

Feindliche Übernahme

Die geplante Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur

Thomas Fritz

9. Oktober 2004

BLUE 21 Arbeitspapier

Schwerpunkt „Handel, Umwelt und Entwicklung“

Inhalt

Die Internationale der Gewinner	3
Von der Importsubstitution zur Maquila: Handel in Lateinamerika	4
Zentrum braucht Peripherie: Der Handel zwischen Mercosur und EU	7
Das Kastensystem des Produktionsnetzwerks: Beispiel Mercedes Benz.....	12
Unter Geiern: Die EU-Mercosur-Verhandlungen	13
Exportgetriebene Entwicklung: Die Interessen des Mercosur	14
Lamys letzter Kreuzzug: Die offensiven Interessen der EU	17
Ein illegitimer Vertrag	20
Literatur	21
Anhang	22

Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung – BLUE 21 e.V.

Gneisenastr. 2a

D-10961 Berlin

Tel.: 49-(0)30-6946101

Fax 49-(0)30-6926590

Email: info@blue21.de

Autor: Thomas.Fritz@blue21.de

Webseite: www.blue21.de

Die Internationale der Gewinner

Die Europäische Union und der Mercosur verhandeln derzeit über ein „Interregionales Assoziationsabkommen“, dessen Kern die ab dem Jahr 2005 beginnende stufenweise Einführung einer Freihandelszone ist. Die Verhandlungen der EU mit den vier Mercosur-Mitgliedern Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay werden möglicherweise schon bis Ende Oktober dieses Jahres zum Abschluss gebracht. Dieses Ziel möchte zumindest die EU-Seite unbedingt erreichen, um den von den USA vorangetriebenen, parallel ablaufenden Verhandlungen über die panamerikanische Freihandelszone ALCA zuvorzukommen. Die EU-Mercosur-Verhandlungen sind also nicht nur der Ausdruck handfester ökonomischer Interessen, sondern auch der eines Wettlaufs innerimperialistischer Konkurrenten.

Die europäische Seite hat dabei durchaus viel zu verlieren. Das lehrt bereits das Beispiel des 1994 in Kraft getretenen nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA zwischen den USA, Kanada und Mexiko. Infolge der engeren Verflechtung zwischen Mexiko und den USA büßten europäische Unternehmen erhebliche Marktanteile in Mexiko ein. Lag der Anteil europäischer Produzenten und Exporteure am mexikanischen Markt im Jahr 1990 noch bei 17,5% sank er bis 1999 um fast die Hälfte auf nur noch 9% (Bouzas 2003). Diesen Effekt der Handelsumleitung will die EU im Fall des Mercosur unbedingt vermeiden. Denn noch spielen europäische Unternehmen im Mercosur bei Handel und Direktinvestitionen eine größere Rolle als ihre US-amerikanischen Konkurrenten. Den Effekt der Handelsumleitung empfinden auch die Regierenden des Mercosur als Bedrohung, da die mögliche Einigung auf den ALCA-Vertrag eine zunehmend einseitige Abhängigkeit vom US-Markt nach sich ziehen würde. Im Unterschied zu den übrigen lateinamerikanischen Staaten sind die Exporte des Cono Sur bisher in weit geringerem Maße auf den nordamerikanischen Markt ausgerichtet.

Trotz dieser vordergründigen Rationalität der Verhandlung einer transatlantischen Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur, stellt sich dennoch die Frage nach dem Charakter eines solchen Abkommens. Können die Länder des Mercosur wirklich von diesem Vertrag profitieren? Würde das Assoziationsabkommen zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung beitragen? Wäre gar ein Beitrag zur Minderung der in den Mercosur-Staaten dramatisch auseinanderklaffenden Einkommensverteilung zu erwarten? Diese Fragen können nicht beantwortet werden, ohne die spezifische Einbindung der Mercosur-Staaten in die veränderte internationale Arbeitsteilung zu berücksichtigen. Diesem Beitrag liegt dabei die These zugrunde, dass

- a) die internationale Arbeitsteilung sich markant in den 1990er Jahren verändert hat,
- b) die Länder des Mercosur in prekärer Form in hierarchisch strukturierte internationale Produktionsnetzwerke eingebunden werden,
- c) das Assoziationsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur die subalterne Einbindung in die internationale Arbeitsteilung absichert und verfestigt.

Dennoch gelingt es offensichtlich auch im Mercosur ausreichend öffentliche Zustimmung zu Handelsliberalisierung und Weltmarktintegration zu mobilisieren. Die wenigen eindeutig identifizierbaren Gewinner eines Freihandelsabkommens verstehen es noch immer, ihre Partikularinteressen als Allgemeininteresse darzustellen. Eine Mehrheit im Mercosur, wie auch in Europa, glaubt tatsächlich, dass die Förderung der exportorientierten Sektoren für die Bevöl-

kerung als Ganzes nützlich sei. Die tatsächlichen Verteilungseffekte des Liberalisierungsprojekts, die forcierte Konzentration von Macht und Reichtum in den Händen Weniger, geraten tendenziell aus dem Blick.

Von der Importsubstitution zur Maquila: Handel in Lateinamerika

Spätestens seit dem Ausbruch der Schuldenkrise im Jahr 1982 wurden in Lateinamerika die binnenorientierten staatszentrierten Entwicklungsmodelle der Importsubstitution zugunsten neoliberaler Strategien der Weltmarktintegration aufgegeben. Die Politik der importsubstituierenden Industrialisierung war eine Reaktion auf die verheerenden Folgen der Weltwirtschaftskrise von 1929, die Lateinamerika stark in Mitleidenschaft zog und eine außenorientierte Entwicklung allein aufgrund des zusammengebrochenen Welthandels unmöglich machte. Zu den Bausteinen der importsubstituierenden Strategie gehörten die relative Abwertung der heimischen Währung, Zollerhöhungen und nichttarifäre Handelsschranken, expansive Geldpolitik, Ausbau der öffentlichen Sektoren und Ausweitung des Binnenmarkts. Zwar wurde dieses ökonomische Konzept nie ein Reinkultur umgesetzt, dennoch prägte es die Wirtschaftspolitik in Lateinamerika in der Zeit von 1930 bis 1980. In ökonomischer und sozialpolitischer Hinsicht ließen sich damit durchaus einige Erfolge erzielen, allerdings zeigten sich auch deutliche Schwächen.

Die ursprüngliche Erwartung, durch die Entwicklung des Binnenmarkts mittelfristig in die Produktion von höherwertigen Industriegütern vorzudringen, die wiederum zu einer diversifizierten Export- und Importpalette verhelfen würde, erfüllte sich nicht. Vor allem gelang es nicht, die für eine binnenorientierte Entwicklung nötige Einkommensumverteilung voranzubringen. Umverteilungspolitiken und Landreform scheiterten am Widerstand von Großgrundbesitzern und einer mächtigen bürgerlichen Klasse. Ihr Einfluss auf den Staatsapparat sorgte ebenso für eine Blockierung umfassender Umverteilung wie für eine fortdauernde Privilegierung der traditionellen Produktions- und Exportstrukturen. Dadurch schrieb sich einerseits die Abhängigkeit von Technologieimporten fort, andererseits minderten sich die Exporteinnahmen durch den Verfall der Rohstoffpreise. Das fortdauernde Handelsdefizit ließ sich nur noch durch den steigenden Zustrom ausländischen Kapitals ausgleichen. Dies ging aber nur solange gut, wie die internationalen Kreditzinsen niedrig waren. Die Hochzinspolitik der Reagan-Administration bereitete dieser Politik des billigen Geldes, von der die seinerzeitigen Diktaturen eifrig Gebrauch machten, ein drastisches Ende und sorgte 1982 für den Ausbruch der Schuldenkrise (vgl. Arceo 2003).

Mit dem in den 1980er Jahren begonnenen Übergang von der Importsubstitution zur neoliberalen Weltmarktintegration verschlechterten sich die Entwicklungschancen weiter. Unter dem Druck von Auslandsverschuldung und Strukturanpassung schwenkte die politische Klasse in Lateinamerika auf die bekannten neoliberalen Rezepte ein: restriktive Geldpolitik, drastische Haushaltskürzungen, Lohnsenkungen, Schwächung der Gewerkschaften, Privatisierungen, Rückzug des Staates und nicht zuletzt eine verstärkte Öffnung zum Weltmarkt. Handelschranken wurden gesenkt, ausländische Investitionen angelockt und der Export forciert. Zwar gelang es durch die restriktive Geldpolitik und die Ausgabenkürzungen, die Inflation unter Kontrolle zu bringen und damit ein gewisses Konsumniveau für die Mittelschichten zu

erhalten,¹ die Liberalisierungspolitik jedoch zeichnete für die Deindustrialisierung, die subalterne Einbindung in internationale Produktionsnetze sowie die erhöhte Anfälligkeit gegenüber externen Schocks verantwortlich.

Tabelle 1	Anteile an Weltgüterexporten, in %			
	1953	1973	1993	2002
Nordamerika	24,2	16,9	16,6	15,1
Westeuropa	34,9	45,4	44,0	42,2
Lateinamerika	10,5	4,7	4,4	5,6
<i>Mexiko</i>	<i>0,7</i>	<i>0,4</i>	<i>1,4</i>	<i>2,6</i>
<i>Brasilien</i>	<i>1,8</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>1,0</i>
<i>Argentinien</i>	<i>1,3</i>	<i>0,6</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>
Asien	13,1	14,9	26,1	25,8
<i>China</i>	<i>1,2</i>	<i>1,0</i>	<i>2,5</i>	<i>5,2</i>
<i>Südostasien (6 „Tiger“)</i>	<i>2,7</i>	<i>3,4</i>	<i>9,7</i>	<i>9,6</i>
Afrika	6,5	4,8	2,5	2,2

Quelle: WTO, International Trade Statistics 2003, S. 32

Wie Tabelle 1 zu entnehmen ist, sank der Anteil Lateinamerikas an den Weltexporten von über 10% in den 1950er Jahren auf nahezu die Hälfte ab. Diese abnehmende Beteiligung am Welthandel setzte bereits während der Phase der Importsubstitution ein. Anders als den südostasiatischen Staaten gelang es Lateinamerika nicht, in wertschöpfungsreichere und dynamischere Exportsektoren (z.B. Transportindustrie, Maschinenbau, Elektronik, Telekommunikation) vorzudringen. Darüber kann auch nicht die leichte Erhöhung des lateinamerikanischen Anteils an den Weltexporten zwischen 1993 und 2002 (von 4,4 auf 5,6%) hinwegtäuschen. Diese ist zwar durchaus eine Folge der Liberalisierungspolitik, geht aber bezeichnenderweise fast ausschließlich auf die mit Abschluss des NAFTA-Vertrags in Mexiko boomende Maquila-Industrie zurück.

In den letzten Jahren gingen die Hälfte der mexikanischen und fast ein Viertel der lateinamerikanischen Exporte auf das Konto dieser Weltmarktfabriken, in denen unter miserablen Bedingungen vornehmlich arbeitsintensive Montageproduktion für die Elektro- und Bekleidungsindustrie der USA geleistet wird (Tabelle 2). Die Maquila-Industrie bietet kaum ernsthaftes Entwicklungsimpulse, da sie höchst anfällig für Nachfrageverschiebungen und Verlagerungen in noch billigere Produktionsstandorte ist. Ferner weist sie nur wenige Verbindungen mit der Binnenwirtschaft auf und geht mit hoher Einfuhr an Vorprodukten einher, was wiederum die Handelsbilanz belastet.

¹ In Argentinien wurde diese makroökonomische Stabilisierung durch die 1991 eingeführte Bindung an den Dollar in Form des "currency boards" erzwungen, in Brasilien durch den Stabilitätsplan "plano real" von 1994.

Tabelle 2	Anteil der Maquilas an den Gesamtgüterexporten Lateinamerikas, in %			
	1980	1990	2000	2002
Maquilas	2,3	9,4	22,0	22,3
Mexiko	16,4	27,2	46,2	45,9
Brasilien	18,3	21,4	15,3	17,2

Quelle: WTO, International Trade Statistics 2003, S. 55

Das Beispiel der Maquilas verdeutlicht, dass steigende Exporte von Industriegütern noch nichts über die Qualität der Produktion und der Einbindung in die internationale Arbeitsteilung aussagen. Dies ist wichtig für die Beurteilung der Exportpalette Lateinamerikas. Denn neben der mit jeweils rund 20% nach wie vor hohen Bedeutung von Agrarprodukten und mineralischen Rohstoffen machen die Güter der verarbeitenden Industrie mittlerweile fast 60% der Exporte aus. Allerdings stehen dem deutlich höhere Importe gegenüber, so dass Lateinamerika bei der kapitalintensiveren verarbeitenden Industrie ein Defizit aufweist. Im Handel mit den traditionellen Agrar- und Bergbau-Produkten werden hingegen Überschüsse erzielt (vgl. Tabelle 3).

Zu dem bedenklichen Defizit bei Industriewaren kommt hinzu, dass Lateinamerika in diesem Bereich seit Beginn der Liberalisierungspolitik in den 1980er Jahren allein im Vergleich mit der Gesamtheit der Entwicklungsländer deutlich an Boden verloren hat (vgl. Tabelle 4). Während der Beitrag der Entwicklungsländer zur Wertschöpfung und vor allem zum Export im verarbeitenden Sektor deutlich zugenommen hat, setzte in Lateinamerika (mit partieller Ausnahme Mexikos) eine gegenläufige Entwicklung ein. Der lateinamerikanische Anteil an der industriellen Wertschöpfung aller Entwicklungsländer sank von 28,1% auf 22,7% und am Export von Industriegütern sogar von 17,8% auf 8,1%. Diese Daten liefern Indizien für die mit der neoliberalen Wende einhergehende Deindustrialisierung in Lateinamerika.

Tabelle 3	Zusammensetzung der lateinamerikanischen Ex- und Importe 2002, in %	
	Exporte	Importe
Agrarprodukte	19,3	9,8
Bergbau/Mineralische Rohstoffe	20,3	10,9
Verarbeitete Produkte	59,5	76,3

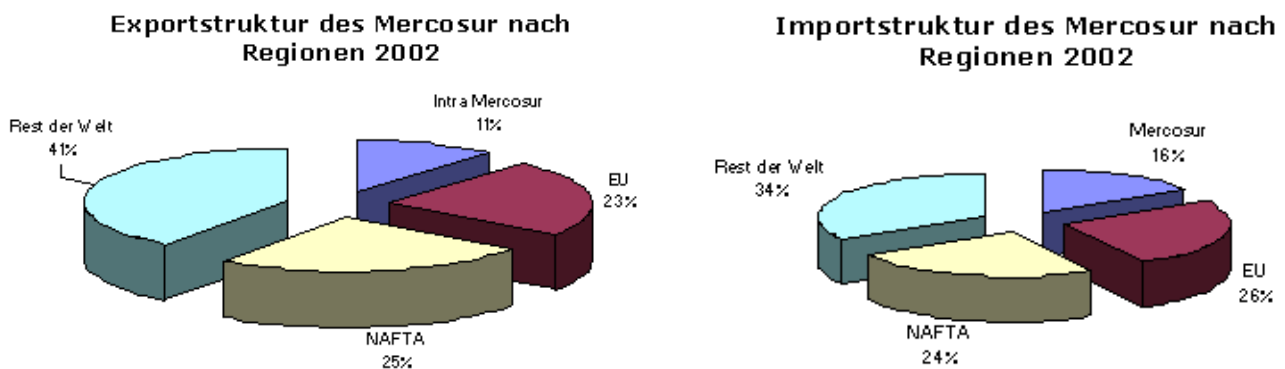
Quelle: WTO, International Trade Statistics 2003, S. 53

Tabelle 4	Anteil Lateinamerikas an Wertschöpfung und Export der verarbeitenden Industrie aller Entwicklungsländer, in %			
	Anteil an Wertschöpfung		Anteil an Exporten	
	1985	1998	1985	1998
Lateinamerika (ohne Mexiko)	28,1	22,7	17,8	8,1
Mexiko	7,8	6,8	4,3	10,0
China	22,1	29,0	3,1	16,1

Quelle: UNIDO, Industrial Development Report 2002/2003, S. 149-150

Zentrum braucht Peripherie: Der Handel zwischen Mercosur und EU

Die grundsätzlichen Charakteristika des lateinamerikanischen Handels spiegeln sich in den Beziehungen des Mercosur zur Europäischen Union wider. Schon vor der Erweiterung der Europäischen Union von 15 auf 25 Mitglieder war sie neben den USA der wichtigste Handelspartner des Mercosur.



Quelle: mercosur-info.com

So gingen im Jahr 2002 allein 23% der Exporte des Mercosur in die EU und 25% in die drei NAFTA-Staaten USA, Kanada und Mexiko. Umgekehrt stellen die Lieferungen an den Mercosur lediglich 1,85% der gesamten Exporte der EU dar. Die Importe aus dem Mercosur belaufen sich ebenfalls nur auf 2,96% der gesamten EU-Einfuhr, allerdings entfallen auf den Mercosur rund 18% der gesamten Agrarimporte der EU.

Die Im- und Exportstruktur verdeutlicht zudem den bisher noch geringen Integrationsgrad des Mercosur, der allerdings vor allem mit der Größe des Marktes und der Ähnlichkeit der Exportpalette zusammenhängt. So exportierten Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay im Jahr 2002 lediglich 11% ihrer Waren in den Mercosur. Zum Vergleich: Im selben Jahr verblieben rund 62% der EU-Exporte innerhalb der Europäischen Union.

Zudem erwies sich der intraregionale Handel im Mercosur bisher als äußerst schwankungsanfällig. Kletterten die intraregionalen Exporte im Jahr 1998 auf den Spitzenwert von 25% der Gesamtausfuhr, stürzten sie seither auf nur noch 11% ab. Vor allem die disparate Wechselkursentwicklung belastete den intraregionalen Warenverkehr schwer: Während der brasilianische Real seit Januar 1999 stark abwertete², blieb der argentinische Peso noch bis 2001 an den Dollar gekoppelt. Die dadurch extrem verschlechterte Wettbewerbsfähigkeit argentinischer Produzenten verschärfte die Rezession, die schließlich im Dezember 2001 zum Kollaps in Argentinien führte. Das argentinische Bruttoinlandsprodukt sank um 20% ab, die Importe sogar um 70%. Brasilien hingegen erzielt seit der Abwertung steigende Handelsüberschüsse, während die Bedeutung des Mercosur als Absatzmarkt gesunken ist. So belief sich im Kri-

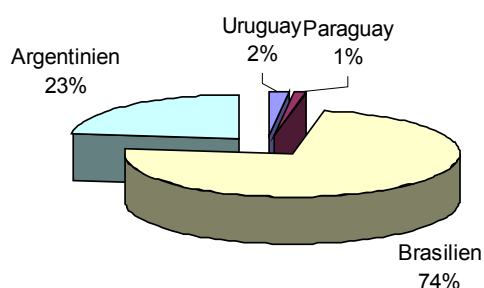
² Eine spekulative Attacke auf den Real zwang die brasilianische Zentralbank den Wechselkurs freizugeben, der darauf fast die Hälfte seines Werts gegenüber dem Dollar einbüßte.

senjahr 2002 der Handelsüberschuss Brasiliens auf die Rekordsumme von 13 Mrd. US\$; zugleich hatte der Mercosur aber nur noch einen Anteil von 5,6% des brasilianischen Außenhandels. Es ist offensichtlich, dass der Mercosur mit seinen rund 260 Millionen Einwohnern, davon allein 176 Millionen Brasilianer, für die brasilianische Wirtschaft ein viel zu kleiner Markt ist (Fritz 2003).

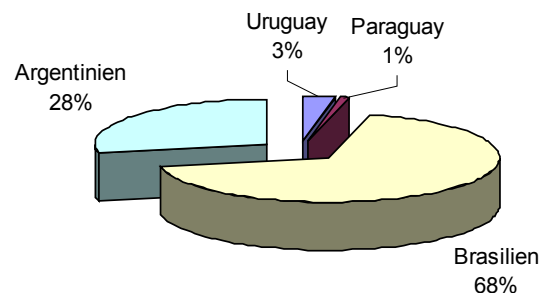
Inwieweit die Aufnahme weiterer Mitglieder die Bedeutung des Mercosur wird steigern können, bleibt abzuwarten. Bereits assoziierte Mitglieder sind Bolivien, Chile und Peru. Mexiko und Venezuela beantragten im Juli den Beitritt. Mit weiteren Ländern wird derzeit verhandelt. Zu berücksichtigen ist ferner, dass der Mercosur seit seiner Gründung im Jahr 1991 nicht über den Charakter einer Zollunion hinausgekommen ist. Weitere Integrationsschritte in Richtung eines gemeinsamen Marktes oder einer Währungsunion unterblieben. Zudem erwiesen sich selbst die bisher unternommenen Integrationsschritte, d.h. der Zollabbau zwischen den Mitgliedern sowie der gemeinsame Außenzoll, als unvollständig und – wie die letzten Krisenjahre zeigten – äußerst brüchig. Allerdings gibt es einige wichtige neue Initiativen, die sich vor allem den Kooperationsbemühungen der beiden Präsidenten Brasiliens und Argentinien, Lula und Kirchner, verdanken. Dazu gehören die im August dieses Jahres erfolgte Einrichtung eines permanenten Streitschlichtungstribunals in Asunción sowie die geplante Gründung eines Mercosur-Parlaments. Inwieweit die erneuerten Integrations- und Erweiterungsbemühungen nicht nur die politische, sondern auch die ökonomische Relevanz des Mercosur erhöhen werden, bleibt abzuwarten. Denn nach wie vor existieren zahlreiche Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedern dieses regionalen Blocks, die sich auch in den laufenden EU-Mercosur-Verhandlungen niederschlagen.

Eine Ursache der internen Konflikte liegt selbstverständlich in dem sehr ungleichen Gewicht der vier Mercosur-Mitglieder, das sich auch in den Anteilen am Handelsverkehr mit der Europäischen Union widerspiegelt. Fast Dreiviertel der Mercosur-Exporte in die EU stammen aus Brasilien, 23% aus Argentinien. Die Anteile Uruguays und Paraguays sind entsprechend der Größe beider Länder gering (vgl. Grafik).

Mercosur: Anteile an den Exporten in die EU



Mercosur: Anteile an den Importen aus der EU



Quelle: Portella de Castro, 2003

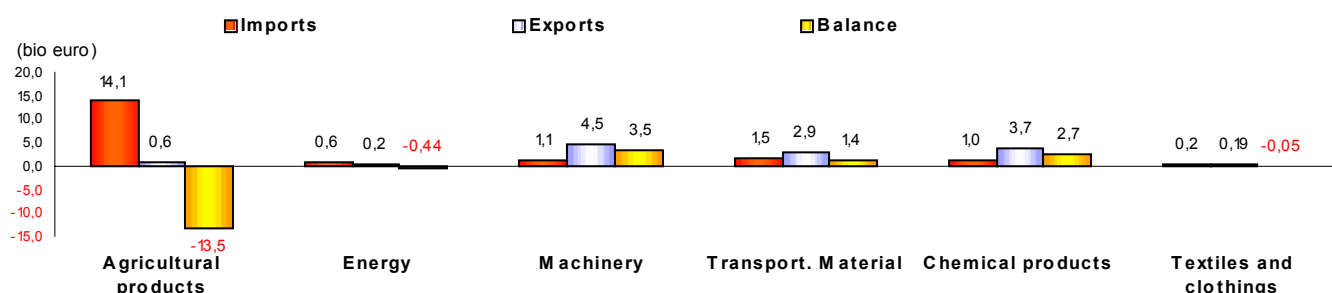
Der Saldo des bilateralen Handels zwischen dem Mercosur und der Europäischen Union verlief dabei in den letzten 15 Jahren wellenförmig. Während von Anfang bis Mitte der 1990er Jahre die Mercosur-Staaten Überschüsse im Handel mit der EU erzielten, schlug das Pendel von 1995 bis 2001 zugunsten der EU aus. Erst in den Jahren 2002 und 2003 erreichte der Mercosur wieder eine positive Bilanz im Austausch mit der EU, wofür in erster Linie die erwähnten Exportsteigerungen Brasiliens verantwortlich sind.

Tabelle 5		Bilateraler Handel des Mercosur mit der EU, in 1000 US\$	
Jahr	Export (FOB)	Import (CIF)	Saldo
1995	18.011.751	21.949.959	- 3.938.208
1996	18.103.352	22.896.753	- 4.793.401
1997	19.337.940	26.512.664	- 7.174.724
1998	20.110.410	27.226.240	- 7.115.830
1999	19.157.413	23.649.885	- 4.492.472
2000	19.962.510	21.370.907	- 1.408.397
2001	19.978.220	20.125.023	- 146.803
2002	20.769.585	15.649.336	+ 5.120.249
2003	24.526.598	15.842.671	+ 8.683.927

Quelle: ALADI

Für die Zusammensetzung der bilateralen Handelsströme ist die außergewöhnlich hohe Bedeutung der Agrarexporte in die EU kennzeichnend, mit denen der Mercosur einen deutlichen Handelsüberschuss erzielt, zuletzt 13,5 Mrd. €. Im Bereich der Industriegüter, die im bilateralen Austausch allerdings eine etwas geringere Rolle spielen, erzielt dagegen die EU Überschüsse. Diese liegen vor allem bei kapitalintensiveren Gütern des Maschinenbaus, der Verkehrstechnik (vor allem Automobil-Zulieferer) und der chemischen Industrie.

Güterhandel der EU-25 mit dem Mercosur 2003



Quelle: DG Trade 2004

Eine etwas genauere Betrachtung der Zusammensetzung der Güterpalette zeigt, dass fast 60% der Mercosur-Exporte in die EU aus Nahrungsmitteln und landwirtschaftlichen Rohstoffen bestehen, während die Ausfuhr von Industriewaren kaum 30% ausmacht (Tabelle 6). Diese Struktur weicht erheblich von der Zusammensetzung der Mercosur-Exporte in den Rest der Welt ab, bei denen die verarbeitende Industrie mittlerweile deutlich überwiegt. Zum Ver-

gleich: Bei den Ausfuhren in die USA entfallen lediglich 18% auf Agrarprodukte, hingegen 68% auf den verarbeitenden Sektor. Bei näherer Betrachtung der Industrieausfuhr in die EU fällt auf, dass zwar annähernd 70% eine höhere Kapital- und Technologieintensität aufweist, jedoch wird dieses Bild durch das Defizit des Mercosur beim Industriehandel mit der EU wieder eingetrübt.

Tabelle 6 Struktur des Güterhandels zwischen EU und Mercosur, in %		
	Importe der EU aus dem Mercosur	Exporte der EU in den Mercosur
Nahrungsmittel und Getränke	51,9	4,2
Landwirtschaftliche Rohstoffe	6,3	0,6
Brennstoffe	0,2	1,5
Mineralien und Metalle	12,2	1,1
Verarbeitete Güter	29,6	91,3
<i>mit hohem Anteil natürlicher Ressourcen</i>	<i>(10,5)</i>	<i>(4,4)</i>
<i>mit hohem Anteil niedrigqualifizierter Arbeit</i>	<i>(20,3)</i>	<i>(2,7)</i>
<i>mit hohem Kapital- und Technologieanteil</i>	<i>(69,2)</i>	<i>(92,9)</i>

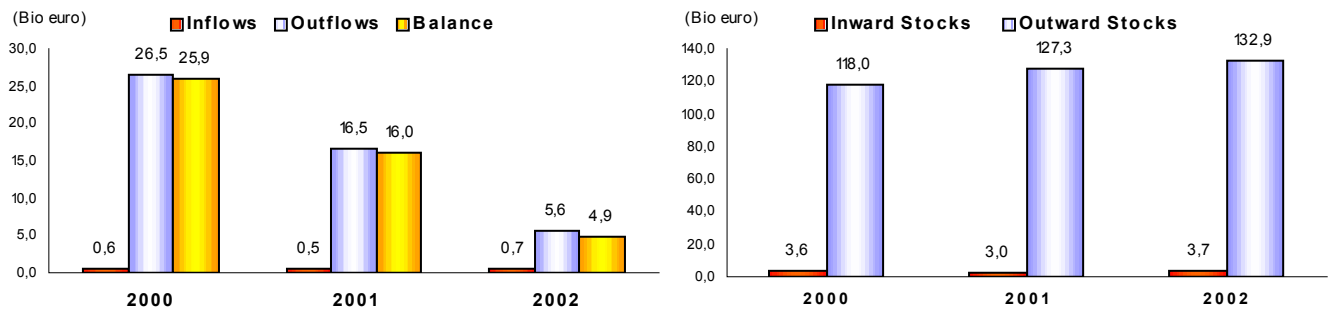
Quelle: Bouzas/Svarzman, 2000

Die wichtigsten Agrarprodukte, die der Mercosur in die EU exportiert, sind Rindfleisch, Schweinefleisch, Fruchtsäfte, Futtermittel, Ölpflanzen und Mais. Die Rindfleischlieferungen machen sogar zwei Drittel alles in die EU importierten Rindfleisches aus. Die Hälfte aller in die EU importierten Fruchtsäfte stammt ebenfalls aus dem Mercosur. Rund Dreiviertel der Exporte Argentiniens und die Hälfte der Exporte Brasiliens in die EU entfallen auf Agrarprodukte.

Der Dienstleistungshandel zwischen den beiden regionalen Blöcken beläuft sich auf ungefähr ein Viertel des Güterhandels, eine Relation, die mit dem Anteil der Dienstleistungen am Welthandel korrespondiert. Im Jahr 2002 importierte die EU Dienstleistungen im Wert von rund 4 Mrd. € aus dem Mercosur. Die Exporte summierten sich auf 4,4 Mrd. €. Der Mercosur weist also auch hier ein Defizit aus. Über die Hälfte der europäischen Dienstleistungsexporte findet dabei in der Form von Direktinvestitionen statt.

Die gewaltigen Direktinvestitionen, die europäische Konzerne im Mercosur akkumulieren konnten, stellen aus Sicht des europäischen Kapitals das Herzstück der bilateralen Beziehungen dar. Zwar weisen auch die mit den europäischen Direktinvestitionen einhergehenden Zahlungsströme die bekannte Volatilität auf, entscheidender ist aber der Bestand an Produktivkapital. Dieser summiert sich im Fall europäischer Konzerne auf 133 Mrd. €. Damit halten sie einen höheren Investitionsbestand im Mercosur als ihre US-Konkurrenten.

EU-15 Ausländische Direktinvestitionen im Mercosur



Quelle: DG Trade, 2004

Die europäischen Direktinvestitionen konzentrieren sich vor allem auf Brasilien und Argentinien. Die wichtigsten Herkunftsländer sind Spanien, Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland.³ Im Unterschied zu US-Multis fokussieren sich europäische Unternehmen stärker auf die Belieferung des lokalen Marktes und weniger auf die Produktion für den Weltmarkt – ein Umstand, der zur negativen Handelsbilanz des Mercosur im verarbeitenden Sektor beiträgt. Mittlerweile zählen zahlreiche europäische Konzerne zu den größten Unternehmen im Mercosur. Gemessen am Umsatz gehören dazu vor allem die spanischen Firmen Telefónica, Endesa und Repsol-YPF, die deutschen Autobauer Volkswagen und DaimlerChrysler sowie die französische Einzelhandelsgruppe Carrefour (CEPAL 2003).

Die hohe Bedeutung der Direktinvestitionen kann auch daran abgelesen werden, dass das Produktionsvolumen beispielsweise der deutschen Firmen in Brasilien viermal so hoch ist wie die Exporte dorthin. 1.200 deutsche Unternehmen unterhalten Niederlassungen allein in Brasilien. Notwendig werdende Neu- oder Ersatzinvestitionen finanzieren viele dieser Tochterunternehmen mittlerweile nicht mehr durch Zuflüsse aus Deutschland, sondern aus dem eigenen Cash-Flow (Rösler 2003).

Ein großer Teil der Direktinvestitionen ging allerdings auf das Konto von Fusionen und Übernahmen, vor allem im Zuge der massiven Privatisierungswelle in Argentinien und Brasilien in den 1990er Jahren. Ein besonders großes Stück des Privatisierungskuchens konnte sich dabei der spanische Telekommunikationsmulti Telefónica einverleiben. Telefónica ist mittlerweile das größte ausländische Unternehmen Lateinamerikas (vgl. Russau 2004). Neben dem Telekommunikationssektor beteiligten sich europäische Firmen an Luftverkehrsunternehmen, Eisenbahnen, Öl- und Gas-Firmen, Energie- und Wasserversorgern, Banken und Versicherungen.

³ Allerdings ist bekannt, dass transnationale Konzerne einen großen Teil ihrer Direktinvestitionen über karibische und andere Steueroasen kanalisieren. Die karibischen Steueroasen sind beispielsweise an einem Drittel der deutschen Direktinvestitionen in Lateinamerika beteiligt (vgl. Rösler 2003; Cepal 2003).

Das Kastensystem des Produktionsnetzwerks: Beispiel Mercedes Benz

Die von ausländischen Direktinvestitionen ausgehenden Impulse für die wirtschaftliche Entwicklung werden meist überschätzt. Es wird nur wenig berücksichtigt, dass sich in den 1990er Jahren parallel zu den steigenden ausländischen Direktinvestitionen globale Produktionsnetzwerke entwickelten, die äußerst hierarchisch strukturiert sind und von transnationalen Konzernen kontrolliert werden. Länder wie Argentinien und Brasilien vermochten sich als Produktionsstandorte in einzelne dieser globalen Netzwerke zu integrieren, so im Bereich der Automobil- und der Elektroindustrie. Für die heutige Form der internationalen Arbeitsteilung sind vor allem die Governance-Strukturen dieser Netzwerke prägend. Das Beispiel von Mercedes Benz in Brasilien mag dies verdeutlichen.

Nachdem die brasilianische Regierung Mitte der 1990er Jahre Maßnahmen ergriff, um die Importe von Autos zu reduzieren und stattdessen ausländische Direktinvestitionen zu fördern, entschloss sich auch Mercedes Benz zur Errichtung einer Produktionsstätte in Brasilien. Diese sollte jährlich 70.000 Einheiten der A-Klassen-Serie produzieren. Dabei setzte Mercedes Benz auf die für die Arbeitsteilung in globalen Produktionsnetzen 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 (Humphrey 1999).

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 möglicherweise lokale Teileproduzenten zum Zuge. In der Hierarchie des Produktionsnetzwerks von Mercedes wurden bei der A-Klassen-Produktion lediglich vier Komponenten von brasilianischen Firmen geliefert (siehe Tabelle 7).

Eine einschneidende Folge der ausländischen Direktinvestitionen im Automobilsektor 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. Trotz „just in time“-Produktion müssen nicht alle Vorprodukte in unmittelbarer Nähe der Montagefabriken gefertigt werden. Gerade im Export von Komponenten für die Automobilindustrie verzeichnet die Europäische Union einen stabilen Handelsüberschuss gegenüber dem Mercosur (Humphrey 1999).

Tabelle 7		Mercedes A-Klassen Sourcing in Brasilien	
Lieferung von Unternehmen, die auch in Deutschland liefern	Lieferung von anderen transnationalen Unternehmen	Lieferung von brasilianischen Unternehmen	
engine mounting external plastic parts wiring harness wheel and tyre assembly windscreen/glass heating/cooling system dashboard shock absorbers distributor clutch electrical components mirrors air bags trim relays abs sensors rear axles	seats exhaust instrument panel starter motor headlights torsion bars springs wheels plastic parts steering system brakes	petrol tank taillights aluminium wheels plastic parts sets	

Quelle: Humphrey 1999

Die hierarchische Einbindung in das globale Produktionsnetzwerk sorgt auch dafür, dass technische Qualifikationen in den Ländern des Mercosur verloren gehen. Forschung und Entwicklung sowie das Design von Auto-Komponenten bleiben konzentriert in 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. Während die Belegschaften in der Endmontage und bei den Zulieferern der ersten Stufe sich noch vergleichsweise guten Arbeitsbedingungen erfreuen, verschlechtern sich diese rapide auf den niedrigeren Stufen der Zulieferkette, wo dann auch irreguläre Sweatshops anzutreffen sind.

Unter Geiern: Die EU-Mercosur-Verhandlungen

Im Dezember 1995 unterzeichneten die Europäische Union und der Mercosur ein Rahmenabkommen, das die zukünftige Aushandlung eines Interregionalen Assoziationsabkommens vorsah. Im Juni 1995 einigten sich beide Seiten auf die Verhandlungsmodalitäten eines solchen regionalen Assoziationsabkommens und seit Ende 1999 finden halbjährliche Treffen des bi-regionalen Verhandlungskomitees statt. Nach dem informellen Zeitplan sollen die Verhandlungen bis Ende Oktober 2004 abgeschlossen werden.⁴ Das Assoziationsabkommen sieht drei Bausteine vor: einen politischen Dialog, interregionale Kooperation sowie als wichtigstes Element eine Freihandelszone, mit deren schrittweiser Einführung im Jahr 2005 begonnen werden könnte. Die europäischen Verhandler hoffen auf einen Abschluss bis Ende Oktober, weil im November die Europäische Kommission wechselt. Die für die Freihandelsverhandlungen zuständigen EU-Kommissare Pascal Lamy (Handel) und Franz Fischler (Agrar) ver-

⁴ Es ist in diesem Zusammenhang allerdings unklar, ob der angestrebte Termin für den Verhandlungsabschluss überhaupt auf rechtlich einwandfreier Grundlage steht. Das der Kommission am 13. September 1999 erteilte Mandat sieht eindeutig vor, dass die Verhandlungen erst nach Ende der WTO-Runde abgeschlossen werden sollen.

lassen die Kommission. An ihre Stelle treten der Brite Peter Mandelson (Handel) und die Dänin Mariann Fischer Boel (Agrar). Allerdings verliefen die Treffen im Juli und August sehr konfliktiv und wurden ohne ernsthafte Fortschritte abgebrochen. Ende September schließlich übermittelten beide Seiten ihre vollständigen Liberalisierungsangebote, die wechselseitig gegenüber der Presse als enttäuschend bezeichnet wurden. Ob auf Grundlage dieser Angebote eine Einigung gelingt, bleibt abzuwarten.

Der Verhandlungsmodus sieht vor, dass in Übereinstimmung mit den WTO-Regelungen sämtliche Branchen erfasst werden sollen und das Ergebnis in allen Bereichen nach dem Muster des „single undertaking“ zu einem Gesamtpaket zusammengeschnürt wird. Die wichtigsten Verhandlungsthemen sind Marktzugang bei Waren und Dienstleistungen, die Liberalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe und ausländischer Investitionen, Schutz geistiger Eigentumsrechte, Wettbewerbspolitik, Herkunftsregeln, Subventionen, Anti-Dumping-Maßnahmen und die Einrichtung eines Schiedsverfahrens bei Streitigkeiten.

Exportgetriebene Entwicklung: Die Interessen des Mercosur

Die besonderen Interessen des Mercosur sind dem Angebot zu entnehmen, das der Mercosur der Europäischen Union am 24. September 2004 übermittelte. Darin macht der Mercosur klar, dass dieses Angebot bis zum 31. Oktober aufrechterhalten wird und nur unter der Voraussetzung gilt, dass die EU zusätzlichen Marktzugang vor allem im Agrarsektor gewährt (siehe Tabelle 8).

Tabelle 8	Die Forderungen des Mercosur
	<ul style="list-style-type: none"> • Tariff rate quotas for market access of agricultural products must ensure levels above those of current trade, as well as gradual and constant growth; • Significant increase in market access for PAPs; • Concessions granted biregionally shall not be partially or completely withdrawn due to out-of-quota exports; • Administration of tariff rate quotas must be assigned to the exporting side; • In-quota tariffs must be eliminated; • Total volumes of tariff rate quotas must be fully implemented as of the date of entry into force of the Agreement; • Effective improvement in market access conditions for a significantly larger number of Mercosur services providers under mode 4 must be provided; • Non-discrimination for subsidiaries of Mercosur companies established in the EU must be guaranteed.

Quelle: Mercosur Completed Offers, General Conditions, 24. September 2004

Im Mittelpunkt des Interesses des Mercosur stehen erweiterte Importquoten für Agrarprodukte, inklusiver verarbeiteter Produkte (PAPs – processed agricultural products). Diese Quoten sollen vergrößert und bei Exporten oberhalb der Quote nicht zurückgezogen werden. Ihre Administrierung solle den Exporteuren zufallen.⁵ Ferner sollen Quotenzölle beseitigt und

⁵ Damit ist gemeint, dass die Quotenlizenzen nicht an EU-Importeure vergeben werden sollen, die selbst darüber entscheiden, ob überhaupt und von wem sie importieren.

die vereinbarten Quotenmengen sollen unmittelbar mit dem Inkrafttreten des Abkommens voll ausgeschöpft werden. Neben den Importquoten fordert der Mercosur die Zulassung einer größeren Zahl von Dienstleistern unter dem Modus 4 (d.h. die befristete Dienstleistungstätigkeit von Personen in der EU) sowie die garantierte Nichtdiskriminierung der Tochtergesellschaften von Mercosur-Unternehmen in Europa.

Nur für sehr wenige nicht weiterverarbeitete Agrarprodukte gelten Nullzölle in der Europäischen Union. Dazu gehören Soja-, Kaffee- und Kakao-Bohnen, Rohleder, Holz sowie einige Tropenfrüchte. Die EU-Mercosur-Verhandlungen konzentrierten sich entsprechend vor allem auf Zollsenkungen und die Ausweitung von Importquoten. Der Forderung des Mercosur, auch über interne Stützungen und Exportsubventionen zu verhandeln, widersetzte sich die EU. Diese Themen will sie ausschließlich im multilateralen Rahmen der WTO behandeln. Interne Stützungen und Export-Subventionen mindern die Absatzmöglichkeiten von Mercosur-Produkten auf Drittmärkten, da die europäischen Exporte teils unter den Weltmarktpreis subventioniert werden und dadurch Konkurrenten von diesen Märkten verdrängen.

EU und Mercosur legten für ihre Marktzugangsangebote verschiedene Schemata für Zollreduktionen zugrunde. Beim EU-Angebot würden für Produkte der Kategorie A die Zollsenkungen bereits mit Vertragsabschluss in Kraft treten, bei Kategorie B erst nach 4 Jahren, Kategorie C nach 7 und Kategorie D nach 10 Jahren. Ferner sieht das EU-Angebot eine Kategorie E sensibler Produkte vor, auf die sich die Streitigkeiten der letzten Monate konzentrierten. Die Kategorie E enthält sowohl landwirtschaftliche Rohstoffe als auch verarbeitete Agrarprodukte. Für sie soll es lediglich eine Reduktion der Wertzölle („ad-valorem“-Zölle) geben, nicht der spezifischen Zölle. Diese Zollarten unterscheiden sich nach der Bemessungsgrundlage: Bei Wertzöllen wird auf den Warenwert eine Abgabe erhoben, bei spezifischen Zöllen auf die Mengeneinheit, also z.B. auf die Stückzahl oder das Gewicht. Auf sehr viele Exportprodukte des Mercosur erhebt die EU spezifische Zölle oder Mischzölle mit einer Wert- und einer Mengenkomponekte. Von den 2139 Tariflinien, über die die EU im Agrarbereich verhandelt, fallen 939 Linien (d.h. rund 44%) in die Kategorie E sensibler Produkte, für die zu meist Quotenregelungen gelten. Hierzu gehören viele Produkte, die für den Mercosur von besonderem Exportinteresse sind, wie z.B. Fleisch (Rind, Schwein, Huhn), Zucker, Ethanol, Milchpulver, Mais, Weizen und Früchte (vgl. ICONE/Chaire Mercosur 2004).

Da die Quoten häufig geringer sind als die Exportkapazitäten des Mercosur, kommen viele Produkte zu den weit höheren sogenannten Meistbegünstigungs-Zollsätzen auf den europäischen Markt. So exportierten die Mercosur-Mitglieder im vergangenen Jahr über die ihnen zugestandenen Quoten 49.000 Tonnen hochwertiges Hilton-Rindfleisch in die EU, für das ein Zollsatz von 20% zu entrichten ist.⁶ Über die Quoten hinaus jedoch liefert der Mercosur weitere 48.000 Tonnen zu einem Meistbegünstigungszollsatz von 98%. Noch drastischer fallen die Verhältnisse bei den Geflügel-Exporten aus. Im Jahr 2002 billigte die EU Brasilien eine Geflügelquote in Höhe von 7.100 Tonnen zu. Die über diese Quote hinausgehenden Exporte beliefen sich aber auf 254.000 Tonnen. Während der Quotenzollsatz schwankt und im Durchschnitt ca. 15% beträgt, liegt der außerhalb der Quote zu entrichtende Satz bei 94,5%.

⁶ Die Hilton-Quote umfasst insgesamt 69.000 Tonnen, die die EU auf insgesamt 10 Exportländer verteilt hat.

Zudem versuchte die EU, die interregionalen Verhandlungen eng mit der parallel ablaufenden Liberalisierungsrunde der Welthandelsorganisation zu verknüpfen. Um den Mercosur bei den WTO-Verhandlungen auf Linie zu bringen, splittete die EU ihre Marktzugangsangebote auf, sodass ein Teil ihrer Extra-Quoten im biregionalen Rahmen des Assoziationsabkommens gewährt werden würde, ein anderer Teil im multilateralen Kontext der WTO (siehe Tabelle 9).

Tabelle 9	Agrarquoten: gesplittetes EU-Angebot (Mai 2004)
●	Zucker: 0
●	500.000 Liter Bioethanol (+ über 500.000 WTO)
●	50.000 Tonnen Rindfleisch (+ 50.000 WTO)
●	37.500 Tonnen Geflügel (+ 37.500 WTO)
●	6.000 Tonnen Schwein (+ 5.000 WTO)
●	400.000 Tonnen Mais (+ 300.000 in der WTO)
●	100.000 Tonnen Weizen (+ 100.000 WTO)
●	20.000 Tonnen Reis (+ 20.000 WTO)
●	10.000 Tonnen Käse (+ 10.000 WTO)
●	2.000 Tonnen Butter (+ 2.000 WTO)
●	6.500 Tonnen Milchpulver (+ 6.500 WTO)
●	30.000 Tonnen Bananen

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Der Mercosur forderte dagegen Extra-Quoten von mindestens 1,8 Millionen Tonnen Zucker, 3,5 Millionen Liter Bioethanol, 350.000 Tonnen Rindfleisch, 250.000 Tonnen Geflügel, 40.000 Tonnen Schweinefleisch sowie 4 Millionen Tonnen Mais. Ferner sollen die Zugeständnisse nicht auf die WTO verschoben werden und deutlich früher gelten als bei der Staffelung über 10 Jahre vorgesehen.

Inwieweit das letzte Angebot der EU, das dem Mercosur Ende September übermittelt wurde, für einen Verhandlungsabschluss bis Ende Oktober ausreicht, bleibt abzuwarten. Unabhängig davon, wie das Ergebnis konkret aussieht, gibt es über den Nutzen steigender Agrarexporte für die Länder des Mercosur sehr unterschiedliche Auffassungen. Hier ist zunächst auf die hohe Auslandsverschuldung der Mercosur-Staaten zu verweisen, die vor allem in Argentinien und Brasilien die politischen Handlungsspielräume erheblich einengt. Der Schuldendienst zwingt objektiv dazu, Devisen zu erwirtschaften. Die hohen Primärüberschüsse beider Länder, aus denen der Schuldendienst geleistet werden kann, speisen sich zu einem guten Teil aus Exporteinnahmen. Vor dem Hintergrund gesunkener Direktinvestitionsflüsse hat deren Bedeutung sogar noch zugenommen.

Auf der anderen Seite stellt sich aber ebenso die Frage, wer neben den internationalen Gläubigern die unmittelbaren Gewinner und Verlierer der gesteigerten Agrarexporte im Mercosur selbst sind. Die potenziellen Gewinner auf Seiten der brasilianischen Agroindustrie konnten mit Landwirtschaftsminister Roberto Rodrigues und Außenhandelsminister Luiz Fernando Furlan zwei wichtige Lobbyisten in der brasilianischen Regierung postieren. Rodrigues war Vorsitzender des brasilianischen Agrobusiness-Verbands und besitzt selbst eine Sojaplantage. Furlan bekleidete den Posten eines Vorstandsvorsitzenden von Sadia, dem größten Produzenten von Geflügel und Schweinefleisch in Brasilien. Beide sorgten dafür, dass sie neben

dem federführenden Außenministerium (Itamaraty) an den EU-Mercosur-Verhandlungen teilnehmen können. Im Außenministerium selbst scheint eine skeptischere Haltung vorzuherrschen, sowohl gegenüber ALCA als auch gegenüber dem interregionalen Abkommen mit der EU (Russau 2004).⁷

Ob mit den Exportsteigerungen im Agrarbereich unter dem Strich neue Arbeitsplätze geschaffen werden, ist zweifelhaft. Argentinien beispielsweise blickt auf eine ernüchternde Bilanz zurück: Während die Getreideproduktion in den 1990er Jahren um 70% gesteigert werden konnte, sank zugleich die Beschäftigung (Arceo 2003). Aufgrund von Intensivbewirtschaftung mit hohem Technologieeinsatz führt der forcierte Anbau von Cash Crops neben ökologischen Belastungen häufig zu Beschäftigungs- und Einkommensverlusten. Zudem wird kaum berücksichtigt, dass auch der Mercosur seine Agrarzölle im Rahmen des Assoziationsabkommens abbauen will. Dem Mercosur-Angebot vom 24. September ist zu entnehmen, dass in manchen Bereichen die Zölle sofort um 100% gesenkt würden, in anderen stufenweise über Zeiträume von 2, 8 oder 10 Jahren. In nur wenigen Fällen würde die 100%-Zollsenkung erst nach 17 Jahren erreicht. Diese Marktöffnung zugunsten europäischer Agrarexporteure kann durchaus zur Verdrängung inländischer Produzenten im Mercosur führen. Schließlich ist die EU nach den USA noch immer der zweitgrößte Agrarexporteur der Welt, äußerst finanzstark, wettbewerbsfähig und weitgehend unwillig, die eigene Subventionspolitik konsequent nach entwicklungspolitischen Gesichtspunkten zu reformieren.

Die EU-Kommission machte deutlich, dass sie das Handelsdefizit bei Agrargütern keineswegs hinnehmen möchte, sondern gute Chancen für europäische Exporteure beispielsweise von Milchprodukten sieht. Voraussetzung ist aber, dass der Mercosur seine Zölle senkt, die sich bei Milchprodukten zwischen 31% und 55% bewegen. Dies bietet der Mercosur nun auch an. Das Netzwerk von Bauernorganisationen „La Via Campesina“ warnte deshalb vor den negativen Folgen dieses Angebotes für Hunderttausende kleinbäuerlicher Betriebe. Über 80% der brasilianischen Milchproduktion entfalle auf Familienbetriebe, die nicht in der Lage wären gegen die europäischen Anbieter zu bestehen. Die europäische Milchwirtschaft werde allein in diesem Jahr mit 1,7 Milliarden Euro subventioniert (La Via Campesina, Pressemitteilung 28.9.04).

Lamys letzter Kreuzzug: Die offensiven Interessen der EU

Neben Forderungen nach Zollsenkungen legte die Europäische Union in den Verhandlungen vor allem großes Gewicht auf Dienstleistungen, Investitionen und Staatsaufträge (vgl. Anhang). Im Bereich der Zollsenkungen beharrte die EU darauf, dass für mindestens 90% der Mercosur-Waren Reduktionsverpflichtungen übernommen werden. Das besondere Interesse der EU galt dabei den verarbeiteten Gütern. Zwar führte der Mercosur im Jahr 1995 ein Sy-

⁷ Diese Einschätzung wird auch gestützt durch einen internen Bericht der EU-Kommission über das Brasilia-Treffen vom 10.-13. August. Dort heißt es: „Serious differences between the four Mercosur delegations as well as between the Brazilian team. Our evaluation is that the choice of method was essentially decided by Itamaraty. Representatives from other Brazilian Ministries appeared ready to go along our proposed approach.”

stem gemeinsamer Außenzölle mit Tarifen zwischen 0% und 23% ein. Aus diesem System blieben aber viele Produkte ausgeklammert (darunter Ausrüstungsgegenstände, Computer, Telekommunikation, Automobile). Die EU verlangt deshalb u.a. Zollsenkungen für Maschinen, Transportausrüstungen, Automobile und Autoteile, Chemie- und Pharmaprodukte sowie für die Metall- und Textilindustrie.

Im Dienstleistungsbereich fordert die Europäische Union vor allem Zugeständnisse bei Telekommunikation, Finanzdienstleistungen, Schiffsverkehr, Expressdiensten und Umweltdienstleistungen einschließlich der Wasserversorgung. Im Telekommunikationssektor verlangt die EU von Uruguay und Paraguay die geschützten Monopolbereiche zu beschränken. Brasilien und Argentinien sollen die Satellitenkommunikation freigeben. Im Finanzsektor will die EU eine Beseitigung staatlicher Auflagen für Banken und Versicherungen. In Uruguay soll die Deckelung für Banklizenzen fallen, in Brasilien das Monopol für Rückversicherungen (der größte Rückversicherer der Welt ist der deutsche Konzern Münchner Rück). Neben der dezierten Schwächung staatlicher Aufsichtsfunktionen laufen viele dieser Forderungen auf einen weiteren Privatisierungsdruck in den wenigen Bereichen hinaus, die sich noch in öffentlichem Besitz befinden, seien es Banken, Postunternehmen oder Wasserversorger. In seinem Angebot vom 24. September berücksichtigt der Mercosur zwar nicht alle der EU-Forderungen, bietet aber bereits zahlreiche Liberalisierungen an, so in den Bereichen Telekommunikation, Bau, Groß- und Einzelhandel, Finanzdienstleistungen, Tourismus, Transport und Umwelt (vor allem Klärwerke, sanitäre Anlagen und Müllbeseitigung). Paraguay bietet als einziges Mercosur-Mitglied auch einzelne Bildungs- und soziale Dienstleistungen an.

Mit einer Öffnung der staatlichen Auftragsvergabe für europäische Bieter würden sich die Behörden des Mercosur daneben eines der wichtigsten wirtschaftspolitischen Lenkungsinstrumente begeben. Nachdem sich der Mercosur zunächst weigerte, Staatsaufträge zu öffnen, unterbreitete er am 24. September auch hier ein Angebot. Demnach steht es den Behörden frei zu entscheiden, ob sie ein internationales Ausschreibungsverfahren für die Vergabe von Staatsaufträgen einleiten. Sollten sie dies nicht tun, kann die EU eine Konsultation verlangen. Schreiben sie international aus, sollen Bieter aus der EU eine Vorzugsbehandlung genießen. Ihr Gebot darf 3% über dem anderer Bieter liegen. Die EU-Präferenz greift allerdings erst, wenn es keine besseren Angebote von Mercosur-Mitgliedern gibt oder von Staaten, mit denen der Mercosur präferenzielle Ausschreibungsabkommen unterzeichnet hat. Zwar konstituiert dieses Angebot des Mercosur noch keine Ausschreibungspflicht gegenüber der EU, allerdings kann über den Konsultationsmechanismus starker Druck ausgeübt werden. Insofern zeichnet sich auch hier eine Einschränkung der wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielräume ab.

Angesichts des hohen Direktinvestitionsbestands europäischer Konzerne im Mercosur sind Niederlassungsfreiheit und Inländerbehandlung im Investitionsbereich schließlich eine der wichtigsten Prioritäten für die EU. Ihr Ziel sind erweiterte Investitionsmöglichkeiten sowie erhöhte Rechtssicherheit für europäische Firmen. Bedauerlicherweise macht der Mercosur in dieser Hinsicht schon zahlreiche Zugeständnisse in seinem Angebot. Zwar behalten sich vor allem Brasilien und Uruguay zumindest noch die Möglichkeit einiger sektorübergreifender Regulierungen vor, so Vorschriften zur Entwicklung benachteiligter Regionen, zur Subventionsvergabe, zu Kapitalbeteiligungen, zum Technologietransfer oder – im Fall Brasiliens – eine Mindestquote von Zweidritteln einheimischer Arbeitskräfte, die von ausländischen Investoren zu beschäftigen sind und auf die auch Zweidritteln der Lohnkosten entfallen sollen.

Dennoch übernehmen die einzelnen Mercosur-Mitglieder bereits unterschiedlich weitreichende Liberalisierungsverpflichtungen für Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Exploration und Extraktion mineralischer Rohstoffe, die verarbeitende Industrie und die Energieerzeugung. Lediglich bei Exploration und Extraktion sichert sich der Mercosur noch einen stärkeren staatlichen Einfluss. Brasilien und Uruguay beispielsweise verweisen explizit auf das staatliche Monopol der Lizenz- und Konzessionsvergabe. Dagegen werden Direktinvestitionen in vielen Branchen der verarbeitenden Industrie fast gänzlich liberalisiert: Nahrungsmittelherstellung, Textilien, Holz und Papier, Chemie, Metallindustrie, Maschinenbau, Elektronik, Informationstechnik, Fernseh-/Radio-Technik, Automobilindustrie, Verkehrstechnik, Optik. Der Mercosur begibt sich also tendenziell gerade in den Bereichen staatlicher Einflussmöglichkeiten, in denen es überaus wichtig wäre, durch Leistungsanforderungen gegenüber Investoren für angemessenen Technologietransfer, die Ausbildung von Qualifikationen und die Einbindung in die lokale Wirtschaft zu sorgen.

Ein Blick in die Forderungen der EU zeigt überdies, wie rücksichtslos die Europäer auch die wenigen explizit vom Mercosur verankerten Regulierungsmöglichkeiten schleifen wollen (siehe Anhang). Auf der Brüsseler Abschlusssliste stehen die staatlichen Maßnahmen der Regionalentwicklung, des Technologietransfers, der Förderung Benachteiligter, des Verbraucher- und des Umweltschutzes. Die Verlogenheit der europäischen Phrasen über die Förderung der Menschenrechte unterstreicht nicht zuletzt die Forderung an Brasilien, den Vorbehalt zum Schutz der Agrarreform aus dem Investitionsangebot des Mercosur zu streichen, worauf sich die brasilianische Regierung bisher aber nicht einließ.⁸

Im November 2003 verabschiedete die brasilianische Regierung auf Initiative des Ministeriums für ländliche Entwicklung den äußerst ambitionierten „Nationalen Plan für die Agrarreform“. Dieser sieht vor, bis zum Jahr 2006 über 500.000 Familien mit Landtiteln zu versorgen, ihre Ansiedlung zu gewährleisten sowie zusätzlich Kredite für Produktion und Vermarktung bereitzustellen. Die brasilianische Menschenrechtsorganisation *Justiça Global* macht in ihrem aktuellen Jahresbericht darauf aufmerksam, dass Großgrundbesitzer seit dem Amtsantritt Lulas ihren Widerstand gegen die Agrarreform vor allem durch vermehrte Angriffe auf LandarbeiterInnen verstärkten. Neben Auftragsmorden gehen sie seither zum Aufbau klandestiner privater Milizen über. Im Jahr 2003 wurden bereits 73 Morde an LandarbeiterInnen registriert, ein Anstieg von 70% gegenüber dem Vorjahr. Zwischen 1985 und 2000 wurden 1.280 LandarbeiterInnen in Brasilien umgebracht (*Justiça Global* 2004: 45f.). Vor diesem Hintergrund fordern Noch-Handelskommissar Pascal Lamy und sein Chefunterhändler Karl Falkenberg, Brasilien solle den Vorbehalt zum Schutz der Agrarreform aus seinem Liberalisierungsangebot streichen. Einem „Non-Paper“ vom Juni dieses Jahres ist zu entnehmen, dass auch die Dimension der „nachhaltigen Entwicklung“ mitsamt dem Ziel der Armutsbekämpfung in das Assoziationsabkommen integriert werden solle.⁹ Dieses Vorhaben erweist sich angesichts der skrupellosen Liberalisierungsforderungen der EU schon jetzt als Blendwerk.

⁸ Explizit fordert die EU: “remove restriction referring to ‘agrarian reform’” (siehe Anhang, Randnr. 3).

⁹ Das Non-Paper sieht im Kern die Einrichtung eines “Observatoriums” vor, das mit dem Monitoring der Dimension der “nachhaltigen Entwicklung” des Freihandelsabkommens betraut werden soll (XIV BNC/EU/OTHERS/118/02.06.04).

Ein illegitimer Vertrag

Sollte es zu einem Abschluss des Assoziationsabkommens zwischen dem Mercosur und der Europäischen Union kommen, gleich ob bis Ende Oktober oder zu einem späteren Zeitpunkt, geht von diesem Vertrag eine fortschreitende Öffnung zum Weltmarkt sowie eine Beschränkung staatlicher Steuerungsmöglichkeiten aus. Dies gilt auch, wenn nur eine Einigung auf ein reduziertes Assoziationsabkommen „light“ zustande käme. Denn in jedem Fall würde der Vertrag die kontinuierliche Fortsetzung des Liberalisierungsprozesses vorsehen.

Die möglichen Gewinne für den Mercosur, wenn sie denn als solche betrachtet werden können, liegen in erster Linie in höheren Agrarexporten. Zwar geht von der Schuldenlast der Mercosur-Länder ein objektiver Druck zur Devisenerwirtschaftung aus, dennoch sind die negativen Folgen der forcierten landwirtschaftlichen Exportproduktion nicht zu unterschätzen: Ausweitung der intensiv bewirtschafteten Flächen, Arbeitslosigkeit durch Rationalisierungseffekte, Verschärfung der Landkonflikte, Bodenerosion, Verlust der biologischen Vielfalt und in Brasilien Behinderung der Agrarreform. Die wenigen unzweifelhaften Gewinner lassen sich fast nur auf Seiten des Agrobusiness verorten.

Zugleich verliert der Mercosur tendenziell weitere Möglichkeiten, sich der subalternen Einbindung in die internationale Arbeitsteilung zu widersetzen. Anstatt ausländische Direktinvestitionen mit klar definierten Leistungsaufgaben zum Technologie- und Qualifikationstransfer oder zur Verwendung lokaler Vorprodukte in eine industrielle Entwicklungsstrategie einzubinden, begibt sich der Mercosur staatlicher Steuerungsinstrumente im Bereich der verarbeitenden Industrie. Das Assoziationsabkommen würde es weiter erschweren, in höhere Wertschöpfungsstufen der Industrieproduktion vorzudringen. Mit dem tendenziellen Einstieg in die internationale Ausschreibung von Staatsaufträgen ginge zudem eines der wichtigsten Instrumente der Regional- und Wirtschaftsentwicklung perspektivisch verloren.

Schließlich erfüllt das Assoziationsabkommen eine weitere wichtige Funktion. Es schreibt die in den 1980er und 1990er Jahren durchgesetzten Liberalisierungen und Privatisierungen im Mercosur und in der Europäischen Union im bilateralen Rahmen fest. Eine Rückkehr zu Regulierungen wird dadurch erheblich erschwert. Gemessen an der ökonomischen Macht betrifft dies den Mercosur in weit stärkerem Maße als die Europäische Union. Die Lehren aus Liberalisierung und neoliberaler Weltmarktintegration sollten aber ganz andere sein. Die steigende soziale Polarisierung, die zunehmende Ungleichheit bei der Einkommensverteilung, die höhere Anfälligkeit gegenüber externen Schocks durch die Freigabe des Kapitalverkehrs verlangen eigentlich einen Stopp weiterer Liberalisierung und eine Wiedergewinnung gesellschaftlicher Steuerungsmöglichkeiten. Mit diesem Assoziationsabkommen ist das aber nicht zu haben. Dies ist schon deshalb nicht möglich, weil dieser Vertrag fast vollständig unter Ausschluss der Öffentlichkeit beiderseits des Atlantiks zustande kam. Einzig Wirtschaftsinteressen wurden stets berücksichtigt. Der Vertrag ist illegitim und sollte nicht unterzeichnet werden.

Literatur

- Arceo, Enrique, 2003: El ALCA, Acuerdos, confrontaciones y proyectos de sociedad. In: Revista Realidad Económica, Número 200, Buenos Aires.
- Bouzas, Roberto, 2003: Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición. In: Nueva Sociedad 190.
- Bouzas, Roberto/Svarzman, Gustavo, 2000: Estructura del comercio y de la protección arancelaria en las relaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Boletín Informativo Techint 304, Octubre-Diciembre 2000.
- CEPAL, 2003: La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2002. Marzo 2003, Santiago de Chile.
- Fritz, Barbara, 2003: Brasilien: Neue Ziele, orthodoxe Politik – Wie tragfähig ist Lulas Wirtschaftspolitik? In: Brennpunkt Lateinamerika, Nummer 13, 15. Juli, S. 123-134.
- Humphrey, John, 1999: Globalisation and Supply Chain Networks: the Auto Industry in Brazil and India. In: Gereffi/Palpacuer/Parisotto (eds): Global Production and Local Jobs. International Institute for Labour Studies, 1999, Geneva.
- ICONE/Chaire Mercosur, 2004: Fast-Tracking a „feasible“ EU-Mercosur-agreement: Scenarios for Untying the Agriculture Knot. Working Group on EU-Mercosur Negotiations. Draft presented on March 29 at a workshop held in Barcelona, Spain.
- Justiça Global, 2004: Human Rights in Brazil 2003. Global Justice Annual Report. Rio de Janeiro.
- Portella de Castro, Maria Silvia, 2003: Mercosul e União Européia: relações econômicas e comerciais e as negociações do Acordo de Cooperação Inter-Regional. ALOP/CLAEH/FASE, Janeiro.
- Rösler, Peter, 2003: Ausländische Direktinvestitionen in Lateinamerika. In: Brennpunkt Lateinamerika, Nummer 16, 31. August, S. 155-165.
- Russau, Christian, 2004: Enforcement of international trade regimes between the European Union (EU) and the Common Market of the South (MERCOSUR). FDCL, Berlin.
- UNIDO, 2003: Industrial Development Report 2002/2003.
- WTO, 2003: International Trade Statistics 2003, Genf.

Thomas Fritz: Vorstandsmitglied der Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung (BLUE 21) und Mitglied der Arbeitsgruppe „Welthandel und WTO“ von Attac.

Für kompetente Beratung bedanke ich mich bei Christian Russau vom Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika, Berlin.

Dieses Papier ist eine leicht überarbeitete Fassung eines Beitrags für die Konferenz: „Las relaciones económicas y las negociaciones comerciales entre Unión Europea y bloques regionales y países de América del Sur“, 15.-16.10.2004, São Paulo, Brasilien. Veranstalter von Alianza Social Continental und Rosa-Luxemburg-Stiftung, Büro São Paulo.

Kontakt: Thomas.Fritz@blue21.de

Anhang

Forderungen der EU (Vorlage für das Brasilia-Treffen, 10.-13.August)

EU-MERCOSUR: ELEMENTS OF AGREEMENT ON KEY MARKET ACCESS ISSUES

1. Confirmation of oral improvements made to offers (see annex)
2. Services: Telecommunications: waive prerogative of executive branch to limit EU capital (B). Commit on mode 1 (B). Commit on satellite (B and A). Limit areas under monopoly (U, P).
 - Financial services: suppress reinsurance monopoly (B), commit full MAT insurance (B, P), commit direct branching (B, U), commit advisory banking services/transfer of information cross-border (B), commit intermediation and services auxiliary to insurance (A, P, U), eliminate obsolete limitation on suspension of new entities (A), remove cap on new banks authorisations (U).
 - Maritime: commit on intra-Mercosur traffic when internal framework is agreed, but no later than 2007. Commit on feeder services and reposition of empties equipment. Cancel lighthouse duties discrimination and limit governmental cargo reservation (B). Eliminate foreign capital limitation on established shipping companies (U).
 - Complete existing commitments in postal-courier to fully cover express delivery, parcels and newspapers, and make additional commitments on licensing and anti-competitive practices. Commit on missing environmental services subsectors. Commit on mode 1 in other business services, computer and environmental services (B).
3. Investment: Horizontal restrictions: align with horizontal reservations in services mode 3. (B): Remove restriction on full subsidiaries; remove reservations on incentives, regional policy and technological development (B). Remove economic needs test for key personnel (B) Identify sectors in which 2/3 work force should be Brazilian (B). Remove reservation referring to "current or future WTO disciplines affecting investment" (B and P). Remove reservation on head office located abroad (P). Remove reservations for statistical controls, preferences to less privileged, technology transfers, consumer's defence, competition and environment (U). Sectors: Agriculture: remove restriction referring to "agrarian reform" (B). Fishing: B, P, U: commit in a clear manner (B,P,U). Production of Electricity: take commitment (P).
4. Procurement: provide national treatment for procurement by the larger procuring entities. Clarify the proposed scope through definition of state enterprises and regulatory bodies, and the applicable thresholds. Indicate the value of procurement proposed as a % of total procurement. Agree on Special and differential treatment, for example price preferences, safeguards for industrial policy reasons and offsets.
5. Tariffs: finalise negotiations on scope and phasing of tariff elimination for all NAMA products (EU positions outlined in annex).
6. GIs: negotiate on reduced list of wines and about a dozen other agricultural products.

These elements should be completed with an agreement on other regulatory aspects and issues, which notably includes export duties, rules of origin (including fisheries) and free-circulation of EU goods in Mercosur.

Improvements indicated orally

Tariffs

Coverage: increase coverage to at least 90% of trade, taking into account EU priorities.

Phasing: introduce linear reductions, i.e. eliminate "empty" first and second years.

Services

Banking: commit to waive presidential discretion on grant of license (B). Commit to clarify that credit cards and pension fund management are offered (B)

Telecoms: include satellites in telecoms (A). (Redrado to Lamy).

Maritime: open intra-Mercosur traffic parallel to domestic reforms to create internal maritime market for Mercosur shipping.

Government Procurement

A proposal on consultations and an "EU preference" for tenders opened to foreign competition. Scope: thresholds above which the agreement applies.