gehandelt werden. Ferner einigte man sich 1994 in den Verträgen von Buenos Aires (August) und Ouru Preto (Dezember), dass der MERCOSUR mit Beginn des Jahres 1995 durch Festlegung eines gemeinsamen Außenzolls eine Zollunion bildet. Der Autohandel blieb allerdings einer komplexen, durch inner- und zwischenstaatliche Auseinandersetzungen geprägten Regulierung unterworfen. Man einigte sich, einen Vorschlag für ein gemeinsames Automobilregime zu entwickeln, das ursprünglich im Jahr 2000 implementiert werden sollte. Meinungsverschiedenheiten und die schwere brasilianische Krise von 1999 verzögerten aber die Einigung, sodass das gemeinsame Automobilregime („Política Automotriz Común del Mercosur“ – PAM) erst Anfang 2001 mit einer Laufzeit bis 2006 in Kraft treten konnte. Allerdings erzwang die argentinische Krise Mitte 2002 eine erneute Revision. In der Übergangszeit seit der Unterzeichnung der MERCOSUR-Verträge blieb der Autohandel zwischen Argentinien und Brasilien durch bilaterale Verträge auf Basis des Protokolls 21 reguliert, welches zollfreie Quoten vorsah. Derartige Verträge wurden ebenfalls zwischen Argentinien und Uruguay sowie Brasilien und Uruguay unterzeichnet. Neben den bilateralen Verträgen erwies sich die Verabschiedung ähnlicher nationa-

ler Autoregime in Argentinien und Brasilien als wichtiger integrationsfördernder Schritt (Civavagna 2003; CEPAL 2004: 121).

Trotz der Defizite und Schwierigkeiten der regionalen Integration des Autosektors löste der MERCOSUR einen gewaltigen Schub beim intraregionalen Handel und den ausländischen Direktinvestitionen aus. Von 1990-1996 stieg der bilaterale Handel mit Automobilen zwischen Argentinien und Brasilien von 18 Mio. \$ auf über 1 Mrd. \$. Im selben Zeitraum vergrößerte sich der Handel mit Autokomponenten von 95 Mio. \$ auf 800 Mio. \$. Fast die gesamten argentinischen Autoexporte gingen 1996 nach Brasilien. Zwar war die Abhängigkeit der brasilianischen Industrie vom Absatz in Argentinien weniger ausgeprägt, dennoch entwickelte sich das Nachbarland ebenfalls zum wichtigsten Abnehmer brasilianischer Kraftfahrzeuge und Komponenten (vgl. Anhang Tabelle 2).

Ferner stimulierte die regionale Integration die Investitionstätigkeit. Der Anteil der MERCOSUR-Länder an den weltweiten Direktinvestitionsströmen steigerte sich von 1,4% Mitte der 80er Jahre auf 6% Ende der 90er Jahre (Tussie 2002). Die während der 90er Jahre akkumulierten Investitionen im Autosektor betragen geschätzte 36 Mrd. \$, wovon 30 Mrd. \$ auf Brasilien entfielen. In Brasilien gab es Erweiterungsinvestitionen der bereits etablierten Firmen Ford, General Motors, Fiat und VW sowie Neuinvestitionen seitens Renault, Peugeot, Honda, Toyota und Mercedes Benz. Die gesamte Fertigungskapazität in der brasilianischen Industrie stieg damit auf rund 3,2 Mio. Einheiten (Laplane/Sarti 2004). In Argentinien erweiterten und modernisierten die bereits etablierten Firmen Renault, VW und Ford die Produktion, während eine Reihe von Unternehmen, die in den 80er Jahren ihr argentinisches Engagement eingestellt oder zurückgefahren hatten, Ende der 90er Jahre zurückkehrten, so Chrysler, General Motors, Fiat und Peugeot. Toyota nahm die Produktion von Nutzfahrzeugen auf. In Uruguay investierten PSA (Peugeot-Citroen) und Renault in bescheidenem Umfang in die Ausrüstungsindustrie, ebenso Toyota in Paraguay (Bastos Tigre et al. 1999: 48f.).

Die regionale Integration beeinflusste nicht nur die Investitionsneigung, sondern auch die Art der Investitionen mit der Folge einer sich vertiefenden regionalen Arbeitsteilung. Zum einen signalisierte der gemeinsame, perspektivisch sinkende Außenzoll, dass die etablierten Fertiger rationalisieren und modernisieren müssen, wenn sie gegen importierte Güter bestehen wollen. Zum anderen eröffnete der regionale Binnenmarkt den transnationalen Konzernen die Möglichkeit effizienzsteigerender „economies of scale and scope“. Entsprechend begannen die Autohersteller die Produktion zu rationalisieren, redundante Lieferbeziehungen abzubauen und ihre Wertschöpfungsketten tiefgreifend zu restrukturieren. Der hohe Anstieg des innerregionalen Handels ist ein Indikator dieser Rationalisierungen. Ein großer Teil des Austausches von PKWs und Autoteilen war de facto konzerninterner Handel und signalisierte, dass die Firmen aufhörten, dieselben Produkte in Argentinien und Brasilien herzustellen. Stattdessen richteten sie den Produktionsprozess auf die Region aus. Die Hersteller verbesserten jedoch nicht nur die regionale Komplementarität ihrer Aktivitäten, sondern begannen ebenfalls sukzessive damit, die Wertschöpfungsketten des MERCOSUR in ihre globalen Produktionsnetzwerke zu integrieren. Allerdings wandelten sich dabei die organisatorischen Formen der Restrukturierung, dies vor allem im Hinblick auf die Lieferbeziehungen (siehe Kapitel 7).

5. Konflikte um das Autoregime

Trotz seiner vordergründigen Erfolge blieb das Autoregime bis heute ein zentraler Gegenstand von inner- und zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen im MERCOSUR, die besonders im Verlauf der wirtschaftlichen Krisen der beteiligten Länder offen zu Tage traten. Dies zeigte sich bereits unmittelbar nach der Unterzeichnung des Vertrags von Ouru Preto im Dezember 1994. Die Resolution Nr. 29 des MERCOSUR, die die Aushandlung des gemeinsamen Autoregimes vorsah, etablierte drei grundlegende Prinzipien: Nullzölle für den innerregionalen Handel, das Ende der Subventionen für Produktion, Export und Investitionen sowie die Anwendung eines gemeinsamen Außenzolls. In allen Punkten kam es zu Auseinandersetzungen, wobei vor allem die letzten beiden die Einigung über das gemeinsame Autoregime verzögerten. Zudem wurden die Verhandlungen über das MERCOSUR-Autoregime stark durch nationale Sektorregime geprägt, die Argentinien und Brasilien in jener Zeit einführten.

Die brasilianische Autoindustrie wurde seit Beginn der 90er Jahre einem radikalen Liberalisierungsprozess unterzogen. Marktöffnungen und Beseitigungen nicht-tarifärer Handelshemmnisse stimulierten die Einfuhr von Produkten, die seit Jahren nicht importiert wurden. Subventionen, die der inländischen Industrie zugute kamen, trockneten aus. Der Importzoll für PKW sank von 85% im Jahr 1990 auf 20% im Jahr 1994, die Zölle auf Teile und Komponenten von 39% auf 18%, was den Wettbewerbs- und Rationalisierungsdruck enorm erhöhte und vor allem die nationale Zulieferindustrie in die Krise stürzte (Leite 2002). Noch 1990 machten importierte Wagen weniger als ein Prozent der inländischen Verkäufe aus, und die Komponentenimporte betragen lediglich 10 Prozent der gesamten inländischen Nachfrage. Innerhalb von 6 Jahren nach der Liberalisierung aber stiegen allein die Komponentenimporte um das Vierfache (Humphrey 1999).

Infolge der durch die mexikanische Peso-Krise 1995 ausgelösten Rezession sah sich die brasilianische Regierung mit wachsenden Handelsbilanzdefiziten konfrontiert, die durch die hohen Importe argentinischer Wagen noch verstärkt wurden. In dieser Situation konzipierte die Regierung ein neues nationales Autoregime, das sie jedoch nur noch mit den transnationalen Autokonzernen verhandelte. Die Gespräche mit der nationalen Zulieferindustrie und den Gewerkschaften stellte sie dagegen ein. Das schließlich im Juni 1995 vorgestellte neue brasilianische Autoregime privilegierte vor allem die transnationalen Autohersteller. Zielvorstellungen der nationalen Zulieferindustrie und der Gewerkschaften hinsichtlich Beschäftigung, Löhnen und Preisen blieben unberücksichtigt (Leite 2002: 16f.).

Wichtig für die regionale Integration der Produktionsnetzwerke war, dass das brasilianische Autoregime in starkem Maße dem im Jahr zuvor implementierten argentinischen Regime für den KFZ-Sektor ähnelte. Nach den brasilianischen Bestimmungen wurde der Importzoll für Autos auf 70% angehoben und sollte stufenweise bis zum Jahr 2000 auf 20% sinken. Allerdings ließen sich die Importzölle für Autos sowie Teile und Komponenten verringern, wenn die Importe durch Exporte kompensiert wurden. Für Autohersteller oder Händler, deren Exporte die Handelsbilanz entlasteten, verringerte sich der Zoll auf Importwagen um 50%, so dass der zu entrichtende Zollsatz lediglich 35% betrug. Für Autoteile und Komponenten verminderte sich der Importzoll sogar um 90% und 85%, was zu den sehr geringen Zollsätzen von 2% auf Autoteile und 2,4% auf Komponenten führte. Durch die niedrigen Importzölle auf

Teile und Komponenten, die exportierende Autohersteller entrichten mussten, geriet vor allem die nationale Zulieferindustrie unter enormen Verdrängungswettbewerb, was auch in der starken Zunahme der Komponentenimporte ablesbar wurde (Bastos Tigre 1999: 39).

Zwar blieben die Autoimporte aus den anderen MERCOSUR-Staaten entsprechend den Beschlüssen von Ouro Preto in Brasilien zollfrei; dies aber nur unter der doppelten Voraussetzung, dass sie nicht die Quote von 85.000 Einheiten überstiegen und die Importe stets durch Exporte kompensiert wurden. Diese Anforderung betraf vor allem die Importe argentinischer Autos (ebd.).

Daneben versuchte die brasilianische Regierung die Handelsbilanz im Autosektor durch Stärkung des Binnenmarkts zu entlasten. Sie verabschiedete 1995 ein Programm zur Förderung der Produktion von preisgünstigen Kleinwagen (autos populares), um die interne Nachfrage zu stimulieren. Dieses Programm senkte die Steuern für Autos mit einem Hubraum von maximal 1000 ccm, sodass diese sich gegenüber leistungsstärkeren Wagen verbilligten. Importsteuern für Teile und Komponenten der Kleinwagen wurden gleichfalls gesenkt. Das Programm zeitigte durchaus Erfolge. Die inländische Produktion und der Marktanteil der „autos populares“ stieg seither kontinuierlich an. 1990 repräsentierten Kleinwagen lediglich 4,3% der inländischen Produktion. Bereits 1996 erreichten die Verkäufe der im Inland produzierten Kleinwagen einen Marktanteil von 56%. Seit 1998 stieg ihr Anteil auf über 70%. Auf diesem Niveau verblieben sie bis 2002.

Laplane und Sarti (2004: 2f.) nennen vier Gründe, die aus ihrer Sicht grundsätzlich für dieses Spezialisierungsmodell sprachen:

„Erstens ist diese Strategie adäquater für das Einkommensniveau und das Nachfrageprofil in Brasilien und in der Region. Zweitens haben diese Wagen eine größere Energieeffizienz und niedrigere Unterhaltungskosten. Drittens weisen diese Fahrzeuge höhere nationale Wertschöpfungsanteile auf, was die lokale Produktion von Autoteilen stimuliert und den Druck zur Einfuhr von Rohstoffen und Komponenten reduziert. Viertens begünstigt die Spezialisierung ein adäquateres technisches Niveau der Produktion, was wiederum einen entscheidenden Faktor internationaler Wettbewerbsfähigkeit darstellt.“

Allerdings wäre es verfehlt, diese Spezialisierungsstrategie als Ausdruck partizipativer nationaler Industriepolitik zu interpretieren. Das Muster, nach dem bereits das brasilianische Auto- regime 1995 unter Ausschluss nationaler Zulieferer und Gewerkschaften in einem engen Zusammenspiel von Bundesregierung und transnationalen Konzernen entwickelt wurde, wiederholte sich im Jahr 2003, als die Regierung erneut die Industriegütersteuer (IPI) senkte, um die Nachfrage anzukurbeln. Diesmal drängten die transnationalen Autohersteller auf eine spezifische Förderung leistungsstärkerer PKWs, die höhere Profite abwerfen als die günstigeren „autos populares“. Abermals gab die Regierung nach. Diesmal senkte sie die Industriegütersteuer überproportional zugunsten von Autos mit einem Hubraum zwischen 1000 und 2000 ccm. Die Industrie hofft, die Verbraucher dadurch zum Kauf der leistungsstärkeren und profitableren Wagen zu bewegen (ebd.).

6. Der brasilianische Fiskalkrieg

Bei den Verhandlungen über das gemeinsame Autoregime führten nicht nur die Kontingente, die innerhalb des MERCOSUR zollfrei handelbar sein sollten, zu Konflikten, sondern auch die eng damit zusammenhängende Frage der Subventionen und Investitionsanreize. Zwar verfügt der MERCOSUR über einen rechtlichen Rahmen für Investitionen, dieser hindert die Mitgliedstaaten aber nicht daran, Investitionsanreize zu gewähren. Das „Colonia Protokoll für reziproken Schutz und Förderung von Investitionen“ (auch „intrazonen“ Protokoll genannt), enthält Bestimmungen zur Inländerbehandlung und Meistbegünstigung für die Phasen vor, während und nach einer Niederlassung. Es verbietet eine Reihe von Leistungsanforderungen, lässt aber Übergangsfristen zu, deren Auslaufen unbestimmt blieb. Das „extrazonen“ Protokoll („Colonia Protokoll für die Förderung und den Schutz der Investitionen von Nichtmitgliedern“) gewährt Investitionen von ausserhalb des MERCOSUR Inländerbehandlung und Meistbegünstigung nur für die Phase nach erfolgter Niederlassung. Es bleibt aber unverbindlich und betont in erster Linie die Notwendigkeit eines Regelwerks, das einem schädlichen Wettbewerb um Investitionen Grenzen setzt. Dieser Mangel an verbindlichen Regeln ermöglichte es, dass die Investitionsanreize im Zuge der Krisen von 1995 und 1999 vor allem in Brasilien kräftig ausgeweitet wurden. Die nicht unbegründete Furcht Argentiniens vor Investitionsverlagerungen in Richtung Brasilien belastete den Integrationsprozess schwer und behinderte die Einigung auf das gemeinsame Autoregime (Tussie 2002).

Ohnehin sah sich die argentinische Autoindustrie durch den Integrationsprozess benachteiligt. Im Zuge der Restrukturierung ihrer regionalen Wertschöpfungsketten entschieden sich zahlreiche Firmen vor allem aus dem Zuliefersektor, ihre Produktionsstätten nach Brasilien zu verlagern. Erschwerend kam die drastische Veränderung der Währungsverhältnisse zwischen beiden Ländern hinzu: Nachdem Brasilien 1999 die Dollarbindung des Real aufgeben musste, wertete die brasilianische Währung erheblich gegenüber dem noch bis Ende 2001 an den Dollar gebundenen argentinischen Peso ab. Diese reale Kostensenkung des brasilianischen Standorts verstärkte noch einmal die Abwanderungsbewegung aus Argentinien. So kündigte z.B. Renault im Dezember 1999 an, seine Motorenproduktion in den Süden Brasiliens zu verlagern.

In dieser Situation spielten die brasilianischen Investitionsanreize eine nicht zu unterschätzende Rolle. Zwar ist bekannt, dass derartige Anreize grundsätzlich nicht genügen, um transnationale Konzerne zu Investitionen zu bewegen. Bei der Auswahl zwischen Standorten aber, die – wie im Fall der Mitglieder einer regionalen Integrationszone – vielerlei Ähnlichkeiten aufweisen, können sie dennoch die Entscheidungen beeinflussen und die Investitionen in Regionen locken, in die sie ohne staatliche Anreize nicht geflossen wären. Diana Tussie (2002) schlussfolgert, dass sich auch im MERCOSUR offensichtlich die Logik des „Wettbewerbsstaates“ bei der Anwerbung von Investitionen durchgesetzt hat. Die andere Seite des Wettbewerbsstaates sei die „regulatorische Arbitrage“. Transnationale Konzerne investieren dort, wo das regulatorische Umfeld am günstigsten erscheint, was die Regierungen wiederum zu einem Wettbewerb um die marktradikalsten Reformen animiert. „Regulatorische Arbitrage“ und der „Wettbewerbsstaat“ sind zwei Seiten einer Medaille. „Die Philosophie hinter dem Ziel des MERCOSUR zur Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen war die eines regulatorischen Wettbewerbs“, so Tussie.

Argentinien und Brasilien sind beides föderale Staaten. Während die Bundesstaaten in Brasilien aber eine hohe Autonomie in fiskalischen Angelegenheiten genießen, ist der fiskalische Föderalismus in Argentinien sehr begrenzt. Die Dezentralisierung der 80er Jahre in Brasilien erlaubte den Bundesstaaten die Entwicklung von Investitionsprogrammen, von denen sie besonders gegen Ende der 90er Jahre eifrig Gebrauch machten, um Industrieansiedlungen zu fördern. Dabei kam es zu einer derartigen Eskalation des Wettbewerbs zwischen den Bundesstaaten, dass ein regelrechter „Fiskalkrieg“ entbrannte. Die Bundesregierung tat nichts, um diesen kostspieligen Wettbewerb um Investitionen einzudämmen, sondern legte selbst eigene Förderprogramme auf, darunter das Programm zugunsten der „autos populares“ sowie umfassende Steuererleichterungen für Firmen, die in den entlegenen nördlichen, nordöstlichen und zentralöstlichen Bundesstaaten investierten. Nach offiziellen Schätzungen bescherte das brasilianische Autoregime der Kraftfahrzeugindustrie allein im Jahr 1996 staatliche Subventionen in der Höhe von 3 Mrd. \$. Diese Summe entsprach 12,6% der Umsätze der Autoindustrie im selben Jahr (Bastos Tigre et al. 1999: 41).

Die Subventionen der Regierung und der Bundesstaaten umfassten neben Zoll- und Steuererleichterungen auch den Zugang zu günstigen öffentlichen Geldern, den Bau von Infrastruktur wie Straßen, Wasser- und Energieversorgung sowie die teils kostenlose Bereitstellung von Grundstücken. In manchen Fällen kompensieren oder übersteigen die staatlichen Subventionen die Summe der seitens der Autokonzerne vorgenommenen Investitionen. Die General Motors für den Bau einer Fabrik in Gravataí, Rio Grande do Sul, über 29 Jahre zugestandenen staatlichen Zuschüsse belaufen sich auf 760 Mio. Reals und übersteigen damit die von der Firma getätigten Investitionen in Höhe von 600 Mio. Reals. Mercedes Benz werden für ein Werk in Juiz de Fora, Minas Gerais, über 22 Jahre staatliche Unterstützungen gewährt, die sich auf 690 Mio. Reals summieren. Die ursprünglichen Investitionen des deutschen Autobauers bewegten sich mit 695 Mio. Reals fast in der gleichen Größenordnung. Etwas geringer fallen die über zehn Jahre zugesagten Subventionen für das Renault-Werk im Bundesstaat Paraná aus. Sie belaufen sich auf 354 Mio Reals, während die Investitionen rund eine Mrd. Reals betragen (CEPAL 2004: 122).

Die gewaltigen Summen, die den Automobilkonzernen zur Verfügung gestellt wurden, stellen einen großen fiskalischen Verlust für die Bundesstaaten und den Zentralstaat dar. Sie werden Firmen gewährt, die möglicherweise ohnehin im Land investiert hätten und sich zudem über die internationalen Finanzmärkte Kapital beschaffen können. Wären diese Mittel zugunsten nationaler Unternehmen oder anderer Sektoren verwendet worden, hätte möglicherweise weit mehr Beschäftigung geschaffen werden können, als es in der Autoindustrie möglich ist. Die UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika CEPAL rechnet vor, dass die genannten drei Firmen 4.500 bis 5.500 Arbeitsplätze schufen, die jeweils zwischen 328.000 und 400.000 Reals an öffentlichen Geldern kosteten. Mit diesen Beträgen hätte in anderen Bereichen ein weit höherer Beschäftigungseffekt erzielt werden können. Die CEPAL (ebd.: 122) zieht ein negatives Fazit des Fiskalkriegs: „Weit von positiven Ergebnissen entfernt brachte diese Praxis negative Konsequenzen für die geschwächten Staatshaushalte, die lokalen Ökonomien und letztlich für das Land.“

Die wettbewerbsstaatliche Logik des Fiskalkriegs löste ähnliche Reaktionen in Argentinien aus, das durch die brasilianischen Investitionsanreize eine Stärkung der ohnehin stattfindenden-

den Abwanderungsbewegung transnationaler Konzerne befürchtete. Mit Verweis auf die Praxis des Nachbarlands kündigten beispielsweise die argentinischen Provinzen Buenos Aires und Córdoba die Senkung einiger Steuern für Investoren an. Obgleich in weit geringerem Umfang als in Brasilien, kam es auch in Argentinien zu einer merklichen Zunahme derartiger Investitionsanreize (Tussie 2002). In dieser Situation rangen sich die MERCOSUR-Mitglieder im Jahr 2000 zur Einrichtung einer Arbeitsgruppe durch, die die Investitionsanreize analysieren und Möglichkeiten der Harmonisierung evaluieren sollte. Nennenswerte Fortschritte konnten bisher jedoch nicht erreicht werden. Das im Jahr 2001 in Kraft getretene und 2002 modifizierte gemeinsame Automobilregime beschränkt sich im Wesentlichen auf die zollpolitische Behandlung subventionierter Autos und Komponenten und klammert die Investitionsanreize selbst weitgehend aus.

7. Auf dem Weg zum Weltauto

Wie oben bereits angedeutet entwickelte sich mit der Gründung des MERCOSUR nicht nur ein regionales Produktionssystem in der Kraftfahrzeugindustrie, vielmehr begannen die transnationalen Konzerne die regionalen Wertschöpfungsketten in ihre globalen Produktionsnetzwerke zu integrieren. Dabei unternahmen sie zugleich eine tiefgreifende Reorganisation der Produktion, die vor allem mit der Desintegration der großen vertikal integrierten Automobilkonzerne einherging. Seit der deutlichen Verschärfung des Wettbewerbs in den 80er Jahren vollzogen Hersteller wie Ford, General Motors, Fiat oder Volkswagen eine Konzentration auf ihre wertschöpfungsreichen „Kernkompetenzen“ (u.a. Forschung, Entwicklung, Design, Produktstrategie, Vermarktung) und gaben vielfach die direkte Eigentümerschaft über „Randfunktionen“ wie Montage, Dienstleistungen oder die Komponentenfertigung via Outsourcing auf (Fritz 2005).

Damit veränderte sich 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. Die ausländischen Konzerntöchter produzierten für den lokalen oder den Weltmarkt und repatriierten die erzielten Profite in das jeweilige Stammland. Die unter dem Druck der verschärften Konkurrenz erfolgte Restrukturierung brach die vertikale Integration dieser Standorte jedoch auf. Seither nehmen alternative Kooperationsformen wie Langfristverträge, Kontraktfertigungen, strategische Allianzen oder Joint Ventures immer mehr zu. Diese neueren Formen der Kooperation gehen die Autohersteller mit einer tief gestaffelten Hierarchie von Zulieferfirmen ein, wobei auf die transnationalen Zulieferfirmen der ersten Stufe immer mehr Aufgaben und Risiken übertragen werden. Der globale Aufstieg dieser direkten System- oder Komponentenlieferanten ist eines der besonderen Kennzeichen der globalen Restrukturierung in der Autoindustrie. Einige der größten Mega-Lieferanten gingen auf das Outsourcing transnationaler Konzerne zurück. Der bekannteste Fall ist die Firma Delphi, eine Ausgründung der Komponentenfertigung von General Motors. Weitere Beispiele sind Visteon (ehemals Bestandteil von Ford), Magneti Marelli (Ausgründung von Fiat) und ECIA (vormals im Besitz von PSA (Peugeot-Citroen)).

Diese Reorganisation der Autoindustrie vollzog sich in den 90er Jahren vor dem Hintergrund der Idee einer „globalen Industrie“, die ein „Weltauto“ produzieren sollte. Einmal entwickelt könne dieses Weltauto gleichzeitig überall auf dem Globus produziert, vermarktet und verkauft werden, so die Annahme. Die Homogenisierung der Märkte würde nationale und kulturelle Differenzen, unterschiedliche Geschmäcker und Normen überwinden und eine bisher ungeahnte Standardisierung des Produkts ermöglichen. Die ökonomische Rationalität hinter dem Paradigma des Weltautos bestand in der Vorstellung von erklecklichen Größenvorteilen (economies of scale) in der Produktion und der Produktentwicklung. Aus Perspektive der Automobilindustrie in Schwellen- und Entwicklungsländern bedeutete das Paradigma des Weltautos hingegen eine Schrumpfung ihrer Ingenieurkapazitäten. Denn es gehörte zum propagierten Konzept, Forschung und Entwicklung in den traditionellen Industrieclustern der Triadenländer zu zentralisieren. Durch diese Konzentration globaler Forschungs- und Entwicklungszentren rund um die „Headquarters“ der Konzerne laufen Produzenten der Peripherie nicht nur Gefahr, Ingenieurqualifikationen zu verlieren, vielmehr trüben sich die langfristigen Perspektiven ihrer Standorte selbst ein: Ein reines Montagewerk ist leichter zu schließen als ein Entwicklungszentrum, das über strategische Kompetenzen verfügt, die für den gesamten Konzern von Bedeutung sind (Carneiro-Dias/Salerno 2003).

Mittlerweile besteht allerdings ein Konsens darüber, dass die Produktion eines „Weltautos“ in dem hier beschriebenen radikalen Sinn unmöglich ist. Zu unterschiedlich sind die weltweiten Einkommen, die Standards und Regulierungen, die Besteuerungen, die lokalen Straßenverhältnisse, die verwendeten Kraftstoffe und die Verbraucherpräferenzen. Als stärkster Verfechter des Weltauto-Konzepts gilt der Ford-Konzern. Bezeichnenderweise sah sich dieses Unternehmen jedoch gezwungen, das Ziel der Produktion eines gemeinsamen Kleinwagens für den europäischen und den MERCOSUR-Markt aufzugeben. Die Befriedigung der gewohnten europäischen Standards hinsichtlich Sicherheit, Fahrverhalten und Bedienungscomfort wären nur zu einem Preis möglich gewesen, der das Auto auf dem brasilianischen Markt unverkäuflich gemacht hätte. Dennoch hat ein Standardisierungsprozess eingesetzt, den die Konzerne entschlossen vorantreiben. Um die Designkosten zu senken, gehen sie vermehrt dazu über, gemeinsame globale Plattformen für eine Vielfalt von Modellen zu verwenden. Sie standardisieren den Grundriss, das Fahrwerk, die Federung sowie die Steuerung und verwenden diese Plattformen für die Produktion verschiedener Marken und Modelle. Ebenso bemühen sie sich, Komponenten zu entwickeln, die in möglichst vielen unterschiedlichen Automodellen verwendet werden können. Nicht zuletzt sind sie bestrebt, Kosten- und Skalenvorteile durch eine größer Zahl von Modellen zu erzielen, die auf möglichst vielen Märkten abgesetzt werden können (Humphrey/Memedovic 2003: 17).

Diese Reorganisation der Automobilproduktion lässt sich auch im MERCOSUR beobachten. Zilbovicius et al. (2003) resümieren die in Brasilien konstatierten Veränderungen:

- Reorganisierung der Produktionsnetzwerke mitsamt einer starken Reduktion der vertikalen Integration der Autohersteller. Damit verbunden erhöhen sich die Lieferfrequenzen von Teilen entlang der Wertschöpfungsketten. Langfristige Lieferverträge nehmen zu.
- Konzentration und Internationalisierung der brasilianischen Zulieferindustrie, vor allem unter Firmen der ersten Stufe.

- Verminderung der Zahl der erststufigen Lieferfirmen. In einigen Fällen werden die Direktlieferanten in das Design von Autoteilen eingebunden oder produzieren Komponenten, die als System oder Komplettpaket angeliefert werden.
- Einige der erststufigen Zulieferer werden auch in die Entwicklung neuer Automodelle von den Herstellerfirmen eingebunden, das sogenannte Co-Design.
- Deutliche Verringerung von Entwicklungsaktivitäten bei den in lokalem Besitz verbliebenen Unternehmen. Diese werden auf niedrigere Stufen der Zulieferpyramide abgedrängt, da die meisten Direktzulieferer transnationale Firmen sind und durch globale Verträge stärker in internationale Netzwerke der Produkt- und Prozessentwicklung integriert wurden.
- Konzentration von Lieferanten in unmittelbarer Nähe der Montagewerke, um die Kosten von Logistik sowie Wartung und Instandhaltung zu minimieren.

8. Follow Design und Follow Sourcing

Im Zuge der Liberalisierungspolitik der 90er Jahre kam es zu einer großen Übernahmewelle bei den brasilianischen Zulieferfirmen: 19 der 20 größten nationalen Komponentenhersteller wurden durch transnationale Mega-Zulieferer übernommen (Zilbovicius et al. 2003). Stimuliert wurde dieser Denationalisierungsprozess durch die für moderne Wertschöpfungsketten typischen Konzepte des „follow design“ und „follow sourcing“. Das Design der Fabrikate entwickeln die Autohersteller mit den wichtigsten Zulieferern der ersten Stufe in ihren Stammländern. Diese Design-Vorgaben gelten mit möglichst geringen Anpassungen auch für die Zulieferer am brasilianischen Standort („follow design“). Um ferner Produktqualität und pünktliche Anlieferung sicherzustellen, animieren die Hersteller ihre in den Stammländern etablierten Lieferanten, Niederlassungen in unmittelbarer Nähe der ausländischen Produktionsstätten zu gründen („follow sourcing“). Diese beiden Konzepte setzte auch Mercedes Benz um, als sich die Firma Ende der 90er Jahre zur Errichtung ihrer neuen Produktionsstätte in Brasilien entschloss.

Die Mercedes Benz-Fabrik sollte jährlich 70.000 Einheiten der A-Klassen-Serie produzieren. 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 niedergelassen haben, 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. 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).

Es ist diese Praxis des „follow design“ und „follow sourcing“, die die transnationalen Zulieferfirmen dazu brachte, zahlreiche lokale Komponentenfertiger zu übernehmen oder Mehrheitsbeteiligungen zu erwerben. Für lokale Fertiger war es nicht mehr möglich, als eigenständige Automobilzulieferer der ersten Stufe zu überleben. Sie wurden übernommen oder auf die niedrigeren Stufen der Wertschöpfungshierarchie verdrängt. Diese subalterne Einbindung in das globale Produktionsnetzwerk sorgt dafür, dass technische Qualifikationen in Brasilien und in anderen Standorten der Peripherie verloren gehen.

Die prekäre Einbindung in die Wertschöpfungshierarchie bleibt nicht ohne Folgen für die Beschäftigten. So hat es in Brasilien mit der steigenden Produktivität auch einen starken Arbeitsplatzabbau in der Montage und in der Teilefertigung gegeben, wobei vor allem bei qualifizierten Jobs im 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 kommen 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 (ebd.).

9. Fazit

Die Analyse der Entwicklung des Automobilregimes im MERCOSUR zeigt, dass Hoffnungen auf eigenständigere Entwicklungswege, die an regionale Integrationsprojekte geknüpft werden, zu hinterfragen sind. Am Beispiel der Restrukturierung der Kraftfahrzeugindustrie lässt sich verdeutlichen, dass ein enger Zusammenhang zwischen der regionalen Integration in der Peripherie und der subalternen Einbindung dieser Standorte in die Wertschöpfungshierarchie globaler Zulieferketten besteht. Die Gründung des MERCOSUR beförderte die Ausbildung regionaler Produktionsnetzwerke der Autoindustrie, welche zugleich auf prekäre Weise in internationale Wertschöpfungsketten integriert wurden. Der unmittelbare Preis dieser Integration war eine Denationalisierung und Dequalifizierung im Bereich der lokalen Komponentenfertigung. Mit der Zentralisierung der wertschöpfungsreichen Designaktivitäten in den Stammländern der transnationalen Konzerne trüben sich darüber hinaus die Perspektiven der peripheren Produzenten ein. Reduziert auf den Status von Montagestandorten laufen sie hohe Gefahr, zukünftigen Rationalisierungen und Verlagerungen zum Opfer zu fallen.

Die noch kurze Historie des MERCOSUR-Automobilregimes enthüllt zudem, dass die regionale Integration mit einer Unterwerfung unter die zerstörerische Wettbewerbs- und Standortlogik kompatibel ist. Eindrücklich demonstrierte der brasilianische Fiskalkrieg, wer die Gewinner und wer die Verlierer derartiger Subventionsschlachten sind. Während die Konzerne für eine bescheidene Zahl von Arbeitsplätzen Unsummen an öffentlichen Geldern einstreichen, trocknen die lokalen Ökonomien weiter aus. Statt einer konsequenten Umverteilungspolitik verfolgen auch die regional integrierten Wettbewerbsstaaten eine polarisierende Einkommens- und Beschäftigungspolitik. Unter diesen Voraussetzungen mildert die regionale

Integration weder die innerstaatliche oligarchische Reichtumsverteilung, noch die wirtschaftlichen Diskrepanzen zwischen den beteiligten Ländern. Insofern verdeutlichen die Auseinandersetzungen um das Automobilregime des MERCOSUR einmal mehr eine der zentralen Herausforderungen emanzipatorischer Kräfte: Eine solidarische regionale Integration, die demokratische Handlungsspielräume gegenüber wirtschaftlichen Profitimperativen vergrößert, erfordert vor allem eine Zurückdrängung der zerstörerischen Wettbewerbslogik.

10. Literatur

- Bastos Tigre, Paulo/Laplane, Mariano/Lugones, Gustavo/Porta, Fernando/Sarti, Fernando, 1999: Impacto del Mercosur en la dinámica del Sector Automotor. In: BID/INTAL (Hg.): Impacto Sectorial de la Integración en el MERCOSUR. Serie Estudios Especiales, 1999, Buenos Aires.
- Carneiro-Dias, Ana Valéria/Salerno, Mario Sergio, 2003: International Division of Labour in Product Development Activities: Towards a Selective Decentralisation. Papier für das 11. Internationale GERPISA Colloquium, 11.-13. Juni 2003, Paris.
- CEPAL, 2004: La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2003. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Ciravegna, Luciano, 2003: Global and regional integration of production in the Mercosur automotive value chains: the case of Fiat. DESTIN, London School of Economics.
- Florida, Richard/Sturgeon, Timothy, 2000: Globalization and Jobs in the Automotive Industry. A Study by Carnegie Mellon University and the Massachusetts Institute of Technology. Final Report to the Alfred P. Sloan Foundation. März, Cambridge/Pittsburgh.
- Fritz, Thomas, 2005: Globale Produktion, Polarisierung und Protest. In: FDCL (Hg.): Produktion der Abhängigkeit: Wertschöpfungsketten, Investitionen, Patente. Berlin, 7-52.
- 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/Memedovic, Olga, 2003: The Global Automotive Industry Value Chain: What Prospects for Upgrading by Developing Countries? United Nations Industrial Development Organization, Wien.
- Laplane, Mariano F./Sarti, Fernando, 2004: The Brazilian Car Industry in Transition: Convergence and Differentiation with regard to other Productive Models. Papier für das 12. Internationale GERPISA Colloquium, 9.-11. Juni 2004, Paris.
- Leite, Marcia de Paula, 2002: The struggle to develop regional industry policy: The role of the plastics and auto sectors in the Regional Chamber of ABC, São Paulo. Institute of Development Studies, IDS Working Paper 154, März, Brighton.
- Tussie, Diana, 2003: The car sector in MERCOSUR: The logic of competition on the road. Memo, Juni, Buenos Aires.
- Zilbovicius, Mauro/Marx, Roberto/Salerno, Mario Sergio, 2003: A Comprehensive Study of the Transformation of the Brazilian Automotive Industry: Preliminary Findings. Papier für das 11. Internationale GERPISA Colloquium, 11.-13. Juni 2003, Paris.

Thomas Fritz: Gutachter und Publizist. Mitarbeiter des Forschungs- und Dokumentationszentrums Chile-Lateinamerika – FDCL und Vorstandsmitglied der Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung – BLUE 21.

Kontakt: Thomas.Fritz@blue21.de

Anhang

Tabelle 1

Neue Firmen und Fabriken der Kraftfahrzeugindustrie in Brasilien, 1996-2001

<i>Company and product</i>	<i>Annual capacity (units)</i>	<i>Opening date</i>
Honda (Civic)	30 000	1997
Land Rover (Defender)	15 000	1998
Renault (Scénic, Clio II)	80 000	1998
Toyota (Corolla)	30 000	1998
Mitsubishi (light vehicles, CKD)	3 000	1998
Daimler-Chrysler (Dakota)	12 000	1998
Daimler-Chrysler (A Class)	40 000	1999
VW-Audi (A3, Golf)	170 000	1999
PSA-Peugeot (206 and Picasso)	40 000	2000
GM (Celta)	120 000	2000
Iveco and Fiat (LCVs)	10 000	2000
Ford (Amazon small car)	250 000	2001

Quelle: Laplane und Sarti, zitiert in: Humphrey/Memedovic 2003

Tabelle 2

Automobilhandel zwischen Argentinien und Brasilien 1990 und 1996

<i>Product</i>	<i>Year</i>	<i>From Brazil to Argentina</i>		<i>From Argentina to Brazil</i>	
		<i>Value (US\$ millions)</i>	<i>Share^a (percentage)</i>	<i>Value (US\$ millions)</i>	<i>Share^b (percentage)</i>
Cars	1990	16.0	3.9	1.8	10.2
	1996	334.1	54.0	766.1	95.3
Parts	1990	43.9	8.2	51.1	40.1
	1996	534.8	41.0	273.5	77.2

Quelle: Laplane und Sarti, zitiert in: Humphrey/Memedovic 2003