

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Wolf Grabendorff

Das brasilianische Militär:
Garant politischer Stabilität?

Manfred Nitsch

Das brasilianische Modell:
Ende eines Wirtschaftswunders?

Robert W. Cox

Gewerkschaften und
multinationale Konzerne

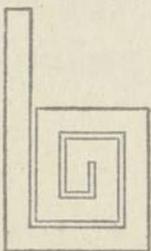
B 35-36/76

28. August 1976

W o l f G r a b e n d o r f f, Dipl.-Pol., geb. 1940; Lateinamerika-Referent bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (Ebenhausen/Isar) 1970/71 und seit 1975; 1972—1974 ARD-Fernsehkorrespondent für Lateinamerika; neben zahlreichen Zeitschriften-Veröffentlichungen folgende Buchveröffentlichungen: Lateinamerika — wohin?, 1970, 3. erweiterte Auflage 1974; Lateinamerika — Kontinent in der Krise (Hrsg.), 1973.

M a n f r e d N i t s c h, Dr. oec. publ., Dipl.-Hdl., geb. 1940; Studium der Wirtschaftswissenschaften, Pädagogik, Soziologie und Sprachen in Göttingen, Genf, Middlebury (USA) und München; wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Staatswirtschaftlichen Fakultät der Universität München (1967—1970), beim Max-Planck-Institut für internationales Patentrecht und bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (Ebenhausen/Isar); Lehrbeauftragter beim Fachbereich Volkswirtschaft der Universität München; zahlreiche Veröffentlichungen zu lateinamerikanischen Wirtschaftsproblemen und zum Technologietransfer.

R o b e r t W. C o x war Direktor des International Institute for Labor Studies in Genf und hat derzeit einen Lehrstuhl für International Organization an der Columbia Universität. Er ist Mitautor des Buches: The Anatomy of Influence: Decisionmaking in International Organization.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65,
5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Das brasilianische Militär: Garant politischer Stabilität?

Als vor gut zwei Jahren Ernesto Geisel der vierte Militärpräsident Brasiliens nach dem Putsch von 1964 wurde, waren innerhalb und außerhalb Brasiliens die Hoffnungen groß, daß er das verhärtete Militärregime einer Liberalisierung entgegenführen würde. Inzwischen ist deutlich geworden, daß diese Hoffnungen enttäuscht worden sind. Um so wichtiger ist es, nach Gründen zu suchen, die die komplexe politische Entwicklung Brasiliens nach 1964 erklären. Dabei gilt es, sich von jenen Vorurteilen freizumachen, die alle Militärregierungen von vornherein als negativ klassifizieren. Nachdem in Lateinamerika militärische Regierungs- und Herrschaftsformen keine Ausnahme mehr, sondern zur Regel geworden sind, ist die Frage zu stellen, inwieweit die Militärs — zumeist in Zusammenarbeit mit zivilen Technokraten — in der Lage

sind, den Entwicklungsanspruch dieser Länder besser als die politischen Parteien zu erfüllen. Bei der Analyse politischer Systeme in Lateinamerika sind europäische bzw. „westliche“ Interpretationsschemata, Gesellschafts- und Staatsvorstellungen nur partiell hilfreich. Es soll im folgenden auch nicht darum gehen, die innenpolitische Entwicklung Brasiliens chronologisch nachzuverfolgen. Vielmehr soll versucht werden, besonders typische Merkmale des brasilianischen Militärregimes herauszuarbeiten und seine Stabilität bzw. Instabilität zu analysieren. Dabei werden die Grundlagen der „Revolution“ von 1964 aufgezeigt, die Rolle des Militärs als Garant für „Sicherheit und Entwicklung“ beschrieben, das politische System des brasilianischen „Modells“ vorgestellt, die Außenpolitik einer „Großmacht“ dargelegt und die Paralyse der Politik in Brasilien definiert.

I. Die „Revolution“ von 1964

Es ist müßig, danach zu fragen, ob die „Revolution“ von 1964 wirklich eine gewesen sei oder nicht. Nach allgemeinem Konsens spricht man bisher lediglich von drei Revolutionen in Lateinamerika: der mexikanischen von 1910, der bolivianischen von 1952 und der kubanischen von 1959. Als Gradmesser für diese Beurteilung gilt die grundsätzliche, strukturelle Veränderung der jeweiligen Gesellschaft. Sowohl in Brasilien 1964 als auch in Argentinien 1966 und in Peru 1968 haben die Militärs bei ihrer Machtübernahme darauf bestanden, daß es sich um eine Revolution handle. Mit diesem Begriff erhoben die Militärs den Anspruch, die Gesellschaften ihres Landes grundsätzlich und strukturell verändern zu wollen. Wenn hier für die brasilianische „Revolution“ von 1964 dieser Ausdruck also bewußt gebraucht wird, dann nur, um damit das Selbstverständnis ihrer Protagonisten — nämlich der Militärs — zu verdeutlichen.

Dieses Selbstverständnis läßt sich zum Teil bereits in der berühmten Flaggeninschrift „or-

dem e progresso“ (Ordnung und Fortschritt) zusammenfassen. Die Militärs haben nach 1964 diesen Begriff modernisiert durch ihren Wahlspruch „segurança e desenvolvimento“ (Sicherheit und Entwicklung). Die alte brasilianische Vorstellung von Ordnung und Fortschritt wird damit nach der Machtübernahme der Militärs eingeeengt auf Sicherheit und Entwicklung. Zwischen diesen Polen ruht das ganze brasilianische innenpolitische System. Fortschrittsglaube und Entwicklungsfaszination haben die brasilianische Ober- und Mittelklasse seit 1964 in besonderem Maße geprägt und ihre Vorstellung vom unaufhaltsamen Aufstieg zur Großmacht beflügelt. Mit Ordnung und Sicherheit ist allein die innenpolitische Sicherheit gemeint. Das liegt nicht zuletzt daran, daß es einen äußeren Feind für Brasilien praktisch nicht gibt und auch seit seiner Staatsgründung nie gegeben hat. Eine Gefahr für den Bestand der Nation kann für die brasilianischen Militärs nur von innen kommen. Ordnung und Sicherheit sind für sie nicht nur Begriffe, sondern fast Zwangsvorstellungen. Sie sind überzeugt davon, daß es unchristliche, nicht-abendländische, kommunistische Mächte gibt, die Brasilien von innen heraus bedrohen und aushöhlen wollen. In das gesamte politische System Brasiliens ha-

Bei den beiden ersten Beiträgen dieser Ausgabe handelt es sich um überarbeitete Fassungen der am 7. Februar 1976 in der Evangelischen Akademie in Tutzing gehaltenen Vorträge zum Thema „Brasilien auf dem Weg zur Großmacht?“.

ben die Militärs Kontroll- und Abwehrmechanismen gegen jene politischen Kräfte eingebaut, die ihrer Meinung nach für Ordnung und Sicherheit ein Risiko darstellen. Auf diese Weise wollen die Militärs das Chaos vom eigenen Land abwenden. Das Chaos, das sind die anderen — also all jene, die kritisieren und die andere Vorstellungen von der Ordnung oder vom Zusammenspiel der Gesellschaft haben als sie selbst. In diesen inneren Sicherheitsbegriff wird jede Art von Kritik mit eingeschlossen: Wer also kritisiert, ist für die brasilianischen Militärs automatisch ein Sicherheitsrisiko.

Bis 1964 hatte sich das brasilianische Militär insofern als Nachfolger des brasilianischen Kaisers verstanden, als es — über den politischen Kräften des Landes stehend — die Funktion einer moderierenden Macht hatte. Es hat immer dann eingegriffen, wenn die Regierung versagte bzw. die Verfassung verletzte. Die Richtschnur für Versagen und Erfolg, für Übertreten und Einhalten der Verfassung wurde dabei vom Selbstverständnis der Militärs bestimmt.

Nach einer langen Tradition direkter und indirekter militärischer Interventionen in der Politik war 1964 für die brasilianischen Militärs der Zeitpunkt gekommen, nicht mehr das bestehende System zu moderieren, sondern es als Ganzes zu übernehmen. Nach ihrer eigenen Aussage wollten sie damit die Parteienunfähigkeit und die Korruption der Politiker beenden, dem Wirtschaftchaos und der Inflation Einhalt gebieten und der „linken“ Politik des Präsidenten João Goulart (1961—1964) einen Riegel vorschieben. Innerhalb des Modernisierungsprozesses eines lateinamerikanischen Landes bilden diese Rechtfertigungsgründe den typischen Wendepunkt, an dem die Militärs in sich selbst die einzige Kraft sehen, die den Fortbestand der Nation erhalten kann. Die Angst der Militärs vor dem Chaos, vor dem Zerfall, vor der Gefährdung der militärischen Hierarchie ist in Brasilien aufgrund der geographischen und strukturellen Heterogenität des Landes besonders ausgeprägt. Gerade während der Jahre 1945 bis 1964, als die einzelnen Bundesstaaten der föderativen Republik Brasilien über eine starke Autonomie verfügten, ließen sich Ansätze für einen solchen Zerfall erkennen. Dies zeigte sich auch in einer Reihe politisch motivierter Meutereien verschiedener Militärverbände. Aus dieser historischen Erfahrung haben die Militärs den Staat nach 1964 außerordentlich zentralisiert und von dem Föderalismus nur noch die Fassade erhalten.

Unter dem Motto, an der kranken Nation eine schmerzhaft Operation vornehmen zu müssen, um sie am Leben erhalten zu können, begann die brasilianische „Revolution“ 1964 ihr Werk. Mit der Politik als Befehl, der Regierung per Dekret, der Zentralisierung der Autorität kam auch die Entpolitisierung als Programm. In allen offiziellen Publikationen des brasilianischen Regimes — und dazu muß man wohl auch die Schulbücher zählen — wird Politik als etwas Niederes, etwas Unnationales, etwas Fragwürdiges dargestellt, dem der entpolitisierte Bürger, der sich nur um seine Arbeit und Familie kümmert, als der wahrhaft gute Bürger gegenübergestellt wird. Diese Vorstellung ist eine notwendige Voraussetzung zum Verständnis des brasilianischen Systems, denn nach Aussagen der Militärs ist das brasilianische Volk für Freiheit und Demokratie nicht reif. Es müsse daher — und hier werden die Parallelen zu anderen Militärregimen Lateinamerikas sehr deutlich — durch eine Periode der Umerziehung gehen, um später wieder in eine neue Demokratie entlassen werden zu können. Wie diese Demokratie aussehen soll, darüber sind sich freilich die Militärs selbst keineswegs einig. Die zwölf Jahre Militärherrschaft in Brasilien haben offenbart, daß der von den Militärs als so verwerflich bezeichnete Parteienhader nun innerhalb ihrer eigenen Institution sichtbar geworden ist. Diese Auseinandersetzungen sind zwar nicht ganz so deutlich wie in demokratischen Systemen Lateinamerikas, aber keineswegs weniger entscheidend in bezug auf ihre politischen Ergebnisse. Daraus läßt sich oft unschwer ablesen, welche „Partei“ innerhalb der Militärs sich durchzusetzen vermochte.

Über die verschiedenen Richtungen innerhalb des brasilianischen Militärs gibt es eine Vielzahl von Thesen, die hier kurz zusammengefaßt werden sollen. Demnach haben sich bereits zwischen 1960 und 1964 politische Spaltungen quer durch die Reihen der Offiziere vollzogen. Diese wurden anlässlich des Putsches zunächst relativ leicht überwunden, weil vor einem Putsch der Konsensus der meisten Offiziere angesichts des zivilen Gegners am leichtesten herzustellen ist und die unterschiedlichen politischen Überlegungen der einzelnen Gruppen in den Hintergrund treten. 1964 war die gemeinsame Basis für alle militärischen Gruppierungen die Bewahrung des Landes vor dem Kommunismus — der kommunistische Aufstand von 1932 war vielen Militärs noch allzu deutlich in Erinnerung — und dem wirtschaftlichen Chaos.

Ziemlich bald nach dem Putsch wurden drei sehr unterschiedliche Gruppierungen innerhalb der Militärs erkennbar.

Die erste bestand aus sogenannten Nationalisten, also Offizieren, die aus der heutigen Sicht — nach den Erfahrungen, die Lateinamerika inzwischen gemacht hat — als Militärs auf der Suche nach einem eigenen Entwicklungsweg bezeichnet werden würden. Die Anhänger dieser Gruppe kamen zumeist aus dem mittleren und unteren Offizierskorps und waren geprägt durch die Erfahrungen, die sie auf oft abgelegenen Inlandsposten mit den sozialen und wirtschaftlichen Problemen des Landes gemacht hatten. Sie standen in der Tradition des „tenentismo“ — der Leutnantsbewegung der dreißiger Jahre —, der erstmals die Modernisierungswünsche der aufstrebenden Mittelschichten Brasiliens gegenüber einem erstarrten oligarchischen System artikulierte. Da die Nationalisten sich mit dem notwendigen Wandel in Brasilien identifizierten, unterstützten sie vor 1964 Goulart weitgehend in seiner Politik des eigenen Entwicklungsweges. Diese Offiziere sind zum großen Teil gleich nach dem Putsch von den Schaltstellen des militärischen Apparats entfernt worden, ohne daß ihr Gedankengut aus der innermilitärischen Diskussion der letzten zwölf Jahre ganz verschwunden wäre.

Der zweiten Gruppe gehören die sogenannten Gemäßigten an, in Brasilien „linha blanda“ genannt. Ihre Kader rekrutieren sich zumeist direkt aus dem Expeditionskorps der Brasilianer im Zweiten Weltkrieg in Italien, der „Força Expedicionária Brasileira“ (FEB). Ihre Kriegserfahrung und ihre Zusammenarbeit mit US-Offizieren haben sie zum eigentlichen Katalysator der Modernisierung und Professionalisierung des brasilianischen Militärs werden lassen. Sie haben auch nach dem Krieg enge Beziehungen zu den USA unterhalten, dort Offiziersschulen besucht und in den Ausbildungsprogrammen der USA eine prominente Rolle gespielt. Ihre „westliche“ Prägung hat sie demokratischer werden lassen und ihnen eine gewisse Einsicht in die Notwendigkeit der Wahrung der Menschenrechte in Brasilien gegeben. Sie waren es

auch, die besonders nach 1968 immer noch etwas bremsend gegen die organisierte Repression und gegen die totale Unterdrückung Andersdenkender angegangen sind. Unter den Militärpräsidenten müssen Castelo Branco und Geisel eindeutig dieser Gruppe zugerechnet werden. Die Vertreter der „linha blanda“ sind auch diejenigen, die sich als Modernisierungskader einer Weltmacht im Wartestand verstehen und ihre gute Ausbildung dafür einsetzen, daß Brasilien — nicht zuletzt aufgrund seiner militärischen Führung — noch vor Ende des Jahrhunderts zu einer führenden Macht werden soll.

Die Angehörigen der dritten Gruppe sind die sogenannten Konservativen, in Brasilien als „linha dura“ bekannt. Obwohl vermutlich nicht zur größten Gruppe zählend, haben sie während der Militärherrschaft ihre Vetomacht sehr deutlich artikulieren können. Aus ihren Reihen rekrutieren sich die meisten Mitglieder der militärischen Geheimdienste, und sie haben auch zwei Präsidenten — Costa e Silva und Médici — durchsetzen können. Sie kommen oft, aber keineswegs immer, aus der Oberklasse, sind besonders antikommunistisch und davon überzeugt, daß wirtschaftlicher Fortschritt notwendigerweise eine starke Repression bedinge. Ihr Staatsbild ist eindeutig antidemokratisch und eher von korporativistischen Ideen geprägt, in denen jeder seinen Platz im Staate zugewiesen bekommt — der eine unten, der andere oben.

Wenn im folgenden die Rolle des Militärs als Garant für „Sicherheit und Entwicklung“ untersucht werden soll, ist es unerlässlich, diese drei Gruppen oder Fraktionen der brasilianischen Militärs mit ihrer unterschiedlichen Herkunft und ihren auseinanderstrebenden Zielvorstellungen nicht aus dem Auge zu verlieren. Wenn daher von der einen oder anderen Ausprägung des brasilianischen Systems die Rede ist, dann spiegelt sich darin fast immer das Ergebnis innermilitärischer Auseinandersetzungen um die jeweilige politische Linie wider — eine Tatsache, die zumindest teilweise den Zickzackkurs des brasilianischen Militärs, insbesondere unter der Präsidentschaft Geisel, zu erklären vermag.

II. Das Militär als Garant für „Sicherheit und Entwicklung“

Der Stellenwert der Militärs in Brasilien läßt sich durch einen Blick zurück in die Geschichte des Landes und auf die politische Kultur Lateinamerikas erkennen. In diesem Kontinent haben die Militärs nahezu immer die entscheidende Rolle in der Politik gespielt

— wenn nicht vor, dann hinter den Kulissen. Lateinamerikanische Historiker haben den politischen Einfluß des Militärs bis in die Unabhängigkeitskriege zurückverfolgen können. Nur wenige der sogenannten zivilen Regime sind in der Lage gewesen, ohne Zustimmung

der Militärs an die Macht zu kommen und sich an der Macht zu halten.

In Brasilien wurde dieser Tatbestand dadurch verstärkt, daß die regionalen Auseinandersetzungen dieses Riesenstaates einen starken Vermittler geradezu notwendig machten. Wohin das militärische Gewicht sich neigte, dahin gingen auch die politischen und wirtschaftlichen Vorteile entweder an die betreffende Region oder Gruppe — eine Entwicklung, die in abgemilderter Form durchaus bis heute angehalten hat.

Ihre Herrschaft verstehen die Militärs als technokratisch und unpolitisch. Sie sind sich völlig bewußt, daß ihr Waffenarsenal und ihre Drohkapazität jeden Überzeugungswillen unnötig machen und jede Überzeugungsnotwendigkeit ersetzen. Dort, wo der Konsensus für ein Gesellschaftssystem verordnet werden kann, ist nach Meinung der brasilianischen Militärs — und sie haben darin viele Nachahmer gefunden — die Politik unnötig geworden.

Seit 1964 verstehen sich die brasilianischen Militärs bewußt als Entwicklungspolitiker. Sie rechtfertigen und legitimieren ihre Machtübernahme im Staat damit, daß sie sagen: „Wir sind die einzigen, die über eine vernünftige Organisation in diesem Staat verfügen, die unparteiisch sind und die die Nation zusammenhalten — wir müssen deshalb die Akzente für die Entwicklung setzen.“ Das ist um so gerechtfertigter — so argumentieren zumindest viele Befürworter der Militärherrschaft —, als andere Militärs in anderen Ländern mit der gleichen Herrschaftsform andere Akzente setzen. Gerade weil in einer wirtschaftlichen und sozial derartig polarisierten Gesellschaft wie Brasilien nur sehr schwer ein Konsensus über die zukünftige Politik herbeigeführt werden kann, bleibt nach Meinung der Militärs für die Entwicklung nur die Politik als Befehl. Für die Wirtschaft ist die Militärherrschaft eine vorzügliche Stabilitätsgarantie, solange sich absehen läßt, daß sich innerhalb der Militärs nicht allzu unterschiedliche Vorstellungen über die einzuschlagende Wirtschaftspolitik bemerkbar machen. Dort, wo die Arbeiterschaft jederzeit diszipliniert werden kann, wo kein Streikrecht besteht und politische Ausgleichsmechanismen zwischen den Interessen verschiedener sozialer Gruppierungen unbekannt sind, kann sich offensichtlich — und dafür ist Brasilien ein in den letzten Jahren vielgerühmtes Beispiel gewesen — die Wirtschaft blendend entwickeln. Daß diese Entwicklung freilich von den Militärs nicht unkritisch gesehen wird, beweist der denkwürdige Ausspruch des Präsidenten

Medici: „Der Wirtschaft geht's gut, dem Volk aber schlecht!“

Gerade Präsident Geisel ist offensichtlich bemüht, eine soziale und wirtschaftliche Besserstellung für die Mehrheit des Volkes einzuleiten. Er stößt dabei keineswegs nur auf Seiten der Wirtschaft, sondern auch bei Teilen des Militärs auf Widerstand. Ihre Argumente sind, daß je weiter sich das brasilianische „Modell“ sozial und ökonomisch öffne und je stärker die bisher unteren Schichten an dem Fortschritt des Landes teilhaben könnten, desto lauter werde auch der Wunsch nach politischer Partizipation. Auch befürchten viele Militärs, daß bei einer stärkeren Umverteilung jene konsumverwöhnte Mittel- und Oberschicht, die bisher von dem Wirtschaftswunder überproportional profitiert und daher mit den Militärs kooperiert, als politischer Bündnispartner verlorengehen würde. In dem Dilemma, einerseits durch eine Verbreiterung ihrer Basis das System ihrer Herrschaft zu stabilisieren, andererseits aber dadurch die Unterstützung der Oberschicht und oberen Mittelschicht aufs Spiel zu setzen, scheiden sich die Geister innerhalb der Militärs. Wenn es darum geht, eine sichere politische Basis gegen eine unsichere zu vertauschen, erweisen sich die Militärs trotz ihrer uneingeschränkten Machtposition ebenso unfähig, politisch notwendige Entscheidungen zu treffen, wie andere politische Herrschaftsträger — z. B. Parteien — vor ihnen.

Weil die brasilianischen Militärs, einmal an der Macht, sich nicht an Regeln zu halten brauchen, haben sie die Verfassung zunächst ignoriert bzw. zeitweilig außer Kraft gesetzt, dann abgeändert und durch eigene sogenannte „Institutionelle Akte“ ergänzt. Die nach den Erfahrungen der ersten drei Regierungsjahre neu geschaffene Verfassung, die mit dem Amtsantritt von Costa e Silva am 15. März 1967 in Kraft trat und eigentlich alle vom Militär erwünschten Sicherungen hätte enthalten sollen, erwies sich als unzureichend. Erst der berühmte „Institutionelle Akt Nr. 5“ vom 13. Dezember 1968 schuf die Voraussetzung für eine dauerhafte Herrschaft der Militärs. Er hebt wesentliche Bestimmungen der Verfassung von 1967 wieder auf und gibt dem Präsidenten das Recht, Wahlmandate und politische Rechte auf zehn Jahre abzuerkennen sowie Grundrechte einzuschränken oder sie nach Belieben außer Kraft zu setzen. Mit dieser Maßnahme haben die Militärs sicherstellen wollen, daß eine Rückkehr zu den Verhältnissen vor 1964 ausgeschlossen ist. Durch diesen „Institutionellen Akt Nr. 5“ kann der Präsident alle politischen Aktivitä-

ten mit Leichtigkeit kontrollieren bzw. einschränken. Gerade Präsident Geisel hat trotz aller Bekenntnisse zur Öffnung des Systems wiederholt von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Alle Diskussionen über eine mögliche Rückkehr zu demokratischen Verhältnissen in Brasilien werden von dieser Erfahrung mit der sehr rasch eingeschränkten Verfassung von 1967 bestimmt. Die Hoffnungen der politischen Kräfte, die Willkür der Militärs in einem neuen Verfassungssystem stärker einzuschränken, werden nur dann von Erfolg gekrönt sein, wenn sie sich gleichzeitig dazu bereit finden, auf jede Alternative zu den jetzigen politischen Zielen auf Dauer zu verzichten.

Die Regime der Vier-Sterne-Generäle waren, mit brasilianischen Augen betrachtet, durchaus unterschiedlicher Natur. Während der erste Präsident, Castelo Branco, seine Amtszeit zunächst als vorübergehende Notwendigkeit ansah und eigentlich nur drei Jahre Militärherrschaft als notwendige Stabilisierungsperiode für das Land ins Auge gefaßt hatte, gehörte sein Nachfolger, Costa e Silva, zu jener Gruppe der Militärs, die als Vertreter der „linha dura“ sich in den Machtstellen des Staates auf lange Zeit einzurichten begannen. General Medici schließlich verstärkte noch den autoritären und repressiven Charakter des Regimes und bezeichnete es gleichzeitig als Demokratie. Der amtierende Präsident, Ernesto Geisel, machte schon vor Regierungsantritt kein Hehl aus seinem persönlichen Engagement, das verhärtete autoritäre Regime zu öffnen. Sein politischer Zickzackkurs der letzten beiden Jahre — in Brasilien auch Doppelstrategie genannt — hat jedoch keineswegs das Endziel, die Demokratie wieder einzuführen, sondern will die militärische Kontrolle des Staates dort reformieren, wo sie durch ihre Methoden ihre angestrebten politischen Ziele selbst gefährdet.

Zur Beurteilung des Militärregimes in Brasilien sind vor allem drei Faktoren von Bedeutung. Einmal die spezifische Regierungsform der Militärs, zum andern die Veränderung, die sie bewirkt haben, und zum dritten die Zielvorstellungen, die ihnen vorschweben. Da zwölf Jahre Militärherrschaft mit vier verschiedenen Präsidenten schon eine vorsichtige Bilanz zulassen, sollen diese Faktoren hier näher untersucht werden.

Wie alle Militärs an der Macht sind auch die brasilianischen Militärs, unabhängig von ihrer jeweiligen Gruppenzugehörigkeit, in ihrem Auftreten paternalistisch. Es wird oben angeordnet und unten ausgeführt — eine andere Vorstellung von Machtausübung ist ih-

nen fremd bzw. erscheint ihnen geradezu als sicherheitsgefährdend. Sie sind darüber hinaus außerordentlich kritikempfindlich und unterscheiden kaum zwischen inhaltlicher und formaler Kritik an ihrem Regime. Aus dieser Kritikempfindlichkeit resultiert eine hochgradige Unfähigkeit zum Kompromiß, da jede einmal getroffene Entscheidung unter militärischen Gesichtspunkten gesehen wird, also unter keinen Umständen zurückgenommen werden darf, selbst wenn nachträgliche Ereignisse eine veränderte Entscheidung erfordern würden. Diese Entscheidungskriterien prägen das militärische Verständnis von der Politik und schaffen dadurch, trotz der Beibehaltung des traditionellen Staatsapparats, einen Regierungsstil *sui generis*.

Das Selbstverständnis von der eigenen Autorität im Staate erlaubt den zivilen Kadern nur eine begrenzte Einflußnahme auf die Formulierung der Politik. Durch die starke Abneigung der Militärs gegenüber allen Mechanismen der alten „vormilitärischen“ Politik werden nur sogenannte „unpolitische“ Technokraten als Mitarbeiter im Regime akzeptiert. Die lange Zusammenarbeit und die gemeinsamen Interessen haben dazu geführt, daß sich — und gerade dafür ist Brasilien ein gutes Beispiel — einerseits die Militärs technokratisiert und andererseits die Technokraten in ihrem Denken militarisiert haben. Denn nichts ist für einen planenden Technokraten angenehmer als die Gewißheit, daß seine Vorstellungen kraft militärischer Autorität weitgehend unabhängig von den Vorstellungen der Betroffenen durchsetzbar sind. Die Kaderschmiede der brasilianischen Militärs, die „Escola Superior de Guerra“ (ESG) in Rio, hat diese Vernunfttehe zwischen Militärs und Technokraten auf allerhöchster Ebene institutionalisiert. Um sich von zivilem Sachverstand in der Staatsführung weitgehend unabhängig zu machen bzw. ihm dort, wo er unbedingt notwendig ist, den militärischen Stempel aufzudrücken, hat die ESG seit 1964 etwa 3 000 Offiziere und Zivilisten zu Staatsmanagern ausgebildet, die auf das militärische „Modell“ Brasiliens eingeschworen sind. Gerade diese Philosophie der ESG läßt darauf schließen, daß die brasilianischen Militärs keineswegs willens sind, relativ kurzfristig den Staat wieder in zivile Hände zu legen. Eher scheinen sie bereit — sollten es die wirtschaftlichen Verhältnisse erfordern — auch noch jene Bereiche des Staates stärker an sich zu ziehen, die bisher weitgehend eine Domäne der Zivilisten gewesen sind.

Die Veränderungen, die das brasilianische Militär erreicht hat, sind relativ leicht aufzu-

zählen. An erster Stelle steht das in dem Beitrag von Manfred Nitsch („Das brasilianische Modell: Ende eines Wirtschaftswunders?“) ausführlich dargestellte Wirtschaftsmodell, dessen pro-kapitalistische Grundstruktur auch nach den in der jüngsten Zeit aufgrund der weltwirtschaftlichen Situation notwendig werdenden Änderungen erhalten bleiben dürfte. Die Erfolge dieses Modells werden durch internationale Kreditfähigkeit und externe Märkte bestimmt. Seine Anfälligkeit gegenüber externen Pressionen dürften daher einem Teil der Militärs auch weiterhin ein Dorn im Auge sein. An zweiter Stelle steht die nationale Integration, die zumindest auf dem Gebiet der Infrastruktur weitgehend erreicht worden ist. Hier hat das militärische Denken organisatorische Leistungen vollbracht, deren Modernisierungseffekt ohne Zweifel sehr beachtlich ist. Neben diesen vornehmlich nationalen Effekten haben die Militärs auch international Brasilien einen neuen Stellenwert gegeben. Sowohl wirtschaftlich als auch militärisch hat Brasilien Argentinien als regionale Vormacht abgelöst. Darüber hinaus hat sein Entwicklungsmodell einer ganzen Reihe von lateinamerikanischen Eliten anderer Staaten als Vorbild gedient, wenn auch seine beherrschende Rolle in der Region mit gemischten Gefühlen betrachtet wird. Im internationalen System ist Brasilien bereits weitgehend

als Großmacht im Wartestand anerkannt — ein Phänomen, das den Militärs auch von vielen innenpolitischen Gegnern als großer Erfolg angerechnet wird.

Diese Leistungsbilanz des Militärregimes entspricht in vielerlei Hinsicht den Zielvorstellungen, unter denen die Militärs angetreten sind. Darunter steht an erster Stelle die wirtschaftliche Größe, die ihnen nur durch abhängige und an den westlichen Kapitalismus assoziierte Entwicklung erreichbar schien. Sie waren weitgehend bereit, in Kauf zu nehmen, daß dabei die Reichen immer reicher und die Armen immer ärmer wurden. Ein Teil der Militärs hat jedoch den weiteren Nachteil dieser Zielvorstellung, daß nämlich der erwünschte Großmachtstatus nur durch eine strukturelle Abhängigkeit von dem „Westen“ zu erreichen sei, noch nicht völlig akzeptiert. Korrekturen an dieser Politik lassen sich bereits erkennen. Unabhängig von dem einzuschlagenden Weg wollen die brasilianischen Militärs den Großmachtstatus noch vor Ende dieses Jahrhunderts für ihr Land erreichen. Sollte dies mit der Unterstützung des „Westens“ nicht rasch genug möglich sein, dann sind andere Alternativen — z. B. Brasilien als Führungsmacht der Dritten Welt — samt ihren innen- und wirtschaftspolitischen Konsequenzen für viele Militärs durchaus denkbar.

III. Das politische System des brasilianischen „Modells“

Die Schlüsselfigur eines jeden politischen Systems in Brasilien ist immer der Präsident. Dies gilt besonders für das militärische „Modell“ seit 1964. In diesem Modell ist der Präsident Angelpunkt und Verbindungsglied zwischen zwei von einander völlig unabhängigen politischen Strukturen. Die eine ist die beibehaltene Fassade der Verfassung, gekennzeichnet durch Parteien, Kongreß und Gewaltenteilung. Die andere Struktur bildet parallel dazu das Militär als Institution, an deren Spitze die zehn Vier-Sterne-Generäle bzw. Admiräle der drei Waffengattungen stehen. Aus der Mitte dieser Gruppe rekrutiert sich jeweils der neue Präsident, der dann sozusagen der Delegierte der Militärs in der Spitzenfunktion der zivilen Hierarchie ist. Der Präsident muß auf diese Gruppe, die gewissermaßen seinen „Wahlkreis“ darstellt, sehr starke Rücksicht nehmen. Während also die zivile politische Struktur weitgehend einen Fassadencharakter trägt, weil der Präsident nicht auf sie angewiesen ist, Parteien und Kongreß aber auf ihn, ist das Machtverhältnis bei der militärischen Struktur geradezu umgekehrt.

Solange also die Militärs den Präsidenten de facto aus ihrer Mitte stellen, bleibt sein Amt — also die oberste Autorität im Staat — ein Instrument dieser Gruppe. Dieses Amt findet auch durch die nachträgliche bzw. zusätzliche Legitimierung durch den Kongreß keine Verankerung in der zivilen politischen Struktur. Der Präsident muß einzig und allein darauf bedacht sein, in der Gruppe der zehn Vier-Sterne-Generäle Zustimmung für seine Politik zu finden; er muß so gewissermaßen mit wechselnden Mehrheiten regieren.

Diese Konstellation hat es den bisherigen Präsidenten der brasilianischen „Revolution“ ermöglicht, einen gewissen demokratischen Schein zu wahren. Den beiden künstlich geschaffenen Parteien — die regierende Staatspartei „Aliança Renovadora Nacional“ (ARENA) und die offizielle Oppositionspartei „Movimento Democrático Brasileiro“ (MDB) — wurde somit ein gewisser Spielraum samt relativ freien Wahlen gestattet. Das kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß sowohl die ARENA als auch die MDB in sich gespalten

sind zwischen den Anhängern des jetzigen Systems und jenen Politikern, die hoffen, zu einem echten Parteiensystem mit höchstens indirektem Militäreinfluß zurückkehren zu können. Beide Parteien verfügen über keine wirksamen Möglichkeiten zur Kontrolle der Regierung, und die Opposition ist schon per Definition keine Alternative von morgen. Ihr Potential für eine politische Mobilisierung ist ebenso eingeschränkt wie ihre Ausstrahlung auf den vorparlamentarischen Raum, da die Militärs an politischer Partizipation und breiter politischer Willensbildung ja gerade nicht interessiert sind.

Die Drohkapazität der Militärs, insbesondere in Form des „Institutionellen Aktes Nr. 5“, gibt den „Garanten der politischen Stabilität“ immer wieder die Möglichkeit, allzu kritische Abgeordnete — oft ohne Angabe von Gründen — zu „kassieren“ („cassações“). In einem System, in dem Andersdenken generell als Ungehorsam abgestempelt wird — besonders dann, wenn es sich um alternative Gesellschaftsmodelle handelt —, ist der Raum für die politische Meinungsbildung außerordentlich eingeschränkt. Direkte und indirekte Pressezensur trägt dazu bei, daß ein kritisches Bild des brasilianischen Systems in Brasilien selbst kaum entstehen, geschweige denn Verbreitung finden kann. Durch den institutionalisierten Terror, der sich zeitweilig in Brasilien verselbständigt hat und in systematischer Repression und Folterung seinen Ausdruck findet, werden unliebsame Entwicklungen bereits im Keim erstickt. Auf die Dauer führt eine solche Entwicklung bei dem politisch bewußten Teil der Bevölkerung entweder zur Resignation oder aber zur völligen Entpolitisierung. Viele Militärs, ebenso wie eine ganze Reihe von Unternehmern und Wirtschaftspolitikern, machen aber keinen Hehl daraus, daß sie einen notwendigen Zusammenhang zwischen Repression und wirtschaftlicher Entwicklung sehen. Fortschritt und Stabilität, politische Ruhe und wirtschaftliche Sicherheit sind jedoch den Ober- und Mittelschichten offensichtlich durchaus das „Opfer“ der politischen Freiheit wert.

Nur diejenigen, die von der Militärherrschaft weder eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Situation noch Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Regierung zu erwarten haben, gehören zu den wirklich Unzufriedenen im brasilianischen „Modell“. Bei einer möglichen Öffnung des Systems muß sich ihr Nachholbedarf an wirtschaftlicher und politischer Beteiligung als enorm herausstellen. Weil die Ober- und Mittelschichten genau dies befürchten, sind sie bis-

her mit der Militärherrschaft durchaus einverstanden. Die Militärs geraten aber in dem Moment in Zugzwang, wo sie den wirtschaftlichen Fortschritt für die Ober- und Mittelklasse nicht mehr im bisherigen Rahmen garantieren können, so daß bei dieser dann der Ruf nach verstärkter politischer Beteiligung am Schicksal des Landes lauter wird. Die Zustimmung aus Wohlstandsgründen — also die Legitimation der Militärherrschaft durch Leistung — ist besonders dann gefährdet, wenn durch externe wirtschaftliche Einflüsse das Entwicklungsmodell des Landes nicht mehr funktionieren sollte.

Auch hier läßt sich bereits erkennen, warum ein Teil der Militärs unter Führung des jetzigen Präsidenten nach Möglichkeiten sucht, das Wirtschaftsmodell zu modifizieren. Andernfalls setzen sie sich der Gefahr aus, aufgrund wirtschaftlicher Mißerfolge ihr gesamtes Herrschaftssystem revidieren zu müssen. Einerseits die Einsicht in die Notwendigkeit zur Veränderung des „Modells“, also zu einem gewissen Wandel, und andererseits die Zwangsvorstellung von Sicherheit als Garantie des Status quo kennzeichnen die Widersprüchlichkeit, mit der das politische System der brasilianischen Militärs leben muß. Denn gerade weil das Herrschaftssystem gewahrt werden soll, müssen gewisse wirtschaftspolitische und sozialpolitische Änderungen durchgeführt werden. Diese bringen in einem Land so extremer sozialer Gegensätze wie Brasilien leicht politisch explosive Verteilungskämpfe mit sich, die dann die Stabilität bedrohen, die von den Militärs als höchstes Gut gepriesen und von der Wirtschaft hoch geschätzt wird.

Die nahezu panische Angst vor der Gefährdung der Stabilität spielt auch bei der Diskussion um die in diesem Jahr anstehenden Gemeindewahlen die entscheidende Rolle. Nachdem bei den letzten Wahlen vom 15. November 1974 die Oppositionspartei MDB ihren Anteil der Abgeordnetensitze von 28 % auf 44 % und den der Senatorensitze von 11 % auf 33 % erhöhen konnte, hat die innermilitärische Diskussion darüber zugenommen, in welchem Rahmen Wahlen überhaupt sinnvoll seien. Dabei geht es vor allem der „linha dura“ nur in zweiter Linie um die Prozentzahlen, die die Opposition gewinnen könnte. Primär ist sie darüber besorgt, daß durch die Wahlvorbereitungen ein Klima politischer Agitation geschaffen würde, das ihre Sicherheitsvorstellungen gefährden könnte. Andererseits haben die Militärgouverneure Macht genug, um unliebsame Wahlkandidaten gleich im Gefängnis verschwinden zu lassen. Denn

ähnlich wie auf höchster Ebene gibt es auch auf regionaler und kommunaler Ebene eine doppelte politische Machtstruktur, bei der die militärischen Institutionen immer das Übergewicht über die zivilen haben. Das gilt auch für die Gerichtsbarkeit, deren Unabhängigkeit durch die militärische Gerichtsbarkeit mit eigenen Strafverfolgungsinstanzen bereits weitgehend eingeschränkt worden ist.

Selbst dieser flüchtige Blick auf die verschiedenen politischen Strukturen Brasiliens läßt erkennen, daß es sich beim Militär um ein Machtkartell handelt, das mit Ausnahme der gelegentlichen internen Selbstkontrolle durch die Rivalität der verschiedenen Gruppierungen keinerlei Einschränkungen unterworfen ist. Das Militär bildet so eine Art „Einheitspartei“, in der alle Entscheidungen politischer Art getroffen werden und in der sich auch alle Auseinandersetzungen um den jeweils einzuschlagenden Kurs abspielen. Da die militärische Einigkeit besonders hoch bewertet wird, werden politische Ratschläge von außen, selbst wenn sie von befreundeten Gruppen oder Politikern kommen, oft als Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Militärs betrachtet. Gerade weil das Militär als Institution in gewissem Maße die Zerrissenheit der Gesamtgesellschaft reflektiert, versucht dennoch die eine oder andere Gruppe im Militär ihre politischen Vorstellungen mit Hilfe ziviler Partner durchzusetzen. Die zeitweilig sich daraus ergebende öffentliche Diskussion ist die einzige Partizipation an der Politik der Militärs im brasilianischen Modell. Diese geringe Kommunikationsmöglichkeit, die zwischen der öffentlichen oder veröffentlichten Meinung und der Regierung in Brasili-

en besteht, macht das Korrigieren einer einmal getroffenen politischen Entscheidung außerordentlich schwierig. Hierbei zeigt sich aber andererseits — z. B. bei der Haltung gegenüber den transnationalen Unternehmen, bei der Vergabe von Erdölkontrakten an ausländische Firmen und bei der Außenpolitik —, daß innerhalb des militärischen Systems gewisse politische Alternativen noch zur Diskussion stehen.

Diese Schwerfälligkeit der Kontrolle und die mangelnde Anpassungsfähigkeit an veränderte politische Situationen ist sicherlich eine Hauptsystemschwäche des brasilianischen Modells. Eine andere liegt in der generellen Verweigerung legaler Oppositionsmöglichkeiten, wenn man einmal von den eng begrenzten Rahmenbedingungen für die MDB absehen will. Die Unterdrückung alternativer Gesellschaftsmodelle hat im Laufe der zwölfjährigen Geschichte der brasilianischen „Revolution“ zu einer Radikalisierung ihrer ideologisch oft sehr verschiedenen Gegner und damit direkt zu der bekannten Eskalation des Terrors geführt. Legale politische Entfaltungsmöglichkeiten werden, gerade auch im vorparlamentarischen Raum, unterbunden. So bleibt all denen, die eine Entpolitisierung oder die Integration in das militärische politische System ablehnen, nur der Weg in den Untergrund. Es besteht heute kein Zweifel mehr daran, daß die Militärs in Brasilien diesen Terror von unten in den Griff bekommen haben. Unter welchen Opfern, vor allem für die politische Entwicklung der eigenen Gesellschaft, wird sich allerdings erst dann absehen lassen, wenn das politische System sich doch einmal öffnen sollte.

IV. Die Außenpolitik einer „Großmacht“

Zu den Bestimmungsmerkmalen militärischer Regime gehört, daß sie besonderes Gewicht auf die Rolle ihrer Nation im internationalen System legen. Die brasilianischen Militärs haben aufgrund der natürlichen Voraussetzungen Brasiliens dafür eine besonders gute Ausgangsbasis vorgefunden. Als fünftgrößtes Land der Erde mit der siebtgrößten Bevölkerung und dem zwölftgrößten Bruttosozialprodukt fühlt sich Brasilien berechtigt, an den Privilegien der Großmächte teilzuhaben. Auf dieses Recht pochen die Militärs, nicht zuletzt deshalb, weil sie sich dabei auch in der außenpolitischen Tradition vorangegangener politischer Systeme in Brasilien sehen. Bestärkt fühlen sie sich darin auch durch ihr bisher erfolgreiches Entwicklungsmodell, ihre relativ starke wirtschaftliche Position, ihr beachtli-

ches militärisches Potential und ihre Vormachtstellung in Lateinamerika. Von außen freilich wird diese Haltung entweder als Subimperialismus (so von einigen der Anrainerstaaten in Lateinamerika) oder als Wirtschafts-imperialismus (so von einigen Staaten Afrikas, zu denen Brasilien besonders enge Beziehungen hat) oder als Größenwahn (so zum Teil von den etablierten Großmächten) betrachtet.

Bei der Evaluierung der Außenpolitik der brasilianischen Militärs gilt es zu berücksichtigen, daß die historischen Klientel-Erfahrungen Lateinamerikas mit Europa und den USA sogenannte „normale“ Beziehungen in dieser Region verhindern. Brasilien erscheint also seinen Nachbarn automatisch als neue Hegemonialmacht. Sicherlich ist es aber viel stärker an

einer bedeutenden Rolle im internationalen System interessiert, so daß es sich nicht leisten kann, durch Schwierigkeiten mit seinen lateinamerikanischen Nachbarn diese Rolle zu gefährden.

Die engen Beziehungen, die Brasilien bisher zu den USA unterhalten hat, spiegeln sich auch darin wider, daß es den eigenen Aufstieg in seinen Vorstellungen mit dem der USA vergleicht. Ähnlich wie im Falle der USA hat die pionierhafte Entstehungsgeschichte, der Drang nach Westen und die regional verstandene Integration nach innen zu einer Vormachtstellung in der Region — also in diesem Fall Lateinamerika — geführt. Zudem sieht Brasilien den Südatlantik als „Mare Nostrum“ an, wobei die Verbindung zur Gegenküste, also das westliche Afrika, schon lange vor 1964 eine wesentliche Rolle in der brasilianischen Außenpolitik gespielt hat. Brasilien betrachtet ganz offen die Westküste Afrikas als die eigene Ostgrenze. Es geht dabei davon aus, daß gerade die ehemals portugiesischen Kolonien in Afrika sich die brasilianische Entwicklung und die multirassische Gesellschaft zum Vorbild nehmen könnten. Diese Modellwirkung des eigenen Systems sieht Brasilien als vorteilhaft für seine Außenbeziehungen an. Gerade die Militärregierungen haben es immer wieder verstanden, für den direkten Einfluß ihre bilateralen und für den indirekten Einfluß ihre multilateralen Verbindungen zu nutzen.

Auf dem Weg zur Großmacht hat sich Brasilien gleichzeitig oder abwechselnd verschiedener Mittel und Möglichkeiten bedient. Einerseits sah es die enge Verbindung zu den USA gleichsam als Möglichkeit, als Juniorpartner des Westens vermehrten Einfluß zu gewinnen. Andererseits hat sich Brasilien immer dann als Entwicklungsland mit der Haltung der Dritten Welt zu identifizieren gewußt, wenn dies eine Verbesserung seiner wirtschaftlichen Position oder aber seiner „bargaining power“ gegenüber den Industrieländern bedeutet hat. Besonders als sich nach dem Ölchock von 1973 herausstellte, daß der Westen allein die Entwicklung des brasilianischen Wirtschaftsmodells nicht zu garantieren in der Lage war, hat das brasilianische Regime sich sehr flexibel gezeigt und seine Beziehungen zu den Staatshandelsländern ebenso wie zu den OPEC-Staaten erheblich ausgebaut. Gerade die starke innen- und wirtschaftspolitische Abhängigkeit von den USA hat die Militärs dazu gebracht, sich außenpolitisch zu diversifizieren, wobei dies keineswegs ihnen allein als Verdienst angerechnet werden darf. Denn auch das brasilianische

Außenministerium — genannt Itamaraty — verfügt über einen ganz erheblichen Spielraum in der Gestaltung der Außenpolitik und sucht dort die langfristigen Zielvorstellungen Brasiliens unabhängig von dem jeweils herrschenden politischen System zu verwirklichen.

Innenpolitisch ist freilich der Kurs des Itamaraty unter seinem jetzigen Außenminister Azeredo da Silveira außerordentlich umstritten. Nachdem 1964 die Militärs als ersten außenpolitischen Akt die Beziehungen zu Castros Kuba abbrachen, mutet es in der Tat überraschend an, daß Brasilien im November 1975 das erste „westliche“ Land war, das Angolas MPLA anerkannte. Mit dieser aktiven Afrikapolitik hat Brasilien die wegen seiner engen Verbindungen zum ehemaligen Mutterland Portugal ehemals prokolonialistische Politik in den Vereinten Nationen wettmachen wollen.

Innerhalb der portugiesisch-sprechenden Welt sieht sich Brasilien nun als Nachfolger Portugals in Afrika und gewissermaßen als dritte Kraft bei all jenen Entwicklungsländern, die sich weder dem Osten noch dem Westen zugeneigt fühlen. Diese Vorstellung von seiner Rolle zwischen den ideologischen Blöcken ist vornehmlich auf den ideologischen Konflikt der Zukunft — nämlich den Nord-Süd-Konflikt — zugeschnitten. Hier fühlt sich Brasilien als Bindeglied zwischen den Entwicklungsländern und den Industrieländern, weil es sich zwar keiner Gruppe ganz, jedoch beiden ein wenig zurechnet. Die brasilianischen Militärs reagierten deswegen auch erstaunlich kühl auf Kissingers Vorschlag, regelmäßige Konsultationen über alle internationalen Probleme zwischen den USA und Brasilien abzuhalten. Brasilien hatte schon beim Abschluß des Nuklearvertrages mit der Bundesrepublik erkennen lassen, daß es sich keineswegs als Juniorpartner der USA fühlt, sondern seine Außenpolitik einzig und allein seinen nationalen Interessen unterordnet, zu denen es auch die Souveränität über die eigene technologische Entwicklung zählt. Dieses wohlverstandene nationale Interesse, in Brasilien als „verantwortlicher Pragmatismus“ (pragmatismo responsável) bezeichnet, läßt sich am besten als ein Offenhalten aller Optionen im internationalen System kennzeichnen. Gerade aufgrund der wirtschaftlichen Schwierigkeiten ihres „Modells“ und der damit in Frage gestellten Überlebensfähigkeit ihres politischen Systems sind die brasilianischen Militärs bereit, eine Außenpolitik zu betreiben, die einzig und allein ihren eigenen Interessen dient und die sich nicht an überkommenen ideologischen Mustern orientiert.

V. Die Paralyse der Politik

Die zwei Jahre der Präsidentschaft Ernesto Geisels haben zwar in unterschiedlicher Weise, aber keineswegs weniger deutlich als die zehn Jahre seiner Vorgänger die Paralyse der Politik in Brasilien erkennen lassen. Schon bei seinem Amtsantritt war er mit vielen Vorschulborbeeren bedacht worden, und in den Jahren 1974 und 1975 wurde sein Regime mit so schönen Namen wie „abertura“, „descompressão“, „distensão“ belegt. So wurde eine Öffnung des verhärteten und an vielen Fronten festgefahrenen politischen Systems erwartet. Die stilistische und teilweise auch inhaltliche Veränderung der Regierungsweise unter Geisel, dem als protestantischem Lehrersohn besonders viel Gerechtigkeitsinn nachgesagt wird, schien zeitweilig eine solche Euphorie zu rechtfertigen. Inzwischen ist es müßig darüber zu diskutieren, welche Gründe Geisel zum Rückzug von seinen Plänen gezwungen haben. Es können die Auswirkungen der weltweiten Rezession auf das brasilianische „Modell“, die starken Unterschiede innerhalb der wichtigsten Gruppierungen der Militärs, die allzu optimistische Reaktion der Oppositionspartei MDB oder aber eine Kombination all dieser Faktoren gewesen sein. Vieles spricht auch dafür, daß Geisel seine Äußerungen über die Öffnung des Systems gar nicht so umfassend verstanden wissen wollte. So hat er selbst von einem „Prozeß einer langsamen, graduellen und abgesicherten Öffnung“ gesprochen. Und um alle Mißverständnisse auszuräumen, betonte er außerdem, die „descompressão“ sei sozial und nicht politisch zu verstehen.

Geisel hat einen deutlichen Zickzackkurs zwischen Entspannung und Verhärtung des Regimes gesteuert. Die immanenten Unterschiede zwischen der „linha blanda“ und der „linha dura“ und die offene Kritik innerhalb des Militärs an seiner Politik lassen vermuten, daß er vielleicht auf diesen Kurs gesteuert wurde. Nachdem Geisel durch eine zeitweilig gelockerte Pressezensur von einer dankbaren Opposition als „Vater der Entspannung“ gefeiert wurde, schlug das politische Pendel — wie so oft in Brasilien — schon bald in die andere Richtung aus, und eine Reihe von Abgeordnetenmandaten wurde von dem gleichen Präsidenten rücksichtslos „kassiert“. Aus dem Präsidentenpalast verlautete dazu unter der Hand, daß mit derlei Maßnahmen auch weiterhin zu rechnen wäre, wenn die Oppositionspartei MDB nicht selbst dafür sorgen würde, daß alle Kritik an der „Revolution“ aus ihren Reihen unterbleibe. Denn eine Diskus-

sion über die Alternativen zu dem jetzigen politischen „Modell“ muß auf jeden Fall unterbunden werden, solange innerhalb der Militärs keine Übereinstimmung über eine eventuelle Modifizierung ihrer Herrschaftsform erzielt worden ist.

Geisel ist sich durchaus bewußt, daß seinem Regime nicht nur Gefahren von links drohen. Polizeiwilckür, Geheimdienst-Selbstherrlichkeit und die immer wieder zur Schau getragene Bereitschaft der „linha dura“, sich mit Gewalt gegen unliebsame Kurskorrekturen am politischen System der „Revolution“ zu wehren, spielen im Kalkül Geisels eine wesentliche Rolle. Aus diesem Grunde muß der Präsident auch auf jeden Fall zu verhindern suchen, daß die relativ unwichtigen Gemeindewahlen im Herbst 1976 zu erneuten großen Gewinnen der Oppositionspartei MDB führen. Eine zweite „Wahlschelte“ wie 1974 würde die „linha dura“ kaum hinzunehmen gewillt sein. Die Parlamentswahlen 1978 würden mit ziemlicher Wahrscheinlichkeit durch einen weiteren „Institutionellen Akt“ oder andere Eingriffe verboten bzw. verschoben werden. Um diesem Dilemma zu entgehen, wird in Brasilia bereits von Plänen für ein neues Parteiensystem und eine neue Verfassung gesprochen. Dieses neue brasilianische „Modell“ soll — soweit es bisher bekanntgeworden ist — nach der Auflösung der beiden jetzigen Parteien die Neugründung von etwa vier Parteien beinhalten. Die Sicherheits- und Ausnahmebestimmungen der bisherigen sogenannten „Institutionellen Akte“ sollen in eine neue Verfassung eingearbeitet werden. Damit glaubt Geisel, die politischen Vorstellungen der brasilianischen „Revolution“ mit den formalen Ansprüchen der Opposition verbinden zu können, so daß beide Lager einer solchen Institutionalisierung ihre Zustimmung geben könnten. Darüber hinaus — und das ist ein durchaus erwünschter Nebeneffekt — könnte ein solches straff geführtes und dann vom Militär nur noch indirekt kontrolliertes Mehrparteiensystem Brasilien auch nach außen ein völlig neues Image verleihen.

Eine solche Korrektur zur Stabilisierung des politischen Systems in Brasilien bietet aber keine Gewähr für eine stabilere Entwicklung, weil es sich dabei eigentlich nur um Schönheitsoperationen der politischen Fassade handelt. Die interne Machtverteilung bliebe davon relativ unberührt und die Abhängigkeit von außen ebenfalls. Seine stärkste Stütze findet das brasilianische System in einer Al-

lianzen zwischen Militärs und Technokraten mit weitgehender Absicherung einheimischer und vor allem ausländischer Wirtschaftseliten. Das Interesse des Auslandes hat sich nicht nur in der bereitwilligen Unterstützung Brasiliens während der allgemeinen Wirtschaftskrise von 1973 gezeigt, sondern läßt sich auch an seiner mehr oder weniger direkten Beteiligung an der innerbrasilianischen — und damit zum Teil innermilitärischen — Diskussion um mögliche Veränderungen des Wirtschaftsmodells ablesen.

Dieser Tatbestand macht das Funktionieren des brasilianischen Systems, zumindest bis zu einem gewissen Grade, von externen Entscheidungen abhängig. Hierin sieht ein Teil des Militärs das „Sicherheitsrisiko“ des bisherigen „Modells“ und versucht, durch entsprechende Korrekturen in der Wirtschaftspolitik — etwa durch stärkeren Einfluß der Staatsbetriebe — oder in der Außenpolitik — durch die stärkere Abstützung auf die Länder der Dritten Welt — dieses Maß an Außensteuerung abzubauen. Während also ein Teil der Militärs — und hier verlaufen die Fronten mitten durch die verschiedenen Gruppierungen — eine Destabilisierung ihres Systems von außen befürchtet, sieht ein anderer die größere Gefahr in einer Öffnung nach innen. Dieser innermilitärische Konflikt überschattet bei weitem die Auseinandersetzung zwischen Militärs und zivilen Politikern bzw. zwischen Regierung und Opposition. Wie eine unausgesprochene Drohung steht dahinter für die jetzt regierenden Militärs die Angst vor einer „portugiesischen Lösung“.

Wie schon bei anderen autoritären Regimen werden an dieser Entwicklung, die hier nur in ganz groben Umrissen aufgezeigt worden ist, die Schwierigkeiten der Rückkehr von einem militärischen zu einem zivilen System sichtbar. Dabei ist es keineswegs so, daß eine möglichst lange und aus militärischer Sicht möglichst erfolgreiche Regierungszeit diese Rückkehr erleichtern würde. Eher ist damit zu rechnen, daß nach langer Militärherrschaft der Zerfall der politischen Infrastruktur so weit fortgeschritten ist, daß ein relativ konfliktfreier Übergang zur demokratischen Regierungsform fast ausgeschlossen erscheint. Für Brasilien würde dies bedeuten, daß die von Geisel beabsichtigte Öffnung des Systems entweder zu einer verstärkten Politisierung von unten oder aber zu unvorhersehbaren Reaktionen innerhalb der Militärs führen würde. In beiden Fällen würde dies erhebliche Rückwirkungen auf das brasilianische „Modell“ haben.

Das Problem, einen raschen Wandel vom Entwicklungsland zur Großmacht ohne die Veränderung bestimmter politischer und sozialer Strukturen durchzuführen, ähnelt der Quadratur des Kreises. Die partiellen Einzelerfolge in gewissen Bereichen, die ein militärisches Modell aufgrund ganz bestimmter Machtmittel erzielen kann, sollten nicht über die generelle Anfälligkeit eines solchen politischen Systems hinwegtäuschen. Denn gerade diese Einzelerfolge tragen in einem so heterogenen Land wie Brasilien nicht zu seiner Homogenisierung bei, sondern reißen, da sie nur bestimmten Sektoren zugute kommen, die bestehende Kluft nur weiter auf. Diese Fehlentwicklung und die daraus resultierenden Probleme der brasilianischen Militärs lassen sich abschließend am besten durch das Beispiel von vier geöffneten Scheren veranschaulichen:

— Besonders eindrucksvoll ist die „Einkommens-Schere“: Das brasilianische „Modell“ hat einen geringen Teil der Bevölkerung immer reicher, die Mehrheit aber relativ ärmer gemacht, so daß der wirtschaftliche Aufstieg des Landes zumindest zum Teil mit dem sozialen Abstieg eines großen Prozentsatzes seiner Bürger erkauft worden ist.

— An zweiter Stelle steht die „Stadt-Land-Schere“: Extreme Ungleichheit und interner Kolonialismus sind die bestimmenden Faktoren der Regionalentwicklung, deren Ergebnisse sich an der Auseinanderentwicklung von Nord und Süd, Küste und Hinterland Brasiliens ablesen lassen.

— Noch gravierender ist die „Wirtschaft-Politik-Schere“: Während die Wirtschaft von innen und außen unterstützt und gefördert wird, werden politisches Bewußtsein und politische Partizipation so gebremst und unterdrückt, daß sie langfristig verkümmern müssen.

— Schließlich gibt es noch die „Innen-Außen-Schere“: Das Auseinanderklaffen zwischen Brasiliens interner Politik und seiner Position in der Welt treibt die Militärs immer wieder in Rechtfertigungssituationen hinein. Gegenüber ihren westlichen Partnern müssen sie ihr Repressionssystem verantworten, gegenüber der Dritten Welt müssen sie ihre Rolle als Lieblingskind der transnationalen Unternehmen verteidigen.

Die brasilianischen Militärs müssen zwar — wie wohl die meisten anderen politischen Systeme auch — mit der Existenz einer oder mehrerer Scheren leben, sie können es sich aber auf die Dauer nicht leisten, diese Scheren wie bisher immer weiter aufzumachen.

Das brasilianische Modell: Ende eines Wirtschaftswunders?

I. Zum Interesse an Brasilien

An Brasilien scheiden sich die Geister. Das Interesse an diesem Land wird durch einen Widerspruch gespeist, der vermutlich in jedem von uns liegt und der dann aufbricht, wenn man einem Land mit so krassen sozialen Gegensätzen begegnet. Meiner Erfahrung nach kann man sich erst dann ein einigermaßen objektives Bild von der Realität Brasiliens machen, wenn man zugibt und sich bewußt darauf einstellt, daß zwei Seelen in der Brust des ausländischen Betrachters wohnen: Der aristokratische heimliche Traum, reich, modern und mächtig in einer armen und rückständigen Gesellschaft zu sein, erfüllt sich für den Ausländer, wenn er sich mit der Oberschicht dort identifiziert. In unauflösbarem Widerspruch dazu steht der demokratische Traum von Brüderlichkeit, Gleichheit und Geborgenheit in einer solidarischen Gesellschaft, der gröblich beleidigt wird, wenn der Ausländer sich als Mensch mit den einfachen brasilianischen Menschen identifiziert. Da er jedoch nicht aus seiner Haut heraus kann, muß er diesen demokratischen Traum verdrängen, vertrösten oder gar ins Verbotene abschieben, stellt doch ein wirkliches Ernst-Nehmen eine Bedrohung seiner ganzen Existenz als Angehöriger einer weltweit gesehen privilegierten reichen Oberschicht dar.

Dieser Widerspruch aktualisiert sich unweigerlich bei der Beschäftigung mit Brasilien. Die Aggressivität in den Diskussionen über das „brasilianische Modell“ macht dies immer wieder deutlich. Dies gilt nicht nur innergesellschaftlich, sondern auch für die internationalen Beziehungen: Der Traum, die eigene Position oben in der Weltrangliste zu behaupten und mit einer technologischen Flucht nach vorn zu verteidigen, steht im Widerspruch zum Traum vom Aufholen der Entwicklungsländer. Die wirtschaftliche Entwicklung Brasiliens weckt auch in dieser Hinsicht

beim Betrachter häufig Ängste und Wünsche, vielleicht sogar Schadenfreude angesichts der Auswirkungen der gegenwärtigen Weltrezession auf Brasilien. Die Offenlegung solcher interesseleitenden Motive ist daher wohl der einzige Weg, ehrlich und ohne Verklemmung in aller Deutlichkeit zu diskutieren.

Was interessiert uns nun an der brasilianischen Wirtschaft, wenn wir die angedeuteten Motive berücksichtigen? In erster Linie dürften es die Schwachstellen sein, die verwundbaren Punkte, denn die Haßliebe, mit der das brasilianische „Modell“ in der Bundesrepublik und darüber hinaus verfolgt wird, kreist in erster Linie um die Frage Stabilität oder Scheitern.

Als die vermuteten wunden Punkte sollen daher im eigentlich ökonomischen Abschnitt dieses Beitrags behandelt werden:

- die Wachstumsaussichten,
- die Verschuldung,
- die Auslandsinvestitionen und
- die Verteilung.

Im sozio-politischen Abschnitt soll dann als Brücke zu dem Beitrag von Wolf Grabendorff („Das brasilianische Militär: Garant politischer Stabilität?“) die Ausstrahlung der Wirtschaftsstruktur auf die sozialen, kulturellen und politischen Strukturen mit Hilfe des Stichworts von der „Heterogenität“ untersucht werden. Dabei erweist sich, daß möglicherweise in Brasilien ein politisches Gemeinwesen entsteht, das mit unseren Vorstellungen vom modernen Nationalstaat gar nicht recht zu erfassen ist.

Zunächst also zur Frage nach der Aufrechterhaltung des Wirtschaftswachstums, ohne das sich das brasilianische Regime nach der Meinung vieler Beobachter nicht halten könnte.

II. Gesamtwirtschaftliches Wachstum

Die goldenen Jahre des „brasilianischen Modells“ liegen zwischen 1967/68 und 1973/74 mit jährlichen Wachstumsraten von über 10 v. H. Der nachfolgende Konjunkturabschwung auf Wachstumsraten von ca. 4 v. H. (1975) und 2—3 v. H. (prognostiziert für 1976) — bei einer Schrumpfungsrates von durchschnittlich 2,5 v. H. (1975) in den westlichen Industrieländern noch immer beachtlich — könnte dazu verleiten, von einem Scheitern des „Modells“ zu sprechen.

Im historischen Zusammenhang (Tab. 1) zeigt sich jedoch, daß die brasilianische Wirtschaft in den letzten Jahrzehnten immer in Schüben gewachsen ist; das zyklische Muster von Wachstum und Stagnation läßt sich sogar bis in die Kolonialzeit zurückverfolgen.

An dieser Stelle ist auf den Zusammenhang zwischen Wirtschaftsgeschichte und gegenwärtiger sozio-ökonomischer Heterogenität hinzuweisen: Häufig haben sich bei diesen früheren, produktbezogenen Zyklen (Zucker, Gold, Kakao, Kaffee, Kautschuk) die dynamischen Zentren geographisch getrennt von den alten Zentren entwickelt; dadurch ist die jeweils neue Gesellschaft nicht im Schoße der alten entstanden, sondern an einer anderen Stelle des riesigen Landes; die alte Gesellschaft ist in Dekadenz zurückgelassen worden und die neue ohne Verankerung in den alten Strukturen entstanden. So ist im Laufe einer langen Geschichte Heterogenität als Nebeneinander von ungebremstem Fortschrittsglauben und unangetasteter Rückständigkeit, von altem und neuem Reichtum und

alter und neuer Armut zum Merkmal Brasiliens geworden.

Für die Beurteilung des gegenwärtigen Regimes und der gegenwärtigen Wirtschaftslage ist demnach festzuhalten, daß Brasilien seit langem eine ausgeprägte zyklische Wirtschaftsentwicklung genommen hat, daß es also durch den Putsch von 1964 nicht vom Militär aus dem Dornröschenschlaf einer statischen, traditionellen Gesellschaft erweckt worden ist, daß aber auch andererseits das gegenwärtige Regime nicht für ein historisches Erbe von Massenarmut und Heterogenität verantwortlich gemacht werden kann.

Bei näherer Betrachtung der Zyklen seit 1920 (Tab. 1) zeigt sich etwa folgendes Bild: Vor der Weltwirtschaftskrise sind die Kaffeexporte der wichtigste dynamische Faktor, während der Aufschwung nach 1933 vor allem binnenmarktorientiert ist. Im verarbeitenden Gewerbe werden zwischen 1932 und 1939 Wachstumsraten von jährlich fast 12 v. H. erzielt, die erst im Boom Anfang der siebziger Jahre wieder erreicht und knapp übertroffen werden.

Diese importsostituierende Industrialisierung wird nach dem Zweiten Weltkrieg fortgesetzt. Man hat diese Phase mit dem Ausdruck „Entwicklung nach innen“ bezeichnet, und in der Tat geht es um die Ausweitung der einheimischen Produktion für den Binnenmarkt. Das bedeutet, daß die Massen wirtschaftlich als Produzenten und als Konsumenten in das nationale ökonomische System eingegliedert werden. Politisch läuft seit dem Ende der zwanziger Jahre der Nationalismus von Getúlio Vargas und seinen Nachfolgern mit diesen ökonomischen Prozessen parallel. Gegen Ende der fünfziger Jahre — in der Amtszeit des Staatspräsidenten Kubitschek — wandelt jedoch der Industrialisierungsprozeß seinen Charakter: Erstens lassen sich zunehmend ausländische Unternehmen in Brasilien nieder, so daß es nicht mehr einheimische Betriebe sind, welche vormals importierte Güter produzieren; zweitens ist die „leichte“ Industrialisierungsphase insofern abgeschlossen, als der zuvor durch Importe belieferte Markt weitgehend ausgeschöpft ist. Nun erfolgt die Ausdehnung der Produktion zumindest teilweise durch den Einbruch der neuen Produkte (z. B. Automobile und Haushaltsgeräte) in die Produktions- und Einkommenssphäre der einheimischen Betriebe.

Während also ökonomisch das entsteht, was man „assozierte Entwicklung“ genannt hat,

Tabelle 1:

Wachstumsraten des brasilianischen Brutto- sozialprodukts in ausgewählten Perioden (v. H. p. a.)

Periode	Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des realen BSP
1920—29	3,9
1929—32	0,5
1932—39	5,7
1939—45	3,2
1947—62	6,9
1962—67	3,4
1967—73	10,1

Quelle: William G. Tyler, *Manufactured Export Expansion and Industrialization in Brazil*, Tübingen 1976, S. 13.

nämlich die Verflechtung des modernen Sektors in das globale industrielle System, bleibt politisch der Nationalismus die wichtigste Kraft — und es entsteht als Reaktion auf „Überfremdung“ und „Ausverkauf“ eine breite Welle von nationalistischer Mobilisierung. Mit der Mobilisierung steigen die Ansprüche, die Investoren ziehen sich zurück, und so kann der Putsch von 1964 als Gleichschaltung von Ökonomie und Politik interpretiert werden: Nachdem ökonomisch bereits der nationalkapitalistische Weg zugunsten der globalen Verflechtung durch transnationale Unternehmen aufgegeben worden ist, wird auch politisch der nationalistische Weg abgebrochen, jedenfalls insoweit, als „Nationalismus“ für politische Mobilisierung und sozio-ökonomische Homogenisierung steht.

Nach dem Putsch dauert die Konsolidierungsphase bis 1967. Die ausländischen Investoren warten ab, und die brasilianische Wirtschaftspolitik setzt vergeblich auf eine neue Dynamik durch die einheimischen Unternehmen. Dann fallen ab 1967/68 eine Reihe von Bedingungen und Ereignissen zusammen, die die goldenen Jahre bis zur Energiekrise und Rezession bestimmen: export- und investitionsfördernde wirtschaftspolitische Maßnahmen, steigende Nachfrage auf den Weltmärkten nach brasilianischen Rohstoffen und Fertigwaren bei anfangs unausgelasteten Produktionskapazitäten, Expansion der transnationalen Unternehmen in Brasilien bei relativ instabilen Verhältnissen in den Nachbarländern (vor allem Argentinien und Chile), politische Ruhe nach der Zerschlagung der Stadtguerilla, der völligen Entmachtung des Parlaments und der Übernahme der Präsidentschaft durch Médici.

Schließlich ist auch noch ein psychologisches Element bei den tonangebenden Gruppen zu berücksichtigen: Im Jahre 1967 veröffentlichten die amerikanischen Zukunftsforscher Kahn und Wiener ihren Bestseller „The Year 2000“, der in Brasilien einen Schock auslöst und Wachstum um jeden Preis zum Ziel Nummer Eins der Wirtschaftspolitik werden läßt. Der Schock besteht darin, daß klar wird, wie weit Brasilien noch hinter den Industrieländern herhinkt (Tab. 2), mit denen es seinen industriellen Sektor, seine Konsumansprüche, sein Kommunikationssystem und sein Selbstverständnis, also das ganze Leben seiner herrschenden Schichten, verbunden hat. Überdies wird für Brasilien bis zum Jahre 2000 nicht nur ein mäßiges Wirtschaftswachstum prognostiziert, sondern auch eine Erhöhung des relativen Abstands zu den USA von 1 : 13 auf 1 : 20 und des absoluten Abstands von etwas über 3 000 US \$ auf fast 10 000 US \$ (Wert von 1965). Zu dem für Brasilien zweitwichtigsten Partner, der Bundesrepublik Deutschland, werden noch größere Zunahmen in den Abständen vorhergesagt. Nachträglich zeigt zwar ein Blick auf die Zahlen der siebziger Jahre (nach Weltbank-Atlas 1975), wie sehr sich die Futurologen — jedenfalls bislang — im Hinblick auf das brasilianische Wachstum und den Abstand zu den USA (1 : 8 im Jahre 1973) verschätzt haben, aber es zeigt sich auch, daß der Abstand zwischen Brasilien und der Bundesrepublik trotz des brasilianischen Booms seit 1965 noch immer nicht geringer geworden ist.

Zurückblickend auf 1967/68 wird verständlich, daß für die brasilianischen Technokraten damals in den Projektionen die Gefahr einer als ungeheuer empfundenen Deklassierung deut-

Tabelle 2:

Bruttosozialprodukt pro Kopf der Bevölkerung in Brasilien, den USA und der Bundesrepublik Deutschland in ausgewählten Jahren
(in US \$, Wert von 1965)

Jahr	Bruttosozialprodukt pro Kopf				
	USA	BRD	BRASILIEN		
			Betrag	im Verh. zu USA	im Verh. zu BRD
1965	3 557	1 905	280	1 : 13	1 : 7
2000 ¹⁾	10 160	7 790	506	1 : 20	1 : 15

¹⁾ mittlere Schätzung

Quelle: Herman Kahn, und Anthony J. Wiener, The Year 2000. A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years, 1967; deutsch: Ihr werdet es erleben. Voraussagen der Wissenschaft bis zum Jahre 2000, Reinbek 1971, S. 169/173.

lich geworden ist, die Gefahr eines schrecklichen Abstiegs von der „zivilisierten“ westlichen Welt in die „unterentwickelte“ Dritte Welt.

Erst später hat die OPEC bewiesen, daß der Dritte-Welt-Status eines Landes Macht und Reichtum nicht ausschließt, sondern im Gegenteil eher für Entwicklung und aufkommende Macht steht als die Zugehörigkeit zur wachstumsskeptischen und weithin ökonomisch stagnierenden Ersten Welt. Seither ist auch Brasilien stärker als nur taktisch auf eine Dritte-Welt-Position eingeschwenkt, hält sich jedoch auch die Tür zum Westen noch so weit wie möglich offen.

In den Jahren 1967/68 steht „Dritte Welt“ jedoch noch für Armut, Unterentwicklung und Stagnation. Um also nicht abzugleiten und nicht aus der „zivilisierten Welt“ herauszufallen, suchen die Brasilianer nach Entwürfen für die Gestaltung der Zukunft. Dabei können sie in diesen Jahren nicht nur auf die wirtschaftswissenschaftliche Literatur mit ihrer neuen Betonung des Fertigwarenexports als Wachstumsmotor zurückgreifen, sondern auch auf die damals üblichen Thesen der international verbreiteten populären Futurologie: In einer Welt ohne Grenzen ist der Nationalstaat überholt, der Außenhandel zwischen Nationen wandelt sich zur internationalen Produktion im Rahmen von transnationalen Großunternehmen, welche Schrittmacher zu der „Einen Welt“ sind und geradezu paradiesisch mühelos die Versorgung der Menschheit mit Gütern aller Art sicherstellen; die Wirtschaftsstruktur wandelt sich von der Industriegesellschaft zur postindustriellen Dienstleistungsgesellschaft; die Welt ohne Uniformierung duldet die verschiedensten Lebensstile und Loyalitäten in kleinen oder großen Gruppen auch quer zu den Staatsgrenzen; Ausbildung und Wissen sind die entscheidenden Produktionsfaktoren, nicht mehr Boden, Kapital oder Arbeit mit den ihnen entsprechenden überholten Gesellschaftssystemen Feudalismus, Kapitalismus und Sozialismus.

Die internationalen Zeitströmungen von Ökonomie und Futurologie in dieser Periode sind deshalb so wichtig, weil es kaum eine innerbrasilianische ökonomische Fachdiskussion gibt (erst 1974 wurde in Brasilien die erste Hochschule errichtet, in der die Promotion in Wirtschaftswissenschaften möglich ist) und weil gerade die aufgezählten Elemente der internationalen Diskussion nahtlos in die brasilianische Tradition passen und in der Tat den weiteren Entwicklungspfad und seine Struktur mit prägen.

„Jenseits des gerade erst Modernen“ — so der Titel eines symptomatischen soziologischen Buches aus Brasilien — sollen sich der alte brasilianische und der neue transnationale Kosmopolitismus verbinden, und schließlich werden so die von den Nationalisten aller Schattierungen beklagten Kennzeichen von Abhängigkeit und struktureller Heterogenität zu eher positiv gewerteten Merkmalen der zukünftigen Welt.

Inzwischen ist nach der Energiekrise die Euphorie allgemein verflogen; gerade in der Dritten Welt, auch in Brasilien, hat sich die Rolle des Staates eher gefestigt; die Auslandsinvestitionen werden mit kritischeren Augen gesehen; vom brasilianischen „Wirtschaftswunder“ und vom Überspringen von Stufen auf dem Weg in die Zukunft ist nicht mehr die Rede.

Zur Dämpfung der Nachfrage nach Importen sind eine Reihe von Maßnahmen erlassen worden, und eine neue Phase der Imports substitution ist diesmal für die Investitionsgüterindustrie ausgerufen worden. Da die großen transnationalen Unternehmen sich im beginnenden konjunkturellen Wiederaufschwung bei ihren Investitionen zunächst auf die Werke in ihren Heimatländern zu konzentrieren scheinen, zielen die Maßnahmen vor allem auf eine Stärkung der Investitionstätigkeit bei den brasilianischen Unternehmen im privaten und im staatlichen Sektor. Dadurch könnte es gelingen, die Auswirkungen der in Brasilien zeitlich etwas verzögerten Weltrezession in erträglichen Grenzen zu halten. Es gibt für diejenigen, die in Brasilien Investitionsentscheidungen treffen, seien es Inländer oder Ausländer, Staatsfunktionäre oder Privatleute, eigentlich kaum Gründe, sorgenvoll und pessimistisch in die Zukunft zu blicken, zumal wichtige Wachstumsimpulse wie beispielsweise Roffstoffexporte eher zeitlich synchron mit der Weltkonjunktur verlaufen dürften.

Wenn also das „Investitionsklima“ im Lande gut bleibt, erscheint es nicht ausgeschlossen, daß Brasilien die weltweite Wachstumskrise ohne allzu tiefgreifende Änderungen seines „Modells“ durchsteht, es sei denn, man sieht die erwähnten Anpassungen bereits als tiefgreifend an.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Fortsetzung des mehr oder weniger stark modifizierten Modells ist allerdings, daß die chronischen Zahlungsbilanzprobleme weiter durch Rückgriff auf ausländische Kredite gelöst werden können.

Damit wird die Verschuldungsfrage angesprochen, die im folgenden etwas genauer untersucht werden soll.

III. Externe Verschuldung

Die Mittel für Investitionen, auf denen wirtschaftliches Wachstum beruht, können entweder im Inland durch Konsumverzicht, also Ersparnis, aufgebracht werden, oder es wird ausländisches Kapital in Gestalt von Direktinvestitionen oder Krediten ins Land geholt.

Im Hinblick auf die interne Ersparnis fällt bei den brasilianischen Zahlen auf, daß die Sparquote (Anteil der Ersparnis am Bruttosozialprodukt) mit ca. 15 v. H. auf einem im internationalen Vergleich niedrigen Stand zwischen 1947 und 1972 fast gleich geblieben ist. Das widerspricht der ökonomischen Lehrbuchweisheit, nach welcher ein steigendes Einkommen mit prozentual höherer Ersparnis einhergeht. In Brasilien haben jedoch die steigenden Pro-Kopf-Einkommen nicht zu höherer Ersparnis geführt, und auch die Umverteilung zugunsten der Bezieher höherer Einkommen hat die gesamtwirtschaftliche Sparquote nicht erhöht.

Dies kann man nicht nur als Indiz für die hohe Konsumneigung der brasilianischen Oberschicht (die sich selbst allerdings „Mittelklasse“ nennt) ansehen, sondern es müßten bei genauerer Analyse die Probleme der statistischen Erfassung und die generelle Frage nach der Angemessenheit der üblichen Konzepte von ökonomischer Theorie auf die Situation in Entwicklungsländern berücksichtigt werden. Für die Prüfung des Verschuldungsproblems ist nun wichtig, daß die Sparquote seit 1972 angestiegen ist — wichtig deshalb, weil nur aus erhöhter inländischer Ersparnis letztlich die Auslandsschulden ohne große Wachstumseinbrüche zurückgezahlt werden können.

Noch in einem zweiten Punkt ist die Sparquote für die Erörterung des Verschuldungsproblems interessant: Trotz ihres relativ geringen Umfangs hat die inländische Ersparnis (bis auf die letzten Jahre, über die noch keine genauen amtlichen Statistiken vorliegen) stets etwa 90 v. H. der Bruttoinvestition finanziert und das Auslandskapital die restlichen 10 v. H. Andere Entwicklungsländer haben dagegen über längere Zeit häufig sehr viel mehr als 10 v. H. ihrer Investitionen mit ausländischem Kapital finanziert. Das bedeutet, daß das brasilianische „Modell“ — jedenfalls bis zum Ende seiner goldenen Jahre — nicht mit Ausdrücken wie „Boom auf Pump“ abgetan werden kann. Es bedeutet, jedoch nicht, daß das Auslandskapital mehr oder weniger exakt 10 v. H. der brasilianischen Wirtschaft beherrscht, denn einerseits nehmen die

brasilianischen Töchter von ausländischen Unternehmen auch die inländische Ersparnis in Anspruch und andererseits können ausländische Anleihen des brasilianischen Staates nicht ohne weiteres mit „Beherrschung“ gleichgesetzt werden. Außerdem ist mit der Angabe, 10 v. H. der im Laufe eines Jahres vorgenommenen Bruttoinvestitionen seien mit ausländischem Kapital finanziert, noch nichts über den Bestand an Auslandskapital zu einem Stichtag ausgesagt; dazu müßte sehr viel weiter in die Vergangenheit zurückgegangen und vieles mehr berücksichtigt werden.

Die Vermutung, daß es sich in den goldenen Jahren des brasilianischen „Modells“ nicht um einen „Boom auf Pump“ gehandelt hat, wird auch durch die Gegenüberstellung des Wachstums von Auslandskapital und Brut-

Tabelle 3:

Gegenüberstellung der Indizes für das Auslandskapital und das Bruttoinlandsprodukt in Brasilien (1963 = 100)

Jahr	Index des realen Nettoauslandskapitals ¹⁾	Index des realen Bruttoinlandsprodukts
1947	25	36
1950	25	44
1953	40	52
1956	48	63
1959	70	77
1962	94	98
1965	103	106
1968	118	127
1971	144	169
1972	149	187
1973	144	208
1974	192	228
1975	248	238
1976	286	241

¹⁾ Das reale Nettoauslandskapital ist die Summe der Auslandskredite und der Auslandsinvestitionen in laufenden US \$, vermindert um die Währungsreserven und deflationiert mit der Inflationsrate (Großhandelspreisindex) in den USA.

Quellen: Fundação Getúlio Vargas, Conjuntura econômica (verschiedene Hefte); ab 1975 eigene Schätzungen auf Grund von Pressemeldungen u. ä. — besonders für 1976 mit sehr hohem Grad an Unsicherheit.

toinlandsprodukt gestützt (Tab. 3). Während das Auslandskapital bis 1963 stärker steigt als das Sozialprodukt, ist es seit Beginn des derzeitigen Regimes im Jahre 1964 gerade umgekehrt. Erst ab 1973/74 steigt die Verschuldung Brasiliens unter Einschluß der Auslandsinvestitionen stärker, und zwar erheblich stärker als das Bruttoinlandsprodukt. Bis Ende 1976 ist mit annähernd 30 Milliarden US \$ zu rechnen, womit eine international bedeutsame Dimension erreicht ist. Gleichzeitig erhöht sich das Verhältnis zwischen Auslandsschulden und Exporten drastisch, so daß ein immer größerer Teil der Importe auf Kredit gekauft wird. Dabei spielen die folgenden konjunkturellen und strukturellen Faktoren eine wichtige Rolle:

Erstens müssen die seit der Ölpreiserhöhung entstehenden Überschüsse der OPEC-Länder sich logischerweise in Defiziten anderer Länder, zu denen Brasilien gehört, niederschlagen. In der internationalen Kreditkette treten überdies die OPEC-Länder mit ihren hohen Überschüssen als „letzte Gläubiger“ nicht unbedingt an die Stelle, sondern häufig neben die alten Kreditgeber, so daß die „letzten Schuldner“ der Kette zusätzliche Kredite in Anspruch nehmen können, oder man kann es auch so ausdrücken, daß sie die Last der Öldefizite zusätzlich zu tragen haben. Diese Umformulierung soll den Doppelcharakter von Verschuldung deutlich machen, wird der Schuldner durch die Hereinnahme fremden Kapitals doch nicht nur in die Lage versetzt, in der entsprechenden Periode mehr zu konsumieren und zu investieren als ohne dieses Kapital, sondern er belastet auch seine Zukunft mit einer Hypothek.

Zweitens haben die Industrieländer in der Rezession aus beschäftigungspolitischen Gründen versucht, ihren Export auszuweiten und ihren Import zu drosseln, also über die Weiterwälzung der Öldefizite hinaus die Beschäftigungslage durch Exportförderung und durch Importrestriktionen zu verbessern. Brasilien bekam an verschiedenen Stellen diesen Mechanismus zu spüren, beispielsweise einerseits bei der Behinderung seiner Schuhexporte in

die USA und seiner Rindfleischexporte in die Europäische Gemeinschaft sowie andererseits beim Eingehen ausländischer Partner auf die Kreditierung umfangreicher Importe für Großprojekte, etwa beim deutsch-brasilianischen Nuklearvertrag.

Drittens schließlich hat der Rückgang der Kreditnachfrage der Privatwirtschaft in der globalen Rezession den internationalen Finanzsektor veranlaßt, den Kreditrahmen für verschuldungsbereite Länder wie Brasilien erheblich auszuweiten.

Durch all diese Faktoren sind internationale Kreditverflechtungen mit ganz neuen, bisher unbekanntem Größenordnungen entstanden. Die Handhabung der damit verbundenen Probleme stellt neue Anforderungen an bilaterale und multilaterale, private, staatliche und zwischenstaatliche Institutionen. Es läßt sich nicht absehen, ob der dem Kreditvolumen nachhinkende institutionelle Mechanismus des internationalen Finanzwesens im Verlauf des Anpassungs- und Lernprozesses Bankzusammenbrüche und krisenhafte Zuspitzungen des Verschuldungsproblems großer Schuldnerländer erfahren wird; auch das Ergebnis der internationalen Verhandlungen über langfristige Moratorien für Entwicklungsländer zeichnet sich noch nicht ab.

Um die Frage nach der Verwundbarkeit des brasilianischen „Modells“ durch eine bevorstehende Verschuldungskrise wirklich beantworten zu können, müßte man jedoch über diese größeren Zusammenhänge Gewißheit haben. Da Kredit nun einmal keine natürliche Knappheit wie eine Ware besitzt, sondern lediglich von der Bereitschaft auf beiden Seiten und vom Vertrauen abhängig ist, sind Verschuldungskrisen wohl in der Regel nicht als primäre Auslöser von tiefgreifendem Regimewandel zu erwarten, sondern eher als Folgeerscheinungen von Vertrauenskrisen mit anderen Ursachen. Eine dieser möglichen Ursachen liegt in dem stets delikaten Verhältnis zwischen Staat und Auslandsinvestitionen, auf das hier kurz anhand von einigen Überlegungen und Zahlen einzugehen ist.

IV. Auslandsinvestitionen

Kürzlich ist in Brasilien die Möglichkeit geschaffen worden, daß ausländische Ölgesellschaften aufgrund sogenannter „Risikoverträge“ wieder im Lande bei der Ölsuche und Ölförderung aktiv werden und investieren können. Bei dieser Gelegenheit hat sich gezeigt,

daß das Anfang der fünfziger Jahre von Getúlio Vargas gegen erbitterten Widerstand durchgesetzte Ölmonopol der staatlichen Gesellschaft PETROBRAS noch immer ein wichtiges Symbol für die Unabhängigkeit des Landes ist. Das Rütteln an dieser Bastion der Na-

tionalisten aller Schattierungen hat trotz Pressezensur und trotz der in dieser Zeit erfolgten „Kassierung“ von Abgeordnetenmandaten erhebliche Wellen geschlagen. Es läßt sich vermuten, daß auch den politischen Verantwortlichen, an der Spitze Staatspräsident Geisel, dem früheren Chef von PETROBRAS, die Entscheidung nicht leichtgefallen ist und daß ein entscheidendes Motiv gewesen ist, über den Ölsektor hinaus eine positive Reaktion von seiten der internationalen Geschäfts- und Finanzwelt hervorzurufen. Sollten die transnationalen Unternehmen allerdings tatsächlich, wie oben angedeutet, im Aufschwung zunächst vorwiegend in ihren Heimatländern investieren und Investitionen in Ländern wie Brasilien zurückstellen, dann könnte ein Aufschaukeln zwischen der Kritik der brasilianischen Nationalisten am „Ausverkauf Brasiliens“, der dadurch verstärkten Investitionsunlust der ausländischen Unternehmen und der dadurch weiter begründeten und verschärften Kritik möglicherweise sehr schnell zu einer rasanten Talfahrt der brasilianischen Wirtschaft und damit zu einer wirklichen Regimekrise führen.

Dabei muß man wissen, daß von den 50 größten Unternehmen nur fünf in privater brasilianischer Hand sind, während zwölf ausländisch und 33 staatlich sind. Auch über diese 50 größten Unternehmen hinaus ist im allgemeinen das Bild so, daß die traditionelle Industrie und Landwirtschaft, einige große Finanzunternehmen und der sogenannte „informelle Sektor“ der Kleinbetriebe in privater brasilianischer Hand sind, während die staatlichen Unternehmen vorwiegend in der Infrastruktur, der Grundstoffindustrie und im überwiegenden Teil des Finanzsektors zu finden sind; das ausländische Kapital hat sich vorwiegend im dynamischen modernen Teil des industriellen Sektors und teilweise auch der Landwirtschaft, des Bergbaus und des tertiären Sektors installiert und ist in der Infrastruktur nur noch mit einigen, seit langem etablierten Großunternehmen und in der Grundstoffindustrie vorwiegend mit „joint ventures“, d. h. Gemeinschaftsunternehmen von ausländischen und brasilianischen privaten oder staatlichen Partnern, beteiligt. Die Schätzung über den Anteil ausländischer Unternehmen an der Gesamtproduktion von Fertigwaren in Brasilien und am Export von Fertigwaren liegen bei etwa 50 v. H.

Nun kann hier keine Aufarbeitung der ganze Bibliotheken umfassenden Literatur über transnationale Unternehmen in Entwicklungsländern geleistet werden; es sollen lediglich die beiden für Brasilien im hier betrachteten

Zusammenhang besonders aktuellen Problemkreise angerissen werden, nämlich die Ordnungspolitik und der kulturelle Aspekt.

Ordnungspolitisch, also unter dem Aspekt der Bestimmung der Rahmenbedingungen für das wirtschaftliche Verhalten der einzelnen, läßt sich das Problem der Auslandsinvestitionen in der Wirtschaftsordnung Brasiliens mit dem Schlagwort „Kapitalismus ohne Kapitalisten“ kennzeichnen: Die großen Investitionsentscheidungen, durch welche die Zukunft des Landes festgemauert wird, fallen für die ausschlaggebenden dynamischen Teile der Wirtschaft entweder in den staatlichen technokratisch-militärischen Gremien oder im Ausland in den Konzernzentralen. Das „assozierte“ einheimische Unternehmertum ist im Vergleich zu diesen beiden Gruppen relativ schwach. Es ist auch keinem brasilianischen Unternehmer zu verdenken, daß er sich bei großen industriellen Investitionen zurückhält, solange er damit rechnen muß, daß ein technisch überlegenes transnationales Unternehmen oder ein Staatsbetrieb vielleicht ein Konkurrenzwerk errichtet und ihm den Markt abnimmt.

Nun haben sowohl der staatliche als auch der vom Ausland beherrschte Sektor jeweils ihre spezifischen Schwachstellen. In einer sich vorwiegend privatkapitalistisch-marktwirtschaftlich verstehenden Wirtschaftsordnung haben Staatsbetriebe einen schwierigen Stand beim Nachweis ihrer legitimen Existenzberechtigung: machen sie Verlust, gelten sie leicht als bürokratisiert, korruptionsanfällig und ineffizient, machen sie dagegen Gewinn, dann gilt das als Beweis dafür, daß die Rolle des Staates dort überflüssig ist und man die Aufgabe ebensogut und sogar besser der Privatwirtschaft übertragen könne und solle.

Hinter dieser unter dem Stichwort „estatização“ (Verstaatlichung) in Brasilien immer wieder aufkommenden Diskussion steht ein allgemeineres, besonders in der Dritten Welt zu beobachtendes Phänomen: Die Auffassung von einem ganzen Land als einem großen Staatsbetrieb, als „Domäne“ einer „Staatsklasse“, die unter Berufung auf die nationale Souveränität im eigenen Land nach Belieben schalten und walten kann. So würden die oben erwähnten „überholten“ Gesellschaftsmodelle Feudalismus, Kapitalismus und Sozialismus gerade nicht durch ein Absterben des Nationalstaats, sondern umgekehrt durch ein staatswirtschaftlich-neomerkantilistisches Wirtschaftssystem mit absolutistischen Zügen abgelöst. Wiederum lassen sich hier Kennzeichen aus der Zeit vor dem Siegeszug des bürgerlichen Nationalstaats finden, die in Brasilien ein

ganz anderes Verhältnis zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft erwarten lassen als in den Industrieländern.

Der Ausbau des staatlichen Sektors in der brasilianischen Wirtschaft ist vor allem als Widerlager zu dem Vordringen der transnationalen Unternehmen zu verstehen. Diese machen eine Volkswirtschaft vor allem dadurch krisenanfällig, daß sie sich bei innergesellschaftlichen Konflikten aus einem ganzen Land „abmelden“ können. Die Gegenüberstellung der Dispositionen der US-Unternehmen während des Jahres 1974 im politisch unruhigen Argentinien einerseits und im lediglich ökonomisch von der Ölkrise betroffenen Brasilien andererseits (Tab. 4) zeigt, wie ausschlaggebend das „Investitionsklima“ ist: Der Bestand an US-Direktinvestitionen am Jahresende ist in Brasilien nur dreimal so hoch wie in Argentinien. Der Nettokapitalabfluß aus den USA im Laufe des Jahres ist jedoch nach Brasilien 27mal so hoch; die reinvestierten Nettoerträge sind in Argentinien negativ, in Brasilien dagegen belaufen sie sich auf über 300 Millionen Dollar. Wenn die Guerilla in Argentinien bei der Entführung von Managern transnationaler Unternehmen ansetzt, dann berührt sie in der Tat einen der verwundbarsten Punkte der sozio-ökonomischen Ordnung im sogenannten „peripheren Kapitalismus“.

Ein stark auf die Aktivität von Staatsbetrieben und transnationalen Unternehmen gebautes kapitalistisches Wirtschaftssystem ist also wohl stets durch die schwankende Existenzgrundlage seiner Staatsbetriebe und durch

das erwähnte Aufschaukeln von nationalistischem Protest gegen „Ausverkauf“ und ausländischer Investitionszurückhaltung gefährdet.

Neben dem ordnungspolitischen Aspekt ist bei den transnationalen Unternehmen der kulturelle Aspekt besonders problematisch: Sie tragen erheblich dazu bei, daß die brasilianische Oberschicht nach Konsumstandard, Einkommenserwartung und Produktionstechnologie, also der Ausstattung der Haushalte wie der Arbeitsplätze in Fabrik und Büro, in die global dominierende, kosmopolitische Kultur einbezogen wird. Dementsprechend richten sich die Erwartungen der Mittel- und Unterschichten ebenfalls auf diese Konsumgüter und diese Arbeitsbedingungen, ohne daß angesichts des oben dargestellten Abstandes im Pro-Kopf-Einkommen von ca. 1:8 (s. Tab. 1) zwischen Brasilien und den Heimatländern der transnationalen Unternehmen auch nur die geringste Chance besteht, in absehbarer Zeit zu vergleichbaren wirtschaftlichen Zuständen zu kommen.

So wird gerade von brasilianischen Ökonomen immer wieder auf die „Verzerrung“ der Konsumstruktur, auf den „consumismo“ als ein von den transnationalen Unternehmen im Verbrauchsgütersektor ständig neu verstärktes Element der Abhängigkeit hingewiesen. Dabei wird „Verzerrung“ sowohl auf die durchschnittliche Armut des Landes bezogen als auch auf die Kluft zwischen den elementaren menschlichen Bedürfnissen einerseits und der von Werbung zugunsten nicht lebensnotwendiger Güter beeinflussten Ausgabenstruktur der Haushalte besonders der unteren Schichten andererseits. Bei offensichtlichem Massenelend, Hunger, Kindersterblichkeit, Krankheit und Wohnungsnot zählt das in den Industrieländern recht plausible Argument von der „Konsumentensoeveränität“ wenig.

Auf der anderen Seite zahlen die ausländischen Unternehmen ihren brasilianischen Geschäftsführern, höheren Angestellten und teilweise auch ihren hochqualifizierten Meistern und Vorarbeitern etwa die gleichen Gehälter wie in den Industrieländern. Da auch hier der Lebensstandard steigt, ist es interessant, einmal der Frage nachzugehen, was eigentlich geschieht, wenn diese brasilianischen Angestellten — und ihre Kollegen in den Staatsbetrieben, in der Verwaltung und im Militär, die vergleichbare Gehälter beziehen — mit dem wachsenden Wohlstand ihrer amerikanischen oder deutschen Kollegen in denselben Unternehmen in deren Heimatländern Schritt zu halten versuchen. Die 3 000-\$-Wirtschaft und -Gesellschaft der Bundesrepublik wächst

Tabelle 4:

Gegenüberstellung der US-Direktinvestitionen in Argentinien und Brasilien im Jahre 1974 (Mio US \$)

	Argentinien	Brasilien
Bestand am Jahresende	1 155	3 658
Nettokapitalabfluß aus den USA im Laufe des Jahres	17	462
Reinvestierte Nettoerträge	-8	304

Quelle: US Department of Commerce, Survey of Current Business, October 1975, S. 52 ff.

bei einem Wirtschaftswachstum von 2 v. H. mit Nullwachstum der Bevölkerung pro Jahr um 60 \$ pro Kopf; dementsprechend verändern sich über die Jahre der Konsumstandard und die Ausstattung der Arbeitsplätze. Die 420-\$-Wirtschaft Brasiliens wächst selbst bei einer Wachstumsrate von 10 v. H. mit einem Bevölkerungswachstum von 2,5 v. H. nur um 7,5 v. H. pro Kopf; das sind 32 \$. Wenn die brasilianischen Ober- und Mittelschichten sich jedoch den jährlichen deutschen Durchschnittszuwachs von 60 \$ aneignen wollen, dann ist spätestens für das unterste Drittel der brasilianischen Bevölkerung rein rechne-

risch nichts mehr übrig zum „Durchsickern“.

Weil die Frage danach, ob in Brasilien der offensichtlich wirtschaftliche Fortschritt der oberen Schichten nach unten durchsickert oder nicht, über die Problematik der transnationalen Unternehmen hinausgeht und das gesamte Verteilungsproblem — als eine weitere Schwachstelle des „Modells“ — aufwirft, sollen im folgenden zunächst ein paar statistische Zahlen zur Verteilung in Brasilien als Grundlage für die Diskussion herangezogen werden

V. Verteilung

Die allgemein verbreitete Überzeugung, daß die Einkommensverteilung in Brasilien während der vergangenen Jahre ungleichmäßiger geworden ist, wird durch die offiziellen Statistiken bestätigt (Tab. 5).

Dabei ist Brasilien bereits im Jahre 1960 eines der Länder mit der höchsten Einkommenskonzentration. Das unterste Drittel der Bevölkerung hat seinen Anteil am Volkseinkommen zwischen 1960 und 1970 leicht verringert, während das oberste Fünftel seinen Anteil erheblich erhöht hat. Die mittleren Schichten haben — entgegen der üblichen Meinung über wirtschaftliches Wachstum — ihren Anteil besonders stark verringert. Noch deutlicher wird die Scherenentwicklung zwischen arm und reich, wenn die jährlichen Steige-

rungsraten des Einkommens der drei Gruppen verglichen werden. Die um die Mitte der Einkommensskala liegende Hälfte der Bevölkerung hat mit einer Rate von 1,2 v. H. p. a. die geringste Einkommenssteigerung zu verzeichnen, während die Einkommen der untersten 30 v. H. mit 2,2 v. H. p. a. fast doppelt so stark gewachsen sind; am meisten jedoch sind die Einkommen der obersten 20 v. H. mit 5,1 v. H. p. a. gestiegen, und wenn man etwas genauer in die Statistik eindringt, dann zeigt sich, daß die obersten 5 v. H. und die obersten 1 v. H. der Bevölkerung mit 7,5 bzw. 7,4 v. H. p. a. die bei weitem höchsten Steigerungsraten aufweisen.

Diese Tendenz, die von dem früheren Finanzminister Delfim Neto auf die Formel „crescer é concentrar“ (Wachstum heißt Konzentration) gebracht worden ist, hat sich auch allem Anschein nach über 1970 hinaus fortgesetzt; sie ist zweifellos als eines der wichtigsten Strukturmerkmale des brasilianischen „Modells“ anzusehen. Bevor die Frage der Stabilitätsbedingungen des „Modells“ von dieser Seite der scherenmäßigen Auseinanderentwicklung der Einkommen her zu erörtern ist, sind einige Bemerkungen zu den Ursachen und Mechanismen notwendig, auf welche die unterschiedliche Entwicklung der Einkommen in den drei in der Tabelle unterschiedenen Gruppen zurückzuführen ist.

Die beiden wichtigsten Faktoren zur Erklärung des besonders geringen Einkommenswachstums bei den „Mittelschichten“ im Sinne von Gruppen zwischen dem untersten und dem obersten Viertel der Bevölkerung sind die Lohnpolitik und das Industrialisierungsmuster. Die Lohnpolitik der brasilianischen Regierung verfügt im wesentlichen über zwei Instrumente: Mindestlohn und jährliche Lohn-

Tabelle 5:

Vergleich der personellen Einkommensverteilung in Brasilien 1960/1970

Erwerbstätige Bevölkerung (Familien) nach Einkommenshöhe	vH des Volkseinkommens		Einkommenssteigerung vH p. a. 1960/70
	1960	1970	
niedrigste 30 vH	6,9	6,1	2,2
mittlere 50 vH	38,7	31,6	1,2
höchste 20 vH	54,4	62,3	5,1
Insgesamt	100,0	100,0	3,7

Quelle: Carlos Geraldo Langoni, *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*, Rio de Janeiro 1973, S. 64.

anpassungsrate. Zwischen 1964 und 1973 ist der Index der realen Mindestlöhne (1965 = 100) in Rio de Janeiro von 108 auf 90, in São Paulo von 105 auf 78 gefallen, in den Regionen mit dem niedrigsten Mindestlohn allerdings von 69 auf 122 (1972) gestiegen. Darin könnte man einen Hinweis auf die strukturelle politische Machtverschiebung durch den Putsch von 1964 sehen: Die städtische Ober- und Mittelschicht (die sogenannte „classe média“) hat die nationalpopulistische Koalition zwischen der städtischen Arbeiterklasse mit ihrem Interesse an relativ hohen Mindestlöhnen in den Städten und der ländlichen Grundbesitzerklasse mit ihrem Interesse an niedrigen Mindestlöhnen auf dem Lande abgelöst. Nun ist unbestritten, daß in vielen städtischen Bereichen über dem Mindestlohn liegende Löhne gezahlt werden und daß gerade auf dem Lande auch häufig weit unter dem gesetzlichen Minimum entlohnt wird; da jedoch etwa die Hälfte der erwerbstätigen Bevölkerung um den Mindestlohn herum verdienen dürfte, ist seine Festsetzung doch nicht so irrelevant, wie zuweilen zu lesen ist.

Das zweite Instrument neben dem Mindestlohn ist die jährliche lineare Lohnanpassung für alle Löhne und Gehälter. Dieser Anpassungssatz hat von 1964 bis 1967 erheblich unter der Inflationsrate gelegen, danach im allgemeinen etwa in gleicher Höhe bis auf die Jahre 1971 und 1972, in denen er die Inflationsrate um zwei bis drei Prozentpunkte übertroffen hat. Durch seinen linearen Charakter hat auch dieses Instrument zu einem Auseinanderziehen des Lohn- und Gehaltsfächers beigetragen. Produktivitätssteigerungen haben sich also im Barlohn kaum niedergeschlagen; die soziale Sicherung ist jedoch in den vergangenen zwölf Jahren erheblich ausgebaut worden. Über die Auswirkungen sind hieb- und stichfeste Aussagen ebenso schwer zu machen wie über die Verteilungswirkungen des Steuersystems, denn dazu müßte man empirisches Material über die tatsächlichen Leistungen der Krankenversicherung und der Rentenanstalten und über die tatsächlich gezahlten Steuern haben, das nicht vorliegt.

Neben der Lohnpolitik hat auch der Charakter der Industrialisierung die Stagnation der Einkommen bei den mittleren Schichten zu verantworten. Wie oben erwähnt, wurde gegen Ende der fünfziger Jahre der Prozeß der importsubstituierenden Industrialisierung weitgehend abgeschlossen. Nunmehr werden neue, vormals unbekannte oder nur in geringen Mengen importierte Produkte (z. B. Automobile und Haushaltsgeräte) mit relativ kapitalintensiven Methoden von ausländischen

Unternehmen in Brasilien hergestellt. Die Nachfrage wendet sich diesen neuen Produkten zu, so daß Kaufkraft von anderen Märkten mit arbeitsintensiveren Produkten abgezogen wird. Die Beschäftigungswirkungen sind per Saldo enttäuschend.

In den fünfziger Jahren sinkt sogar der Anteil der Arbeitskräfte im verarbeitenden Gewerbe an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen von 9,4 v. H. auf 8,9 v. H. und steigt dann bis 1969 lediglich wieder auf 9,1 v. H.; selbst in den „goldenen Jahren“ bis 1973, als sich die industrielle Beschäftigung um jährlich 5 v. H. erhöht, steigt ihr Anteil an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen nicht über 10 v. H. Da gleichzeitig die industrielle Wertschöpfung erheblich mehr zunimmt, können Kapitaleigner und höhere Angestellte auch in der Industrie bei mehr oder weniger eingefrorenen Löhnen die in der Tabelle 5 ausgewiesenen hohen Einkommenszuwächse des obersten Fünftels der Bevölkerung realisieren.

Zunächst jedoch noch einige Anmerkungen zu dem untersten Drittel. Die sehr generellen Angaben dort verdecken eine tiefe und sich erweiternde Kluft zwischen Stadt und Land: Das unterste Bevölkerungszehntel in der Stadt hat nach offiziellen Schätzungen zwischen 1960 und 1970 etwa dreimal so hohe Einkommenssteigerungen gehabt wie das unterste Zehntel auf dem Lande. Das sind Einkommensklassen unterhalb der Ebene, bis zu welcher der Mindestlohn angewendet wird; im nächsten Zehntel von unten und den drei weiteren liegt dagegen das Einkommenswachstum auf dem Lande deutlich über dem in der Stadt. Da die Schere im Durchschnittseinkommen zwischen Land und Stadt sich von 1 : 2,2 auf 1 : 2,7, läßt sich der Schluß ziehen, daß in den Städten eine gewisse Angleichung des Lebensstandards innerhalb der Unterschicht durch den ökonomischen Abstieg der um den Mindestlohn herum bezahlten Arbeiterschaft und durch den Aufstieg der untersten Einkommensbezieher aus dem „informellen Sektor“ und der Zuwanderer vom Lande stattfindet, während auf dem Lande das unterste Zehntel mit seiner Subsistenzlandwirtschaft stagniert, die darüber liegenden Gruppen jedoch allmählich stärker in den Geldsektor einbezogen werden. (Der Eigenverbrauch ist bei diesen Zahlen nicht erfaßt.) Angesichts der oben erwähnten „Verzerrung“ der Konsumstruktur sagt die Erhöhung der Geldeinkommen wiederum noch nichts über die bessere Deckung der Lebensbedürfnisse aus.

Insgesamt verstärkt das Auseinanderklaffen der Einkommen von arm und reich und von Stadt und Land die überkommene Heterogenität des Landes.

Betrachtet man nun nach den mittleren und den unteren auch die obersten Einkommenschichten etwas genauer unter ökonomischen Gesichtspunkten, dann ist zunächst einmal folgendes festzuhalten: Bei aller berechtigten Kritik an internationalen Einkommensvergleichen darf nicht übersehen werden, daß die obersten 1 v. H. der Brasilianer, also die allerhöchste Einkommensklasse, nicht etwa das Volkseinkommen in unvorstellbarem Luxus verpraßt, sondern im Jahre 1960 gerade mit dem US-amerikanischen Durchschnittsbürger vergleichbar ist und 1970 etwa ein Drittel über dem US-Durchschnitt liegt. Ebenso erreichen die obersten 5 v. H. der Brasilianer im Jahre 1970 gerade den Durchschnitt der Bundesrepublik (Standard des Facharbeiters mit zwei Kindern) und nicht etwa Traumeinkommen.

Hier verbinden sich nun die oben angestellten Überlegungen zur Rolle der transnationalen Unternehmen und zum Kalkül über das „Durchsickern“ des Wachstums, wenn die Oberschichten mit unserem wachsenden Lebensstandard in den Industrieländern Schritt halten wollen, mit dem eingangs offengelegten Widerspruch zwischen dem aristokratischen und dem demokratischen Traum in der Seele desjenigen, der von der Bundesrepublik aus Brasilien betrachtet oder eine Zeitlang dort lebt.

Das Schritthalten der oberen 5 — 25 v. H. der brasilianischen Bevölkerung mit dem steigenden deutschen Durchschnitt macht selbst bei hohen Wachstumsraten ein „Durchsickern“ nach unten praktisch unmöglich, es sei denn, man betrachtet die Ausweitung der hauswirtschaftlichen Dienstleistungen und der Beschäftigung von Laufburschen, Büroboten usw. als „Durchsickern“.

Es ist sehr wichtig, sich ganz klar zu machen, daß dort keine Gesellschaft entsteht, die — unserem Beispiel folgend — langsam aus der Unterentwicklung herausfindet, zur Industriegesellschaft wird und sich unseren Lebensformen allmählich mehr oder weniger angleicht. So ist es nicht, denn gleichzeitig entwickeln sich hier und dort ganz unterschiedliche Gesellschaftsformen. Davon sollte man bei der Analyse ausgehen.

„Bessere Verteilung“, obwohl immer wieder von der brasilianischen Regierung propagiert, würde in Brasilien güterwirtschaftlich eine radikale Umstrukturierung der Wirtschaft be-

deuten. Wenn dem obersten Fünftel beispielsweise nicht mehr 62,3 v. H. des Volkseinkommens zufließen würde (s. Tab. 5), sondern nur etwa 45 v. H. wie in den USA, dann müßte die Versorgung der oberen Schichten mit Gütern des nach deutschen Maßstäben mittleren Bedarfs erheblich eingeschränkt werden; dafür wären ganz andere Güter zu erzeugen, und bei den breiten Bevölkerungsschichten wäre durch bessere Kapitalausstattung ihrer Arbeitsplätze die Kaufkraft zum Erwerb dieser Güter zu schaffen, wenn der Anteil der untersten 30 v. H. nicht 6,1 v. H. des Volkseinkommens, sondern — wie in den USA — etwa 12 v. H. betragen sollte.

Dem deutschen Standard vergleichbare Einkommen sind in Brasilien eben doch „Traumeinkommen“, insofern als sie den aristokratischen heimlichen Traum vom Reich- und Mächtigsein in einer armen Gesellschaft ermöglichen und — durch eine Ausdehnung des deutschen Solidaritätskreises auf die brasilianische Oberschicht im persönlichen Lebensbereich — auch dem demokratischen Traum von der Solidarität unter Gleichen scheinbar gerecht zu werden erlauben.

Der übliche Ausdruck, den Deutsche in Brasilien für diese Stimmungslage verwenden, ist „faszinierend“, das heißt „verzaubernd“, und in der Tat ist es leicht, dem „Zauber“ einer doppelbödigen, psychologisch verständlichen, aber analytisch problematischen Argumentation zur Verteilungspolitik des brasilianischen „Modells“ zu verfallen: Entweder komme es doch irgendwie zum ausreichenden „Durchsickern“ und zur friedlichen Gewinnung des Anschlusses von Brasilien und aller seiner Bewohner an den Standard der Industrieländer, oder es komme zu einer Revolution und damit doch auch — zwar über bedauerlich blutige Zwischenstufen — zu letztlich vertretbaren und sinnvollen Zuständen.

Für das „Durchsickern“ ist bereits Skepsis angemeldet und begründet worden; mit der Alternative „Revolution“ stellt sich wieder einmal die Frage nach den Stabilitätsbedingungen des „Modells“, weswegen hier weiter darauf einzugehen ist.

Eine ungleiche Einkommensverteilung ist dann stabil, wenn sie durch legitimierende Faktoren abgestützt wird, die einigermaßen glaubwürdig sind, denn mit Repression allein kann sich kein Regime auf Dauer halten.

Nun ist in der innerbrasilianischen Diskussion — und bis zu einem gewissen Grade auch weltweit — der entscheidende Faktor zur Erklärung und Legitimation von Einkommensunterschieden die Ausbildung. Zuweilen

wird allerdings auch in Brasilien auf das Problem der Verwechslung von Ursache und Wirkung hingewiesen, wenn zwischen hohem Einkommen und hohem Ausbildungsstand eine direkte Beziehung festgestellt wird. Die entsprechenden Statistiken zeigen in der Tat eine auffallend starke Übereinstimmung zwischen Einkommen und Ausbildung, und auch hier ist eine eindeutige Scherenentwicklung nachzuweisen (Tab. 6 und 7): Das Verhältnis zwischen dem durchschnittlichen Einkommen eines Analphabeten und dem eines Universitätsabsolventen ist zwischen 1960 und 1969/70, von 1:10 auf 1:15 gestiegen; die „Rentabilität“ der Ausgaben für Erziehung sind da-

gegen beispielsweise für den Absolventen der Primarstufe von 48,1 v. H. auf 31,9 v. H. gefallen, während sie für den Universitätsabsolventen von 4,9 v. H. auf 12,1 v. H. gestiegen sind.

Interessant ist an diesen Zahlen nicht nur der Vergleich zwischen 1960 und 1969/70, sondern besonders in Tabelle 7 der Vergleich zwischen den Ausbildungsstufen im gleichen Jahr: Die Hochschulausbildung wird im Jahre 1960 noch als nicht recht wirtschaftlich lohnender Luxus ausgewiesen, während die Volksschule als volkswirtschaftlich und für den einzelnen höchst rentabel erscheint.

Im Jahre 1969 ist das Nutzen-Kosten-Verhältnis für die Volksschulausbildung noch immer das weitaus günstigste, aber die höheren Schulen und die Hochschulen haben erheblich aufgeholt.

Die Berechnungsmethode ist in den verfügbaren Quellen zwar nicht ganz genau angegeben, aber alles deutet darauf hin, daß von dem höheren individuellen Einkommen der besser Ausgebildeten auf die höhere Rentabilität geschlossen worden ist, daß also nicht etwa eine höhere volkswirtschaftliche Produktivität zur Grundlage der Berechnungen gemacht worden ist, das heißt, daß die Zahlen analytisch lediglich beweisen, wie sehr die Möglichkeit der besser Ausgebildeten gestiegen ist, höhere Einkommensforderungen durchzusetzen.

Unter dem Legitimationsaspekt ist jedoch bedeutsam, daß in der Propaganda das Verteilungsproblem möglichst weitgehend auf die Ausbildung abgeschoben werden kann. Damit wird das Problem individualisiert — und durch die Alphabetisierungskampagne MOBILBRAL wird der Mythos vom Aufstieg durch eigene Anstrengung und Fortbildung und vom selbstverschuldeten Sitzenbleiben oder Abstieg durch eigenes Versagen genährt.

Weitere Faktoren, die über die Individualisierung das „Modell“ als System abstützen und legitimieren, sind die Wanderungsbewegungen vom Land in die Stadt, wodurch — wie oben ausgeführt — für die untersten Schichten durchaus ein sozialer Aufstieg möglich gewesen ist, und die Wanderungen an die „Grenze“ in Amazonien oder wo sonst neues Land durch den Straßenbau erschlossen wird. Diese individuellen Mobilitätskanäle sind wichtige Ventile für soziale Unzufriedenheit. Die Propaganda von der „aufkommenden Macht Brasilien“ tut ein übriges, um eine Art kollektiven Mobilitätskanal für alle Brasiliener gemeinsam zur innenpolitischen Stützung des Systems zu nutzen.

Tabelle 6:

Zusammenhang zwischen Einkommen und Schulbildung in Brasilien (Durchschnittseinkommen von Analphabeten = 1)

Schulbildung	1960	1970
Analphabeten	1	1
Schulbildung von		
4 Jahren („primário“)	2	2
9 Jahren („ginasial“)	4	4
12 Jahren („colegial“)	5	6
17 Jahren („superior“)	10	15

Quelle: Fausto Cupertino, A concentração da renda no Brasil, Rio de Janeiro 1976, S. 70.

Tabelle 7:

Rentabilität von Ausgaben für Schulbildung in Brasilien (in v. H.)

Schulbildung von	1960	1969
2 Jahren („primário incompleto“)	39,8	26,4
4 Jahren („primário“)	48,1	31,9
9 Jahren („ginasial“)	23,8	19,4
12 Jahren („colegial“)	14,7	21,2
17 Jahren („superior“)	4,9	12,1

Quelle: Carlos Geraldo Langoni, A economia da transformação, Rio de Janeiro 1975, S. 143.

Solange also die Mobilitätskanäle Ausbildung, Wanderung und nationale Macht im Bewußtsein breiterer Kreise noch nicht erschöpft sind, ist damit zu rechnen, daß die Legitimität des Regimes durch das Verteilungsproblem nicht grundlegend erschüttert wird.

All diese Überlegungen zur Stabilität des brasilianischen „Modells“ gehen davon aus, daß die Menschen glauben, sie seien von Natur aus gleich und Unterschiede müßten begründet und legitimiert werden. Vielleicht ist in einem Land wie Brasilien diese Vorausset-

zung falsch. Es gibt viele Anzeichen dafür, daß die Beweislast im brasilianischen Milieu umgekehrt sein könnte, daß also weithin geglaubt wird, der natürliche Zustand der menschlichen Gesellschaft sei die Ungleichheit.

Geht man diesem Ansatz einmal nach, dann eröffnen sich interessante Perspektiven, die hier zum Schluß nur als Fragen aufgeworfen werden sollen, ohne daß eine Antwort gegeben werden könnte.

VI. Brasilien zwischen „Nationwerdung“ und „Reichsbildung“

Aus der Betrachtung der ökonomischen Aspekte des brasilianischen „Modells“ lassen sich folgende Elemente festhalten: Die historisch gewachsene Heterogenität des Landes mag in den vergangenen Jahren zwar in bezug auf Infrastruktur und Konsumgütermärkte geringer geworden sein, in der Einkommensentwicklung und in der Differenzierung zwischen Stadt und Land hat es jedoch eine weitere Verstärkung der Heterogenität gegeben. Es fragt sich, was eine so heterogene Gesellschaft überhaupt in einem politischen Gemeinwesen zusammenhält.

In bezug auf die Entwicklungsländer sind Politik und Forschung seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs geprägt von dem Glauben an den Weg vom (Kolonial-)„Reich“ zur „Nation“ — und über „Nationwerdung“ ist viel geschrieben und gesagt worden. Vielleicht ist in der Dritten Welt jedoch gar nicht die „nationale“, sondern die „imperiale“ Geschichte Europas und der USA aufgenommen und als Inbegriff der „Moderne“ verstanden worden. Erstaunlich wäre es nicht, sind doch Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit, Selbstbestimmungsrecht, Unantastbarkeit der Grenzen, „tägliche Volksabstimmung“ und wie sonst die Kennzeichen für „Nation“ lauten mögen, in der Dritten Welt, weder in den früher noch in den später unabhängig gewordenen Ländern, jemals besonders geachtet worden. Dagegen sind die Legitimitätsprinzipien des Imperialismus — Recht des Stärkeren, weißer Rassismus, Herrschaft im Namen der „Zivilisation“ und des „Fortschritts“ — tief in die Weltanschauung von Herrschenden wie Beherrschten eingepflanzt worden.

So betrachtet, ist das vor-nationale, imperiale „ancien régime“ für Brasilien nie ganz zu Ende gegangen. Die Unabhängigkeit als Kaiserreich im Jahre 1822 läßt sich sogar in man-

cher Hinsicht als „restaurative Emanzipation“ deuten, als Widerstand gegen die liberalen Ideen in Portugal nach dem Abzug der napoleonischen Truppen.

Nimmt man den auch in der innerbrasilianischen Diskussion zu findenden Ausdruck „imperiales Entwicklungsmodell“ auf, dann lassen sich folgende Fragen stellen: Warum sollten sich nicht der alte Kosmopolitismus der feudalmerkantilen Oligarchie und der neue Globalismus der transnationalen Unternehmen zu einem Wiederaufleben der Idee vom brasilianischen Staatsgebilde als „Reich“ statt als „Nation“ verschmelzen? Hat Brasilien gar modellhaft die Zeichen der Zeit erkannt und sich angesichts des vielbeschworenen Überlebenseins des Nationalstaats als eines der ersten Länder der Welt realistisch auf die Konsequenzen der globalökonomischen Verflechtung eingestellt? Entspricht nicht das Streben, in einer imperialen Hierarchie oben zu sein oder aufzusteigen, eher dem realpolitischen Handeln als die Vorstellungen vom gleichberechtigten Nebeneinander unterschiedlicher nationalstaatlicher Gesellschaftsmodelle, von der innergesellschaftlichen Homogenität und von der weltweiten Solidarität? Ist also letztlich nicht doch der aristokratische Traum für das Handeln bestimmender als der demokratische?

Die Antwort auf die Frage nach Scheitern oder Erfolg des brasilianischen „Modells“ bleibt offen. Bei der Suche nach der Antwort sind jedoch einige über Brasilien hinaus weisende Perspektiven aufgetaucht, die je nach Einstellung des Betrachters so faszinierend oder abstoßend wirken dürften, daß die Diskussion über das „Modell“ lebhaft zu bleiben verspricht, auch wenn in Brasilien selbst die Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik in den nächsten Jahren ganz andere Wege gehen sollte..

Gewerkschaften und multinationale Konzerne

Es besteht heute Einigkeit darüber, daß die Expansion der multinationalen Konzerne ein bedeutendes, vielleicht sogar das entscheidendste Phänomen unserer derzeitigen Wirtschaftsentwicklung darstellt. Große Konzerne mit ihren Zentralen in den Vereinigten Staaten, in anderen westlichen Industriestaaten und jetzt auch zunehmend in Japan dehnen ihre unternehmerische Tätigkeit sowohl auf die anderen Industriestaaten, einschließlich der sowjetischen Sphäre, wie auch auf die weniger entwickelten Länder der Welt aus. Diese Konzerne befaßten sich früher ganz überwiegend mit dem Bergbau und der anderweitigen Gewinnung von Bodenschätzen. Heute ist es die Tätigkeit der Multinationalen auf dem Gebiet der weiterverarbeitenden Industrie, die zunehmende Beachtung verlangt.

Die politischen Folgen dieser Entwicklung sind Gegenstand einer umfangreichen und noch anwachsenden Literatur. Wesentlich weniger Aufmerksamkeit aber wurde den Auswirkungen auf die Lage der Arbeitskräfte in den betroffenen Nationen gewidmet¹⁾. Im Bemühen, mit den sich rasch verändernden Produktionsformen Schritt zu halten, schwankt die organisierte Arbeiterschaft in ihrer Reaktion zwischen Versuchen, mit den Multis an deren eigenen Standorten, wo immer diese sein mögen, direkt zu verhandeln — eine, wenn man so will, transnationale Strategie —, und Ansätzen, ihr politisches Gewicht innerhalb des eigenen Staates auszunutzen, um die Multis zu steuern, zu kontrollieren und auf diese Weise innerhalb ihres Landes die Arbeitsplätze zu schützen. Im Ergebnis, so kann man sagen, ist es der organisierten Arbeiterschaft bislang nicht gelungen, den multinationalen Konzernen mehr als eine recht verworrene, bruchstückhafte und einseitige Antwort auf deren Strategie zu geben. Um verstehen zu können, warum das so ist, muß man sich zunächst den Einfluß der Multis vergegenwärtigen, den diese nicht nur auf die organisierte Arbeiterschaft, sondern auf die gesamte So-

zial- und Arbeitsstruktur der betroffenen Staaten haben. Erst dann läßt sich erfassen, wie drastisch und dramatisch sich die Aktivitäten der Multis auch zukünftig noch auswirken können. Dabei dürfte sich als vernünftige Schlußfolgerung ergeben, daß, von wenigen Ausnahmen abgesehen, die Arbeiterschaft fortan die „transnationale Strategie“ nicht mehr verfolgen, sondern ihre Bemühungen immer stärker darauf konzentrieren sollte,

INHALT

- I. Expansion der Multis — Export von Arbeitsplätzen
- II. Primäre und sekundäre Arbeitsmärkte
- III. Eine neue Klassenstruktur und die Reaktionen der Gewerkschaften
- IV. Gewerkschaften zwischen transnationaler und nationaler Strategie
- V. Möglichkeiten für eine Kontrolle der Multis
- VI. Solidarität mit den Randgruppen oder Privilegienschutz?

daß national und international Vorschriften in Kraft gesetzt werden, die eine umfassende Kontrolle der Arbeitsmarktpolitik der Konzerne gewährleisten. Dabei liegen die Optionen für die Arbeiterschaft heute offensichtlich darin, entweder eine mehr egalitäre Welt zu schaffen oder aber eine Welt, die von der Sicherung erreichter Vorzugspositionen bestimmt wird.

¹⁾ Die meisten Bücher, die sich mit diesem Aspekt beschäftigen, sind Sammlungen mit verschiedenen Beiträgen. Das erste in diesem Bereich war Hans Günter (Hrsg.), *Transnational Industrial Relations*, London 1972. Ein neueres wurde von Robert J. Flanagan und Arnold R. Weber herausgegeben: *Bargaining Without Borders: The Multinational Corporation and International Labor Relations*, Chicago und London 1974. Eine neuere Analyse aus der Sicht europäischer Gewerkschaften bietet Ernst Piehl, *Multinationale Konzerne und internationale Gewerkschaftsbewegung*, Frankfurt/M. 1974.

Mit freundlicher Genehmigung von UPI entnommen aus dem Januar-Heft 1976 der Zeitschrift „Foreign Affairs“. Der Aufsatz wurde leicht gekürzt.

I. Expansion der Multis — Export von Arbeitsplätzen

Das Problem „Arbeiterschaft und Multis“ ist häufig so behandelt worden, als gehe es lediglich um die arbeitenden Menschen innerhalb der multinationalen Konzerne. Eine solche Betrachtungsweise ist jedoch viel zu eng, denn dabei werden die sozialen Folgen der Expansion der Multis verwischt, einer Expansion, die — als fundamentale Antriebskraft für eine weltweite wirtschaftliche Veränderung — die Arbeiterschaft der gesamten Welt betrifft. Bei den Multis selbst sind die wenigsten der von der Ausbreitung dieser Konzerne betroffenen Arbeiter beschäftigt; sie stellen zudem noch eine privilegierte Minderheit dar.

Von ihren Befürwortern werden die Multis oft als die entscheidende Antriebskraft für das wirtschaftliche Wachstum und die Entwicklung dargestellt. Gemeint ist damit im allgemeinen ein Wachstum, das an Produktion und Einkommen gemessen wird. Insgesamt ist diese These durchaus vertretbar, aber sie wirft die Frage auf, was denn nun Fortschritt und Entwicklung wirklich sind. Welche Bedeutung man diesen Begriffen auch immer beilegen mag, sie werden stets eine normative Komponente haben und sich nicht auf die Dimension „Zunahme des Bruttosozialproduktes“ reduzieren lassen. So ist denn auch die These von den Multis als Motoren des Fortschritts nicht unwidersprochen geblieben. Man hat schlüssig nachgewiesen, daß das von den Multis erzeugte Wachstum auch Abhängigkeit und Unterentwicklung²⁾ mit sich bringt. Das aber verträgt sich nicht mit einem umfassenderen Konzept von Wachstum und Fortschritt, das ohne das Postulat der Gerechtigkeit, also einer weitgestreuten Beteiligung am Produktionsprozeß und an den Früchten dieser Produktion, nicht denkbar ist. Um festzustellen, ob die Multis auch Motor eines so definierten Fortschritts sind, müssen die Folgen ihrer Expansion für die Arbeitsplätze und die Einkommen der Beschäftigten untersucht werden, und zwar im Hinblick auf die Arbeiterschaft insgesamt.

Der Wunsch, die Versorgung mit Rohstoffen, wie Bodenschätzen und tropischen Landwirtschaftsprodukten, zu sichern und fest in die Hand zu bekommen, war ursprünglich eine der wichtigsten Motivationen zu direkten Investitionen im Ausland. Denn darauf beruhte die Kontinuität der Produktion in den hochin-

dustrialisierten Zentren. Aber dieser klassische Warentyp (wie z. B. Erdöl, Bauxit, Kupfer und Plantagenfrüchte) ist heute für die Tätigkeit der Multis nicht mehr so charakteristisch wie früher. Wesentlich typischer ist jetzt das Anwachsen der „internationalen Produktion“, also die Herstellung von Waren in Fabriken im Ausland. Dieser Wirtschaftssektor weist im vergangenen Jahrzehnt das höchste Wachstum auf und nimmt inzwischen den führenden Platz im Welthandel ein. Zum Teil wird die internationale Produktion so praktiziert, daß man Fabriken von ausländischen Besitzern aufbauen oder übernehmen läßt. Auf diese Weise kann der binnenländische Markt ohne hinderliche Schranken versorgt werden, zugleich aber genießt man alle Vorteile der großen Gesellschaften (z. B. leichter Zugang zu Finanzquellen, überragende Marktkenntnisse, Differenzierung des Warenangebotes) im Wettbewerb mit der nationalen Industrie. Neuerdings ist die internationale Produktion zu Investitionen in sogenannten Exportplattformen^{*)}, die sich in Gestalt der unterentwickelten Länder anbieten, übergegangen. Die Bedeutung dieser Veränderungen läßt sich an der Automobilindustrie ablesen: im Jahre 1950 entfielen 80 % der Weltautoproduktion auf die Vereinigten Staaten; im Jahre 1972 waren die USA nur noch mit 32 % vertreten, während die westeuropäische Produktion von 15 % auf 35 % der Weltproduktion gestiegen war und die japanische und brasilianische Produktion gemeinsam von einem Drittel eines Prozentes auf 18 % der Gesamtweltproduktion vorrückten. In diesem Zeitraum hatte sich die Gesamtweltproduktion verdreifacht, wobei es in der Automobilproduktion der USA in absoluten Zahlen keinen Rückgang gab; aber die Verteilung der Produktionsstätten hatte sich deutlich verschoben³⁾. Alle großen Automobilhersteller waren bis zum Jahre 1972 multina-

*) „Exportplattformen“ (oder „Exportsprungbretter“) sind Betriebe von multinationalen Konzernen in Ländern mit Niedrigstlöhnen, wie z. B. Taiwan oder Singapur. Die hier produzierten Waren sind international konkurrenzfähiger als gleichartige, im Ursprungsland des Konzerns hergestellte Produkte und daher leichter zu exportieren — auch in das Ursprungsland selbst. In den USA beispielsweise sind in Niedrigstlohnländern gefertigte Waren dem Preiswettbewerb mit japanischen Importgütern gewachsen (Anm. d. Red.).

³⁾ Diese Zahlenangaben stammen aus einer Tabelle, die Prof. E. M. Kassalow in einem unveröffentlichten Manuskript über den Internationalen Metallarbeiter Verband (IMF) aufgestellt hat.

²⁾ Siehe auch zum Beispiel Osvaldo Sunkel, *Big Business and 'Dependencia': A Latin American View*, in: *Foreign Affairs*, April 1972.

tionale Produzenten geworden. Die internationalen Verschiebungen der Produktion zeigten sich in einschneidenden Verlagerungen von Produktionsstätten innerhalb der Gesellschaften. Man kann sogar die Prognose wagen, daß im Zuge der internationalen Streuung die Industrie wahrscheinlich mit immer größeren Teilen in die unterentwickelten und im industriellen Aufbau befindlichen Länder sowie in die UdSSR und andere sozialistische Staaten übersiedeln wird.

Merkmal der Automobilindustrie ist eine hochentwickelte Technologie bei gleichzeitig relativ großer Arbeitsintensität. In noch arbeitsintensiveren Produktionszweigen wie der Textilindustrie oder der elektronischen Teilefertigung hat sich der Drang der Industrie in die unterentwickelten Gebiete noch deutlicher gezeigt. Die Bedeutung dieser „Exportplattformen“ der in den USA ansässigen Industrien läßt sich an der Tatsache ermessen, daß alle US-Tochtergesellschaften im Ausland zusammen im Jahre 1968 genauso viel exportierten wie Deutschland und doppelte so viel wie Japan und daß ein großer Teil dieser Ausfuhren der amerikanischen Tochtergesellschaften als Importe wieder in die Vereinigten Staaten zurückfloß. Der Umfang dieser Importe belief sich etwa auf ein Viertel der Gesamtimporte der USA⁴⁾. Unter dem Druck der UNCTAD und der lateinamerikanischen Staaten zeigte sich die amerikanische Regierung zwar bereit, ihre ablehnende Haltung gegenüber einem System von Exportvergünstigungen für Industrieerzeugnisse aus unterentwickelten Ländern aufzugeben. Aber man kann dies kritisch auch so bewerten, daß ein nicht unbeträchtlicher Teil dieser Exporte, die nun auf den amerikanischen Markt gelangen, Produkte ausländischer Tochtergesellschaften von amerikanischen Firmen sind.

Verallgemeinernd läßt sich also feststellen, daß sich hier Trends zu einer Verschiebung der industriellen Fertigung von den hochentwickelten Wirtschaftssystemen in jene Länder andeuten, die derzeit erst industrialisiert werden, wobei die Kontroll- und Leitzentren in den hochindustrialisierten Staaten bleiben. Für die entwickelten Wirtschaftssysteme hat das den Übergang zur einer „nach-industriellen“ Struktur des Produktionsfaktors Arbeit zur Folge. Der rückläufigen Tendenz im Bereich der Warenproduktion entspricht eine steigende Tendenz bei den Dienstleistungen mit höherer Qualifikation.

⁴⁾ Siehe Theodore H. Moran, Foreign Expansion as an Institutional Necessity for U. S. Corporate Capitalism: The Search for a Radical Model, in: World Politics, April 1973, S. 384—85.

Für die Arbeitskräfte werden durch diesen Strukturwandel der Weltwirtschaft schwerwiegende Beschäftigungsprobleme aufgeworfen. Kann das Wachstum an Dienstleistungen den Rückgang an Arbeitsplätzen im Bereich der Produktion ausgleichen? So stellt sich die Frage in den reicheren Ländern. Für die Entwicklungsländer lautet sie dagegen: Wird das industrielle Wachstum, wenn es so rasch und intensiv ist, wie es in den Ländern des West-Pazifiks und in Brasilien war, einen wesentlichen Einbruch in die weitverbreitete Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung bewirken können? Und werden die ärmsten Länder an dieser Entwicklung teilhaben können? In den weiterentwickelten Industriegesellschaften hat die organisierte Arbeiterschaft inzwischen eine Reihe von Alarmsignalen gegeben. In den Vereinigten Staaten verlangen die Gewerkschaften AFL-CIO die Überwachung der Multis durch die Regierung, damit die Tendenz zur Verlagerung der amerikanischen Produktion ins Ausland gebremst und so dem Export von Arbeitsplätzen Einhalt geboten wird. Die Multis halten dem entgegen, sie würden in Wirklichkeit mehr Arbeitsplätze im Lande schaffen. Aber viele dieser neuen Arbeitsplätze werden höchstwahrscheinlich nicht mit den entlassenen Arbeitern zu besetzen sein: Stellenangebote für Systemanalytiker dürften entlassenen Fließbandarbeitern kaum weiterhelfen. Verlorene und neu geschaffene Arbeitsplätze können sich also nicht genau die Waage halten, und in Nordamerika hat man heute auch nur wenig Vertrauen zu der Fähigkeit des Arbeitsmarktes, das Problem der notwendigen Umschulung von entlassenen Arbeitern zufriedenstellend lösen zu können.

Betrachtet man die durch die internationalen Produktionsveränderungen bewirkten Folgen für die Arbeitsplätze, so zeigt sich ein deutlicher Gegensatz zwischen den Vereinigten Staaten und Japan einerseits und den westeuropäischen Staaten andererseits. In den Vereinigten Staaten und Japan verlagern sich die arbeitsintensiven Produktionszweige aus den Ursprungsländern in Länder, die an der ökonomischen Peripherie liegen. In den westeuropäischen Staaten hingegen sind die weniger produktiven Arbeiten den „importierten Niedriglohngruppen“ von eingewanderten Arbeitskräften aus den Mittelmeerländern zugefallen. Auf diese Weise wurde eine geographische Peripherie in eine innere, soziale transformiert. In Westeuropa schenkte man in diesem Zusammenhang den interethnischen Beziehungen und der Begegnung unterschiedlicher Kulturen die meiste Beachtung; was aber im Falle einer größeren Arbeitslosigkeit werden

würde, ist dagegen bis vor kurzem kaum diskutiert worden.

Heute gibt es allerdings Anzeichen dafür, daß man dem Problem der Arbeitsplätze mehr Beachtung schenkt. Teilweise liegt dies daran, daß die letzte Rezession Westeuropa einen Stand der Arbeitslosigkeit bescherte, der zwar noch unter dem der Vereinigten Staaten liegt, der aber doch die Grenzen dessen, was

noch als politisch unbedenklich bezeichnet werden kann, weit übersteigt. Zum Teil aber richtet sich das gestiegene Interesse an den Arbeitsplätzen in Europa auf Langzeitfaktoren: Es sind dies der Strom von Direktinvestitionen aus den EG-Staaten nach außen und die Furcht, Europa könne für das US-Kapital in seinem Drang zu den Gebieten mit niedrigen Arbeitskosten nur zu einer vorübergehenden Zwischenstation werden.

II. Primäre und sekundäre Arbeitsmärkte

In den unterentwickelten Ländern sind die Beschäftigungsaussichten noch wesentlich trüber. Die aus den entwickelten Industriestaaten transferierte Technologie hat die Beschäftigungslage nicht in dem Maße verbessert, wie die Zahl der Arbeitskräfte zugenommen und die der landwirtschaftlichen Arbeitsplätze zurückgegangen ist. Aufforderungen zur Entwicklung von arbeitsintensiveren Technologien verfehlten ihre Wirkung sowohl bei den Regierungen, die nach modernen industriellen Investitionen streben, als auch bei den Kapitalanlegern, die bereits weitgehend auf jene Technologie, die sie mitbringen, festgelegt sind. So besteht für jene Randgruppen in der Dritten Welt, die ihre ländliche Erwerbstätigkeit aufgaben, ohne einen gesicherten Arbeitsplatz in der Stadt gefunden zu haben, und die heute auf nahezu ein Drittel aller Erwerbsfähigen geschätzt werden, kaum Hoffnung auf Beschäftigung. In allen genannten Regionen wirken sich also die Expansion der Multis und ihre Produktionspolitik tiefgreifend aus. Diese Tendenz wird durch die Rezession noch verschärft, ist aber letzten Endes zurückzuführen auf weitreichende und langandauernde strukturelle Veränderungen.

Wie sich versteht, sind die sozialen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit, je nach der Struktur der erwerbsfähigen Bevölkerung, sehr unterschiedlich. Zur Erklärung dieser verschiedenen Wirkungen⁵⁾ eignet sich die Theorie von den primären und den sekundären Arbeitsmärkten, die von einigen Arbeitswissenschaftlern entwickelt wurde: Viele Arbeiter sind in „geschlossenen Arbeitsmärkten“ beschäftigt, in die sie gleich zu Beginn ihres beruflichen Werdeganges hineinkamen und wo sie auch gute berufliche Aufstiegschancen ha-

ben. Es kann sich hierbei um große staatliche oder private Firmen oder auch um bestimmte Industriezweige handeln, in denen die Arbeitsbedingungen und der Status der Arbeiter von einflußreichen Gewerkschaften geregelt werden. Diese etablierten Arbeiter befinden sich auf den primären Arbeitsmärkten. Im allgemeinen sind das zugleich jene Arbeiter, die mehr Kenntnisse und größere Fertigkeiten, also eine höhere Qualifikation, aufweisen und daher auch eine bessere Bezahlung erhalten. Der sekundäre Arbeitsmarkt entspricht wesentlich mehr dem klassischen Konzept eines Marktes, auf dem der Preis für die Arbeitskraft von Angebot und Nachfrage bestimmt wird. Die Arbeitsplätze der Arbeiter auf den sekundären Arbeitsmärkten sind wesentlich unsicherer, es gibt mehr Stellenwechsel und weniger berufliche Aufstiegschancen. Die Arbeiter auf diesen Märkten sind leichter entbehrlich, weniger gut ausgebildet und gewerkschaftlich kaum geschützt. Zu diesen Nachteilen kommen häufig ethnische Diskriminierung und niedriger sozialer Status hinzu.

Es ist inzwischen nur zu deutlich geworden, daß die Arbeiter der sekundären Arbeitsmärkte unverhältnismäßig stark von der Arbeitslosigkeit getroffen werden. So sind beispielsweise in den Vereinigten Staaten Schwarze und Puertorikaner weit überproportional unter den Arbeitslosen vertreten. In Westeuropa wirkt sich anhaltende Arbeitslosigkeit bei weitem nicht so nachhaltig auf die industrialisierten Zentren aus wie auf die Peripherie — auf Portugal, Spanien, Griechenland, die Türkei und Süditalien, von wo die Arbeitskräfte der sekundären Arbeitsmärkte Westeuropas herkommen. Diese Auswirkung auf den südlichen Rand Europas verstärkt nur noch dessen politische Instabilität. Die Existenz der sekundären Arbeitsmärkte hat aber auch in anderen unterentwickelten Ländern politische Folgen.

Das explosive Potential einer großen Randgruppenbevölkerung wird heute nur noch durch zwei Faktoren daran gehindert, sich ge-

⁵⁾ Diese Konzepte sind weitgehend verwendet worden in Peter B. Doeringer, *Low Pay, Labor Market Dualism and Industrial Relations Systems*, (unveröffentlichtes) Diskussionspapier Nr. 271, Harvard Institute of Economic Research, Harvard University, Januar 1973.

waltsam zu manifestieren. Erstens fehlt diesen Bevölkerungsgruppen jegliches verbindende revolutionäre Bewußtsein. Vielmehr waren ursprünglich gerade sie es, die für die von den wohlhabenden Gesellschaften exportierte Kultur des Konsums besonders empfänglich waren, wie sie auch eher verzweiflungsgebornen messianischen Illusionen zugänglich waren als revolutionären Aktionen. Die „Verdamnten dieser Erde“ fanden zwar ihre Propheten von Michael Bakunin bis Frantz Fanon; revolutionäre Guerillagruppen wie die Tupamaros suchten bei der Randgruppenbevölkerung Unterschlupf und Unterstützung, und auch radikale Arbeiterbewegungen wie die Anarchosyndikalisten fanden hier zeitweise Unterstützung. Aber die „marginals“ waren nie in der Lage, sich zu einer kämpferischen gesellschaftlichen Klasse mit starkem Zusammenhalt zu entwickeln, wie das im späten 19. Jahrhundert beim städtisch-industriellen Proletariat in Zentraleuropa und Amerika der Fall war. Heute allerdings scheinen sie sich in einigen Teilen der Welt dieser Schwelle zu nähern.

Der zweite bremsende Faktor ist die Wirksamkeit repressiver Techniken zur Beherrschung und Unterdrückung ganz offenkundig Unzufriedener, über die gerade die autoritären Regierungen verfügen, die als typische Förderer einer Industrialisierung durch Investitionen aus dem Ausland aufgetreten sind. Der Zusammenhang zwischen autoritären Regierungssystemen und der Förderung wirtschaftlichen Wachstums durch Investitionen ausländischer Gesellschaften entspricht allerdings mehr volkswirtschaftlicher Logik als einer böartigen „Verschwörung“ der ausländi-

schen Großindustrie mit korrupten regionalen Politikern, wenngleich es in jüngster Zeit auch nicht an Beispielen und Beweisen für solche „Verschwörungen“ mangeln dürfte. Das System, wirtschaftliches Wachstum mit Hilfe von ausländischen Investitionen zu forcieren, hat die Diskrepanz zwischen den geographischen Polen „Wachstumsregionen“ und „Hinterland“ — zwischen den „São-Paulos“ und den „Nordost-Gebieten“ — noch verstärkt. Es hat zugleich die Ungleichheiten in der Einkommensverteilung innerhalb dieser Länder weiter verschärft, was zum Teil daran liegt, daß diese Art Wachstum nur einen sehr begrenzten Arbeitsbeschaffungseffekt hat. Regierungen, die sich hauptsächlich auf das von den Multis produzierte Wachstum stützen, haben dies ganz bewußt auf Kosten der „weniger Tauglichen“ getan, unter denen sich mehr und mehr die bereits erwähnten sozialen Randgruppen befinden⁶⁾. Dies ist politisch nur dann möglich, wenn diese weniger Tauglichen weiterhin unfähig bleiben, mit Nachdruck zu protestieren, und wenn der schwache Protest, den sie zu artikulieren vermögen, wirksam unterdrückt werden kann. Repression wird hier zur politischen Voraussetzung eines Wachstums, das soziale Randgruppen schafft und entsprechende gesellschaftliche Probleme mit sich bringt. (Andererseits hat aber dieser Zwangszustand seine eigenen Gesetze: die militärisch-bürokratischen Regime, die sich in einen solchen Prozeß hineinbegeben, erlangen gerade durch dessen Fortschreiten auch die Fähigkeit, größere Zugeständnisse von den ausländischen Investoren, die sie zugelassen haben, zu fordern.)

III. Eine neue Klassenstruktur und die Reaktionen der Gewerkschaften

Als Folge der Internationalisierung der Produktion entsteht somit eine weltweite Klassenstruktur, die sich merklich von jener unterscheidet, die sich unter den Produktionsverhältnissen des 19. Jahrhunderts entwickelte. Die Expansion der Multis war eine der Haupttriebkraft für die Entstehung dieser neuen Klassenstruktur. In groben Umrissen stellt sie sich folgendermaßen dar:

1. An der Spitze dieser neuen sozialen Konstellation steht eine transnationale Managerklasse. Zu ihr gehören auch die leitenden Angestellten der Multis, die mit ihnen zusammenarbeitenden Wirtschaftsdiplomaten sowie zahlreiche Techniker aus den Bereichen Forschung, Entwicklung und Kontrollsysteme. Von dieser Spitzengruppe mit ihrer transna-

tionalen Mobilität wird vermutlich auch jene Art von globaler Zielsetzung entwickelt, die man als „geozentrisch“ bezeichnen kann.

⁶⁾ Einige brasilianische Technokraten sprachen von der „Operation Euthanasie“, d. h. der Vernachlässigung der schwachen Gegenden und sozialen Gruppen. Siehe auch Marcio Moreira Alves, *A Grain of Mustard Seed: The Awakening of the Brazilian Revolution*, New York 1973. In ähnlicher Weise sprechen einige amerikanische Theoretiker heute von der „Triage“, d. h. dem Aufgeben hoffnungsloser Fälle; man überläßt diese Gruppen einfach ihrem Schicksal und konzentriert die wirtschaftliche und soziale Hilfe auf jene, die gezeigt haben, daß sie in der Lage sind, ihre kulturellen Gebräuche an die ökonomischen Erfordernisse anzupassen. Siehe „Triage: Who shall be fed? Who shall starve?“ von Wade Green, in: *The New York Times Magazine*, 5. Januar 1975, S. 9—11 ff.

Ein weiterer Personenkreis teilt viele der Ansichten dieser Managerklasse und schafft zugleich günstige Rahmenbedingungen für ihre Aktion. Es handelt sich hier um die vielen Beamten in den internationalen Organisationen, wie beispielsweise der Weltbank, dem Weltwährungsfonds oder dem UN-Entwicklungshilfeprogramm. Hinzu kommt das große Netz der Experten in diesen Institutionen. Weitere Unterstützung kommt vom Personal in den politischen Entscheidungsgremien der nationalen Regierungen. Trotz gewisser Rivalitäten, die auf Sonderinteressen zurückzuführen sind, läßt sich sagen, daß diese transnationale Klasse einigermaßen geschlossen ein liberales Weltwirtschaftssystem einzuführen bestrebt ist, in dem stabile und vorhersehbare Bedingungen eine relativ große internationale Freizügigkeit beim Einsatz der Produktionsfaktoren sichern sollen. Die Konturen eines diesen Zielen entsprechenden Programms sind bereits heute zu erkennen — man könnte es als einen „Transnationalismus“ oder „Globalismus“ bezeichnen, der in den Multis den Motor für weltweiten Fortschritt sieht und nationalstaatliches Agieren im ökonomischen Bereich nur als störenden Ausdruck überholten Denkens betrachtet.

2. Unterhalb dieser „transnationalen Klasse“ steht die große Klasse der etablierten Arbeiterschaft, etabliert in dem Sinne, daß ihre Mitglieder verhältnismäßig gesicherte Arbeitsplätze haben und infolgedessen auch über einen sicheren Status in ihrer gesellschaftlichen Umgebung verfügen, in der sie als — mehr oder weniger — aktive und wohlhabende Bürger durchaus Ansehen genießen. Ihre Neigung zur Ortsveränderung ist dementsprechend gering. Sie stellen die Arbeitskräfte für die primären Arbeitsmärkte und sind die Hauptnutznießer der sozialen Institutionen, der Sozialgesetzgebung und der Konflikt-Institutionalisierung, kurz, aller Errungenschaften der Arbeitskämpfe des 19. und 20. Jahrhunderts. Diese Gruppe ist sich ihrer Bedeutung und Macht in der Gesellschaft durchaus bewußt.

3. Am Ende dieser Hierarchie steht eine dritte Gruppe: die der sozialen Randexistenzen. Sie ist in einigen Ländern sogar größer als die Klasse der etablierten Arbeiter. (Die Bezeichnung „Klasse“ kann dieser Gruppe genaue genommen nicht zugestanden werden, da „Klasse“ nicht nur ein spezifisches Verhältnis zu den Produktionsmitteln voraussetzt, sondern auch eine bestimmte Wachheit und ein bestimmtes Bewußtsein bezüglich der eigenen Lage). Diese Gruppe umfaßt zwei Personenkreise: jene, die — besonders in den unter-

entwickelten Ländern — keinen Arbeitsplatz in der Industrie gefunden haben, und jene, die — besonders in den stärker industrialisierten Ländern — vorzugsweise den sekundären Arbeitsmärkten zuzurechnen sind. Die Randgruppen haben stets die höheren Belastungen zu tragen, sowohl in den Phasen des industriellen Wachstums wie auch in denen der Rezession.

Es kann nicht übersehen werden, daß diese Beschreibung der neuen Sozialstruktur, die im wesentlichen durch die Expansion der multinationalen Konzerne entstand, keineswegs mit dem historischen Muster einer Sozialstruktur übereinstimmt, auf das sich die organisierte Arbeiterbewegung der Vereinigten Staaten und anderer Industriestaaten stützt. Eines ist klar: Wenn sich neue Sozialstrukturen sehr schnell entwickeln, erhebt sich die ernste Frage, ob das klassische Verhältnis von Arbeiterschaft und Management, wie es die hochentwickelten Industriegesellschaften herausgebildet haben (ein Verhältnis fortschreitender Konfliktinstitutionalisierung)⁷⁾, ausreichende Voraussetzungen bietet, nun das soziale Konfliktpotential, das in dieser neuen Klassenstruktur enthalten ist, im Zaum zu halten.

Vor dem Hintergrund dieses Problems soll nun die Antwort der organisierten Arbeiterschaft auf die Herausforderung durch die multinationalen Konzerne erörtert werden. Seit dem Beginn der fünfziger Jahre hat die dramatische Ausweitung der Produktion in der Kraftfahrzeugindustrie die Gewerkschaften veranlaßt, darüber nachzudenken, wie sie den Multis wirksamer entgegentreten könnten. Besonders der internationale Metallarbeiterverband (IMF) organisierte eine Reihe von Versammlungen mit Gewerkschaftlern aus Weltfirmen der Autoindustrie, wobei jeweils die für eine multinationale Gesellschaft in den verschiedenen Ländern zuständigen Gewerkschaftsvertreter miteinander berieten.

Eine andere Entwicklung, die beträchtliches Aufsehen erregt hat, war die von den Gewerkschaften initiierte Konsultation zwischen dem Management des Elektrokonzerns Philips und den Arbeitervertretern über Fragen der Produktion und der Arbeitsplatzsicherheit. Im Jahre 1969 kam es dann zu einer — in der Öffentlichkeit stark diskutierten — Konfrontation zwischen der französischen multinationalen Saint Gobain Company und einer Gruppe internationaler Gewerkschaften. Zwar hatte

⁷⁾ Eine hervorragende Analyse der Institutionalisierung des Konflikts findet sich bei Ralf Dahrendorf, Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft, Stuttgart 1957.

dieser Vorfall im Grunde keine größere Bedeutung als eine Reihe anderer Initiativen der Gewerkschaften in der Automobil-, Elektro-, Chemie-, Kautschuk-, Öl-, Lufttransport- und pharmazeutischen Industrie, aber er brachte einen Durchbruch im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, und zwar durch einen weithin publizierten Kampf am Aktienmarkt um die Übernahme von Saint Gobain. Solche Vorfälle ließen vermuten, daß die fortschreitende weltweite Ausdehnung der Multis zu entsprechenden gewerkschaftlichen Kooperationsformen und zu transnationalen Tarifverhandlungen führen würde.

Diese Reaktionsweise der Gewerkschaften findet sich auch in der Entwicklung einer ganzen Reihe von Instrumenten wieder, die der Stärkung der Positionen der Gewerkschaften in ihrem Verhältnis zu den Unternehmen dienen sollten. Einen ersten Schritt stellte die Sammlung, Koordinierung und Analyse von Informationen über die Multis dar. Weitere Instrumente sind: die Unterstützung von Bemühungen zur Bildung von Gewerkschaften in Ländern, in denen sie schwach oder gar nicht entwickelt sind; Druck auf die Hauptverwaltungen der Firmen, damit diese die Gewerkschaften in anderen Ländern, in denen sie gleichfalls arbeiten, anerkennen und mit ihnen verhandeln; Verurteilung von Überstunden oder sonstigen Produktionsausweitungen in anderen Ländern für den Fall eines Streiks in einem Land, in dem die betreffende Gesellschaft ebenfalls tätig ist; Organisierung von Verbraucherboykotts gegen die Produkte bestimmter Unternehmen; Koordination der Eckdaten für gemeinsame Übereinkommen in den verschiedenen Ländern und schließlich Tarifverhandlungen auf der Ebene der Firmen.

Natürlich haben die Gewerkschaften bei der Bewertung dieses Modells für ein zukünftiges weltweites Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Konzernen die relativen Vorteile der Multis und ihre eigene relative Schwäche erkannt. Ihre Vorteile verdanken die Multis ihrer Größe und vor allem dem Umstand, daß sie durch ihr Operieren im Gebiet mehrerer nationaler Rechtsbereiche einige der Kontroll- und Ausgleichsmaßnahmen, die im nationalen Rahmen der Industriegesellschaften entwickelt worden sind, teilweise oder ganz umgehen können. Multis können auf dem Gebiet des Fiskalischen und der Arbeitsmarktbedingungen ihre Vorteile durch Jonglieren zwischen den nationalen Rechtsbereichen maximieren und durch konzerninterne Verrechnungspreise und andere Rechenmanöver entscheiden, wo sie ihre Gewinne erscheinen

lassen. Dabei können sie diese Vorteile aktiv und aggressiv ausnutzen, denn sie verfügen über exakte, verfeinerte und zentralisierte Informations- und Entscheidungssysteme. Im Vergleich dazu befinden sich die Regierungen und noch mehr die Gewerkschaften eher in einer defensiven Position. Es fehlt ihnen an Informationen, auf die sie ihre Aktionen stützen könnten, und was die Gewerkschaften in den Gastländern der Multis betrifft: sie sind oft gar nicht in der Lage, an die wirklich entscheidenden Instanzen in den Multis heranzukommen. Die grundlegenden Schwächen der Gewerkschaften in der Konfrontation mit den Multis lassen sich leicht katalogisieren. Wie zwischen entwickelten und unterentwickelten Ländern, so gibt es auch in der Organisationsstärke der Gewerkschaften deutliche Unterschiede. In vielen Fällen ist das Vorhandensein einer Fülle von lernfähigen und billigen Arbeitskräften der Hauptantrieb für die Multis, in bestimmten Entwicklungsländern Produktionsstätten zu errichten. Dabei befürchten die Gewerkschaften, daß die Multis manipulative Techniken eines ausgeklügelten personellen Managements benutzen, um die Gewerkschaftsorganisation zu unterlaufen. Ferner sind Unterschiede in der ideologischen Orientierung und der politischen Richtung zu nennen, die in einigen Ländern den bitteren Geschmack gegenseitigen Mißtrauens unter den Arbeiterführern hinterlassen und bis auf weiteres konzertierte Aktionen der Gewerkschaften verhindert haben. Hinzu kommt, daß sich die Distanz zwischen den Arbeitern an der Basis in den Fabriken und der Gewerkschaftsführung mit ihren Stäben vergrößert hat. Dies hat sich in den Industriestaaten während der vergangenen Jahre in wilden Streiks und spontanen Arbeitsniederlegungen gezeigt. Diese Situation würde durch transnationale Verhandlungen, bei denen der Abstand zum Arbeiter noch größer sein würde, nur noch verschärft. Welche Garantien könnte eine multinationale Gewerkschaft dafür geben, daß sich ihre Mitglieder in den verschiedenen Ländern an eine zentral ausgehandelte Vereinbarung halten?

In Amerika ist die UAW (United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America) — eine Gewerkschaft der in der Automobil-, Flugzeug- und Landwirtschaftsmaschinenindustrie beschäftigten Arbeiter — fast die einzige treibende Kraft hinter dieser transnationalen Strategie gewesen, wobei deren Hauptverfechter sich inzwischen bereits außerhalb der UAW finden: Die UAW hatte einen gewichtigen Einfluß auf den Internationalen Metallarbeiterverband (IMF), der von seiner Zentrale in Genf aus zu einem der

aktivsten Befürworter des transnationalen Weges geworden ist. Und die Führung der anderen internationalen gewerkschaftlichen Körperschaft, die in dieser Richtung gewirkt hat, nämlich die International Federation of Chemical and General Workers, fühlt sich der UAW zumindest ideologisch eng verwandt.

Die Tatsache, daß diese transnationale Strategie ihren Ursprung in Amerika hat, ist so offenkundig, daß man sich fragen muß, ob nicht die gewerkschaftlichen Bemühungen um multinationale Tarifverhandlungen lediglich eine Ausdehnung der Macht der US-Gewerkschaften auf das Ausland bedeuten, ebenso wie die

Ausdehnung der Multis als Herausforderung Amerikas an schwächere Volkswirtschaften verstanden wird.

Es wäre jedoch eine unzulässige Vereinfachung, würde man diese transnationale Strategie für einen aggressiven Expansionismus amerikanischer Gewerkschaften und die „nationale Strategie“ für die defensive Reaktion der Gewerkschaften im Ausland halten. In den Vereinigten Staaten unterstützte nur eine Minderheit der Gewerkschaften den Weg der UAW, also die transnationale Strategie, während die UAW andererseits gerade außerhalb der Vereinigten Staaten Bündnispartner fand.

IV. Gewerkschaften zwischen transnationaler und nationaler Strategie

Die Alternative zu der transnationalen Strategie ist das, was man die „nationale Strategie“ nennen könnte. Dabei setzen die Gewerkschaften ihre politische Stärke als Druckmittel gegen die Regierungen ein, damit diese die Multis im Sinne der Arbeiter kontrollieren. Zugleich nutzen die Gewerkschaften aber auch ihre wirtschaftliche Stärke aus, um örtlich begrenzte Lohnverhandlungen mit den Multis zu führen. Ziel einer solchen Strategie ist es, daß durch staatliche Kontrollen die Vorteile der Multis, die sich aus der Möglichkeit ergeben, in mehreren Ländern zu operieren, aufgehoben werden. In Staaten, in denen das nationale Unternehmertum vor dem Aufkommen der Multis gut entwickelt war, können sich die staatlichen Kontrollmaßnahmen auch auf die Eindämmung von Vorteilen richten, die die Multis gegenüber den nationalen Unternehmen haben. Insoweit haben Arbeiter und nationale Unternehmen eine gemeinsame Basis zur Unterstützung der nationalen Strategie. Aber die „nationale Strategie“ kann auch wesentlich radikaler und weitreichender sein, wenn sie nämlich Verstaatlichungen und eine sozialistische Wirtschaftsstruktur anstrebt.

Grundsätzlich bewegte sich die Politik der AFL-CIO in den Vereinigten Staaten auf der Linie einer nationalen Strategie im nichtradikalen Sinne. Um zu verstehen, warum die Gruppierungen der organisierten Arbeiterschaft in den einzelnen Ländern teils mehr der nationalen, teils mehr der transnationalen Strategie zuneigen, ist es hilfreich, sich bestimmte Merkmale gewerkschaftlicher Organisation zu vergegenwärtigen, die von Land zu Land und von Industrie zu Industrie bemerkenswerte Unterschiede aufweisen.

Die transnationale Strategie wird sehr wahrscheinlich dort vertreten werden, wo Gewerk-

schaften auf der Ebene einzelner Fabriken stark und relativ unabhängig von zentralen Gewerkschaftsorganisationen auf nationaler Ebene sind. Mit anderen Worten: Die transnationale Strategie hat eine Aufsplitterung der nationalen Gewerkschaftsorganisation zur Voraussetzung. Nur dann können die für einen multinationalen Konzern oder einen von Multis beherrschten Industriezweig zuständigen gewerkschaftlichen Gruppierungen transnational integriert werden. Das ist um so leichter möglich, wenn die Beschäftigungsstruktur in einem Produktionszweig durch eine relativ kleine Zahl relativ hoch qualifizierter Arbeiter in stark technisierten Arbeitsvorgängen gekennzeichnet ist. Solche Gruppen von Arbeitern erkennen leicht den Vorteil, der ihnen aus ihrer strategischen Position in der Industrie zukommt. Selbst dort, wo es zentralisierte Gewerkschaften gibt, dürften solche herausgehobenen Gruppen dazu neigen, ihren eigenen Weg zu gehen und ihre Chancen ohne Rücksicht auf andere zu nutzen. Die mehr auf einzelne Fabriken und Unternehmen ausgerichtete Organisation der Gewerkschaften in Nordamerika und England kommt einer transnationalen Strategie wesentlich mehr entgegen als die zentralisierte Gewerkschaftsstruktur in Kontinental-Europa.

Ein weiterer Faktor bei der Wahl zwischen transnationaler und nationaler Strategie sind die Zielvorstellungen. Die Tatsache, daß nur ein verhältnismäßig kleiner Teil der Arbeitskräfte in Nordamerika gewerkschaftlich organisiert ist, gibt einer Auffassung Auftrieb, nach der Gewerkschaften als Instrumente innerhalb eines akzeptierten wirtschaftlichen Systems angesehen werden, um die partikularen Interessen ihrer Mitglieder zu schützen

und zu erweitern. Diese speziell instrumentale Sicht ist mit transnationalen Strategien durchaus vereinbar. Bei wesentlich umfassenderer Gewerkschaftszugehörigkeit, wie sie in Skandinavien und zu einem etwas geringeren Grad auch in anderen europäischen Ländern zu finden ist, tendiert man mehr zu der programmatischen Vorstellung, in den Gewerkschaften die Vorkämpfer einer für mehr Solidarität gerade mit den am schlechtesten gestellten Teilen der Arbeiterschaft zu sehen. Solche Solidaritätsvorstellungen aber widersprechen der für eine transnationale Annäherung notwendigen Aufsplitterung. In Skandinavien üben die zentralen Gewerkschaften eine scharfe Kontrolle über ihre Mitglieder aus. Die dort herrschende Disziplin würde unabhängige, transnational koordinierte Verhandlungen mit Multis verhindern, die von nationalen Richtlinien abweichende Ergebnisse haben könnten. Aus ähnlichen Erwägungen hat auch die starke deutsche Metallarbeitergewerkschaft IG-Metall sich geweigert, die Initiativen der amerikanischen UAW zu unterstützen, die darauf zielten, die IMF (= International Metalworkers Federation) in Genf als Plattform zur Verwirklichung einer transnationalen Strategie zu benützen.

Die Wahl zwischen transnationalen oder nationalen Strategien wird ferner durch das Ausmaß des gewerkschaftlichen Einflusses auf das allgemeine wirtschaftliche Umfeld der Arbeiter bestimmt. Die fundamentale Gegnerschaft der AFL-CIO gegen die Multis hat ihre Ursache darin, daß diese Arbeitsplätze aus den Vereinigten Staaten exportieren. Solche Kritik wird von den skandinavischen Arbeiterorganisationen nicht geäußert. Diese unterschiedliche Haltung erklärt sich aus dem Umfang des Einflusses, den die skandinavischen Gewerkschaften auf den Arbeitsmarkt haben. In den skandinavischen Ländern ist nämlich eine wirkungsvolle Anpassungshilfe für entlassene Arbeiter in Form einer aktiven Arbeitsmarktpolitik entwickelt worden, die von den Gewerkschaften weitgehend mitgeformt wurde. Das ermöglicht es der Arbeiterbewegung, der Modernisierung den Vorrang vor dem Schutz spezifischer Arbeitsplätze zu geben. Mit einem gewissen Wohlwollen haben die skandinavischen Gewerkschaften sogar den Export von Arbeitsplätzen mit geringerer Produktivität in die ärmeren Länder verfolgt. Im Gegensatz dazu fehlt den amerikanischen Gewerkschaften ein hinreichendes Maß an Vertrauen auf die Vorschriften zur Anpassungshilfe, die sich in der amerikanischen Arbeitsgesetzgebung finden. Sie kümmern sich daher wesentlich mehr um die Erhaltung der bestehenden Arbeitsplätze, als daß sie sich

auf das Prinzip der Fortbildung und Wiederbeschäftigung entlassener Arbeiter verließen.

Es muß hier angemerkt werden, daß, so unterschiedlich die Lage in dieser Hinsicht in Skandinavien und in den USA auch sein mag, sich in beiden Fällen die Wahl der nationalen Strategie anbietet, allerdings das eine Mal aus dem Geist des Vertrauens heraus, das andere Mal aus dem des Pessimismus. Der transnationalen Strategie wird man dagegen dort folgen, wo die Gewerkschaften weder einer nationalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik besonders verpflichtet sind noch sich durch Abzug von Arbeitsplätzen in andere Länder bedroht fühlen. Da aber die Verlagerung von Arbeitsplätzen unter veränderten ökonomischen Verhältnissen leicht zu einer Gefahr werden kann, dürfte grundsätzlich die Neigung zu einer transnationalen Strategie als eine Übergangserscheinung zu werten sein. In der jüngsten Geschichte lieferten die UAW den Testfall einer Gewerkschaft, die ursprünglich transnationale Aktionen favorisierte und hier führend war, die aber infolge massiver Arbeitsniederlegungen in der Automobilindustrie zu einer mehr defensiven und protektionistischen nationalen Strategie gezwungen wurde.

Wägt man alle diese Faktoren ab, so ergibt sich die Schlußfolgerung, daß derzeit die auf eine nationale Strategie gerichteten Momente in den Bewegungen der Arbeiterschaft überall auf der Welt vorherrschen und daß eine Entwicklung zu verstärkten transnationalen Gewerkschaftsverhandlungen mit Multis unwahrscheinlich ist — im Gegensatz zu einigen neuerdings angestellten Spekulationen. Die Anstöße zur transnationalen Strategie, die aus den Vereinigten Staaten kamen, wurden durch die Rezession zusätzlich gebremst, während die Kräfte hinter den nationalen Strategien in den Vereinigten Staaten und auch anderswo stärker geworden sind.

Diese Schlußfolgerung stimmt mit Untersuchungsergebnissen überein, nach denen zu vermuten ist, daß die relativ unkontrollierte Expansion der Multis an der Schwelle der siebziger Jahre ihren Höhepunkt erreicht hat und daß die Zukunft wahrscheinlich zunehmend nationale Kontrollen über die Multis bringen wird, sowohl durch die Gast- als auch durch die Ursprungsländer⁸⁾. Das Konzept einer transnationalen Gegenkraft der Gewerkschaften entstand zu einer Zeit, als es schien, daß die Staaten ein gut Teil ihrer Kontroll-

⁸⁾ Siehe zum Beispiel Peter P. Gabriel, *The Multinational Corporation in the World Economy: Problems and Prospects*, in: Flanagan und Weber, a. a. O.

funktionen hatten aus der Hand gleiten lassen. Nachdem sich aber die Position der Staaten — in Ursprungs- wie in Gastländern der Multis — offensichtlich wieder gefestigt hat, werden die Gewerkschaften vermutlich ihre ökonomische wie ihre politische Macht auf die Beeinflussung staatlicher Maßnahmen konzentrieren.

Wo immer die transnationale Strategie beibehalten wird, geschieht dies wahrscheinlich durch elitäre Arbeitergruppen, die Vorteile aus ihrer engen Verzahnung mit den Multis

V. Möglichkeiten für eine Kontrolle der Multis

Geht also die Hauptstoßrichtung der organisierten Arbeiterschaft dahin, wirksamere staatliche Kontrollen der Multis mit dem Ziel durchzusetzen, daß die Interessen der Arbeiterschaft geschützt und gefördert werden, dann stellen sich sofort die folgenden Fragen: Welche Möglichkeiten für derartige Kontrollen bieten sich?⁹⁾ Und welche Kontrollart wird von der Arbeiterschaft aller Wahrscheinlichkeit nach unterstützt werden?

Zur Zeit gibt es kein internationales System von Regeln oder Vorschriften für die Multis im allgemeinen und schon gar nicht hinsichtlich der Folgen ihrer Tätigkeit für die Arbeiterschaft. Zwar sind Internationale Arbeitsrichtlinien von der ILO (International Labour Organisation) verabschiedet worden, die wegen ihres allgemeinen Charakters sowohl auf die Multis wie auf andere Arbeitgeber anwendbar sind. Die ILO-Standards haben aber lediglich die Qualität von Modellvorstellungen, die als Orientierungshilfen für die nationale Gesetzgebung oder die nationale Praxis dienen können. Sie konstituieren damit also keineswegs eine internationale Rechtsprechung, die von einer internationalen Behörde wahrgenommen würde und vor der sich die Multis zu verantworten hätten.

Da die Multis außerhalb der Rechtsprechung einzelner Staaten operieren, ist die Frage einer internationalen Kontrollinstanz aufgeworfen worden. Ein Vorschlag sieht eine supranationale Körperschaft vor, die alle Multis registrieren und ihnen den Charakter einer in-

⁹⁾ Ich habe mich sehr eng an die Klassifikationen für die Vorschläge zu einer internationalen Kontrolle der Multis gehalten, wie sie von William Diebold, jr., und Janice L. Murray in einer unveröffentlichten Arbeit, die sie für die dritte Lester B. Pearson-Konferenz über die Beziehungen der Vereinigten Staaten zu Kanada vorbereitet hatten, entwickelt worden sind. Die Konferenz fand im September 1974 in Niagara on-the-Lake, Ontario, statt.

ziehen. Soweit sie hierbei Erfolg haben, sind die Wohlfahrtschancen für die Arbeiterschaft insgesamt rückläufig. Der Abstand zwischen denen, die innerhalb, und denen die außerhalb einer solchen Symbiose leben, würde sich vergrößern, so daß die transnationale Strategie eine Gegenbewegung bei denen, die draußen sind, provozieren könnte. Dem Transnationalismus einer neuen Arbeiteraristokratie stünde der Hang zur nationalen Strategie bei der weniger begünstigten Mehrheit der Arbeiter gegenüber.

internationalen juristischen Person verleihen sollte — „Cosmocorps“ in der Terminologie von George Ball. Sie sollte allgemein akzeptierte Regeln für den Wettbewerb durchsetzen und dafür sorgen, daß es nicht zu entschädigungslosen Enteignungen kommt. Dieses Konzept läuft letztlich auf einen Schutz der Multis vor den Nationalstaaten heraus und soll ein Gegengewicht gegen die Einführung von Regelungen darstellen, die zwischen den betroffenen Staaten vereinbart werden. Man braucht diesen Plan indessen nur am Rande zu vermerken, denn er liegt jenseits der Grenzen politischer Durchführbarkeit. Legt man die heutigen Machtverhältnisse bei internationalen Organisationen zugrunde, so muß dieser Vorschlag bestenfalls als utopisch, schlimmstenfalls aber als Bauernfängerei bezeichnet werden, bei der sich die Multis nachhaltig jener einzigen Instanz, durch die sie noch überwacht werden können, entziehen würden: der nationalen Rechtsprechung mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zur Durchsetzung des Rechts. Dieser Vorschlag würde bedeuten, daß die Multis, dem Zugriff des nationalen Rechts entzogen, hinter einer Fassade von unwirksamen Regelungen noch größere Freiheiten gewinnen würden. Interessant ist dieser Plan für eine internationale Regelung lediglich als Manifestation der Ideologie des Transnationalismus.

Etwas realistischer sind möglicherweise die Vorschläge für ein „Allgemeines Abkommen über ausländische Investitionen“, analog zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) auf dem Gebiet der Handelspolitik. Hierbei blieben Rechtsprechung und ausführende Organe in der Hand der einzelnen Staaten, die sich allerdings auf einige gemeinsame Aktionsprinzipien einigen müßten, z. B. auf dem Gebiet der Besteuerung, der Wettbewerbsregelung, der Wechselkurse, der Exportkontrollen, der Enteignungsbedingungen

usw. Dieses Allgemeine Abkommen könnte durch den Aufbau einer Behörde ergänzt werden, die in der Lage sein müßte, Untersuchungen über angrenzende Probleme zu initiieren und Empfehlungen zu geben, die eine Grundlage für die Erweiterung des Umfangs und des Geltungsbereichs des Abkommens bilden könnten. Solch eine Allgemeine Vereinbarung könnte als ein auf die Multis anwendbarer Verhaltenskodex umschrieben werden.

Die Verfechter eines Verfahrens vom Typ der GATT-Vereinbarung haben den Anliegen der Arbeiterschaft nur wenig Beachtung geschenkt, obwohl einige Arbeiterorganisationen, wie zum Beispiel der Internationale Bund Freier Gewerkschaften, einen Verhaltenskodex für die Multis auch im Bereich „Arbeit“ gefordert haben. Immerhin hat die ILO, wenngleich noch in sehr vorläufiger Form, begonnen, die Idee eines solchen Verhaltenskodex zu diskutieren¹⁰⁾. Eine naheliegende Lösung wäre es, die wichtigeren ILO-Normen in ein Allgemeines Abkommen über ausländische Investitionen einzubeziehen, wie etwa die Richtlinien über die Rechte der Gewerkschaften, über Tarifverhandlungen, über bestimmte grundlegende Arbeitsbedingungen und über Sicherheitsvorkehrungen. (Gegen eine solche Idee spricht, daß in einigen Staaten diese Normen dann zwar für die Multis, nicht aber für nationale Unternehmen gelten würden.)

Auch dieser Lösungsversuch beruht, ebenso wie der erstgenannte, auf einer wohlwollenden Sicht der potentiellen Rolle der Multis in der Weltwirtschaft. Wahrscheinlich würde man solche Vereinbarungen nie im weltweiten Rahmen treffen können, sondern nur zwischen jenen Regierungen, die positiv zu den Multis eingestellt sind. Anklang finden würde eine solche Regelung hauptsächlich bei jenen Teilen der Arbeiterbewegung, die sich für eine transnationale Strategie einsetzen. Auch die Vertreter eines „Allgemeinen Abkommens“ beabsichtigen letztlich nur, bestimmte Garantien für Investitionen im Ausland und damit ein besser überschaubares Umfeld für die Tätigkeit der Multis zu schaffen. Der Vorschlag für ein Allgemeines Abkommen entspricht dagegen kaum den Wünschen jener Regierungen und Gewerkschaften, die in den Multis eine Bedrohung ihrer Verfügungsgewalt über jene Instrumente sehen, die für die Durchführung einer Wohlfahrtspolitik nötig sind. Solche Regierungen wären sicherlich auch nicht bereit, internationale Verpflichtungen einzugehen, die ihre Kontrollmöglichkeiten über ausländische Kapitalanleger und die

Arbeitsplätze, die diese schaffen oder abziehen können, einschränken würden. Bezeichnend ist, daß die kanadische Regierung, die zunächst die Vorstellung eines Allgemeinen Abkommens unterstützte, nun davon abgegangen ist.

Ein weiterer Einwand gegen den Plan eines Allgemeinen Abkommens liegt darin, daß es ausschließlich für Arbeiter, die direkt bei den Multis beschäftigt sind, gelten würde. Es würde die negativen Auswirkungen der Internationalisierung der Produktion auf die Menschen außerhalb des Sektors der Multis überhaupt nicht berücksichtigen.

Ein deutlicher Fortschritt in der Arbeitermitbestimmung, wie sie mit wachsendem Nachdruck von der europäischen Linken vertreten wird, könnte das derzeitige Gleichgewicht zwischen transnationalen und nationalen Strategien verändern, und zwar so oder so — je nach dem tatsächlichen Gehalt der Mitbestimmung. Für viele ist diese zu einem neuen revolutionären Mythos geworden, der die Veränderung in der Machtstruktur in der Gesellschaft ankündigt. Die historische Wirklichkeit der Beteiligung von Arbeitern am Management sieht allerdings alles andere als revolutionär aus: Nach der Einführung der Mitbestimmung sind die Arbeitereliten in die „soziale Partnerschaft“ hineingewählt worden. Die Repräsentanz der Gewerkschaften in den Aufsichtsräten der Multis, die von einigen Vertretern der transnationalen Strategie befürwortet wurde, könnte sich sehr wohl als Schritt zu einer „korporativen“ Verflechtung von Arbeiterschaft und Management erweisen — als einen Schritt also, der zu einer zunehmenden Vernachlässigung der sozialen Interessen der Gesamtarbeiterschaft führen würde.

Der Plan eines Informations- und Berichtssystems zur Kontrolle der Multis scheint weitgehend akzeptiert zu werden. Auch die Vereinten Nationen haben sich mit ihrer Autorität für diesen Plan eingesetzt, der den nationalen Regierungen die Hauptverantwortung für die Kontrolle der Multis beläßt, aber jenes Informationsdefizit ausgleicht, das ihre Kontrollversuche bisher oft scheitern ließ. Auch die Gewerkschaften würden einen solchen Plan unterstützen, da ihnen mehr noch als den Regierungen bewußt ist, wie sehr der Informationsmangel sie gegenüber den Multis benachteiligt.

Das Kontrollverfahren, das die größten Realisierungschancen hat, dürfte durch Verhandlungen zwischen den Regierungen zustande kommen. Dabei wird es um die Vereinbarung von Kontrollrichtlinien und ihre Anwendung sowohl durch die Ursprungs- wie die Gastlän-

¹⁰⁾ Multinational Enterprises and Social Policy, Genf; ILO, 1973

der der Multis gehen. Wegen der unterschiedlichen Einstellungen und Interessenlagen der einzelnen Staaten kann es sich hier nur um einen sehr komplexen Prozeß handeln. Aus der Rückschau läßt sich sagen, daß hinsichtlich ausländischer Investitionen einige Länder — wie beispielsweise Japan — eine sehr restriktive Haltung einnahmen, während andere Staaten — wie Kanada und einige unterentwickelte Länder — fremden Investitionen kaum Hindernisse in den Weg legten. In letzter Zeit haben sich hier allerdings die Unterschiede weitgehend verwischt. Japan — und selbst die Sowjetunion — lassen die Aktivitäten von Multis bereitwillig zu, wenn auch zu ihren eigenen Bedingungen. Andererseits stellen Kanada und eine Reihe von unterentwickelten Ländern zunehmend die Forderung, daß ausländische Kapitalanleger besondere Vorteile mit einbringen müssen, wie beispielsweise Arbeitsplätze für die einheimische Bevölkerung, neue Technologien oder eine Steigerung des Exports. Außerdem verlangen sie, daß sich die Kapitalanleger der nationalen Industrie- und Wirtschaftspolitik anpassen. Die Ursprungsländer stehen ebenfalls unter dem Druck, die Multis zu überwachen, und zwar aus den verschiedensten Gründen, zum Beispiel um dem Export von Arbeitsplätzen vorzubeugen, die Kapitalabwanderung einzudämmen, um eigene technologische Vorteile auf Spezialgebieten gegen das Ausland abzuschirmen oder um zu verhindern, daß es zur Verlagerung von Exportquellen kommt. Die beschränkenden Bedingungen, die einerseits die Ursprungs-, andererseits die Gastländer den Multis aufzuerlegen versuchen, geraten dabei häufig miteinander in Konflikt¹¹⁾. So wird es notwendig werden, daß diese Länder immer intensiver miteinander darüber verhandeln, was bestimmte Multis tun dürfen und unter welchen Bedingun-

gen sie es dürfen. Die Probleme, die hier auf dem Spiele stehen, lassen sich nicht verallgemeinernd in Normen oder Prinzipien fassen, es sind Fragen eines „mehr“ oder „weniger“. Der sich hieraus ergebende Komplex von Regelungen wird umfangreicher, detaillierter und wahrscheinlich auch effektiver als jeder allgemeine Verhaltenskodex sein. Auch wird er weniger günstig für die Multis ausfallen.

Aus der Sicht der Arbeiterschaft geht es um zwei Hauptpunkte: Da sie von allen diesen Vorhaben wegen ihrer Auswirkungen auf die Arbeitsplätze außerordentlich stark betroffen ist, sollte die Repräsentanz der Arbeiterschaft als Pressure Group bei dem Versuch führend sein, die Ergebnisse nationaler Regelungen über die Investitionen aus dem Ausland und auch schon die Verhandlungen über solche Regelungen zu beeinflussen. Der zweite Punkt ist, daß gewerkschaftliche Aktionen im Rahmen nationaler Strategien erfolgen sollten. Konflikte dürften allerdings auch hier unvermeidlich sein. Zum Beispiel haben die kanadischen Arbeiter ein verständliches Interesse an der Unterstützung des Aufbaus einer Reifenfabrik, die in Kanada neue Arbeitsplätze schafft, einer Fabrik, die den nordamerikanischen Markt vorsorgen soll. Daher unterstützen sie auch die Vergünstigungen, die die Regierung ausländischen Investoren verspricht, wenn diese die Errichtung einer Fabrik in einem Gebiet Kanadas planen, in dem die Arbeitslosigkeit besonders hoch ist. Die in den USA organisierten Arbeiter der Gummiindustrie hingegen sehen in dem kanadischen Vorgehen eine potentielle Gefährdung ihrer Arbeitsplätze und richten eine Petition an ihre Regierung, daß der Import von Reifen aus Kanada restriktiv gehandhabt werden soll. Solche Fälle werden sich immer häufiger ereignen.

VI. Solidarität mit den Randgruppen oder Privilegienschutz?

Die Frage bleibt: Selbst wenn die organisierte Arbeiterschaft unter Anwendung nationaler Strategien in der Lage ist, Druck auf die einzelnen Regierungen auszuüben, damit die nationalen und internationalen Kontrollen der multinationalen Gesellschaften verbessert werden — wird man auf diese Weise mit dem in der entstehenden neuen Klassenstruktur immanenten sozialen Konfliktpotential fertig werden?

¹¹⁾ Dieser Punkt wird abgehandelt in C. Fred Bergsten, *Coming Investment Wars?*, in: *Foreign Affairs*, April 1974.

Aus den bisherigen Feststellungen geht klar hervor, daß die organisierte Arbeiterschaft unfähig war und offensichtlich auch nicht fähig sein wird, im ganzen Ausmaß den sozialen Problemen, die durch die Veränderungen in der Weltwirtschaft entstanden sind und durch die Expansion der Multis noch vergrößert wurden, gerecht zu werden. Auf den ersten Blick scheint die transnationale Strategie — vielleicht die erstaunlichste Form einer Antwort der Arbeiterschaft — der Lage am meisten angemessen zu sein. Aber sie bezieht sich, wie erörtert, nur auf die bei den Multis beschäftigten Arbeiter. Diese gewerkschaftli-

che Strategie dürfte die ohnehin privilegierte Position einer Minderheit unter den Arbeitern noch weiter verbessern.

Die nationale Strategie kann breitere soziale Auswirkungen haben, aber die Gefahr liegt auch hier darin, daß dort, wo die organisierte Arbeiterschaft sich hauptsächlich mit den Interessen der Arbeiter des primären Arbeitsmarktes beschäftigt, die sozialen Randgruppen in Vergessenheit geraten. Aber gerade die Forderungen dieser Gruppen stehen — beurteilt nach den Kriterien sozialer Gerechtigkeit — an erster Stelle. Derzeit gibt es keine Anzeichen für eine Antwort der Arbeiterschaft an die Multis, die den Bedürfnissen der sozialen Randgruppen gerecht würde. Und dabei vergrößern die ökonomischen Trends diese Gruppen weiterhin und machen sie immer verwundbarer.

Das Ausmaß, in dem soziale Gerechtigkeit ein wirksames Leitprinzip für die Politik ist, hängt sehr stark von den politischen Strukturen ab, und umgekehrt haben die Trends, die hier untersucht wurden, deutliche Auswirkungen auf die politischen Strukturen. Eine bestimmte Art von erfolgreicher nationaler Strategie, betrieben durch starke Gewerkschaftsorganisationen in den Industriestaaten, könnte zu einer Art „korporativem Zustand“ führen, in dem die Gewerkschaften zusammen mit der Geschäftswelt einen ständigen Einfluß auf die Interventionen der Regierung im binnenwirtschaftlichen Bereich und in der Außenhandelspolitik ausüben. Das würde den organisierten Interessengruppen Schutz und Sicherheit geben, die sozialen Randgruppen blieben dagegen dem Gutdünken und der Großzügigkeit staatlicher Wohlfahrt überlassen. In den unterentwickelten Ländern hat die sich verschärfende Randgruppenproblematik oft zu unverblümt repressiven, autoritären Regierungssystemen geführt.

Solche politischen Strukturen sind jedoch keine Lösung für die anstehenden Probleme. Die Aussage ist erlaubt, daß wir uns von einer Phase, in der der zunehmende wirtschaftliche Reichtum die sozialen Spannungen mildern konnte, hinbewegen zu einer Periode, in der politische Machtmittel benutzt werden, um die schwächer werdenden wirtschaftlichen Möglichkeiten zu kompensieren. Rückblickend scheint wirtschaftliches Wachstum der wesentliche Faktor dafür gewesen zu sein, daß der industrielle Konflikt institutionalisiert werden und an Intensität verlieren konnte. Das neue Konzept eines Niedrigwachstums rechnet mit der Fortexistenz der sozialen Auseinandersetzungen ebenso wie

mit einer andauernden Konfrontation der Staaten, die Helmut Schmidt treffend als den „Kampf um das Weltbruttosozialprodukt“ bezeichnet hat¹²⁾. — Die Form dieses Kampfes ist politisch, sein Objekt ist ökonomisch. Macht und Verhandlungsstärke haben heute deutlich das klassische Modell vom Markt als dem Bestimmungsort der Verteilung ersetzt. Die Probleme, um die es geht, sind solche der Neuverteilung sowohl unter den gesellschaftlichen Klassen wie unter den Nationen, und das keineswegs mehr nur im Sinne der Aufteilung des Mehrwertes. Die Aufgaben, die sich damit stellen, werden immer schwerer lösbar, immer konfliktgeladener, und sie belasten immer stärker — vielleicht zu stark — die nationalen und internationalen Institutionen.

In dieser Lage wachsender Konflikte und institutioneller Belastungen ist die etablierte Arbeiterschaft und sind die Gewerkschaftsführer in einer Position, in der sie die zukünftige Richtung der Entwicklung entscheidend beeinflussen können. Sie können sich stillschweigend einer Bewegung fügen, die zu „korporativen Zuständen“ und zu repressiv-autoritären Regimen führt, sie können sich aber auch gegen diese Tendenzen zur Wehr setzen. Eigeninteresse könnte Anlaß zur Anpassung sein; es wäre illusionär, das Gegenteil zu behaupten. Aber viele etablierte Arbeiter und zumindest einige Gewerkschaftsführer orientieren sich nach wie vor an dem historischen und moralischen Appell zur Solidarität der Arbeiter, zu einer Solidarität, in der die organisierten, mächtigeren Teile der Arbeiterschaft ihre Verantwortung zur Verteidigung auch der Schwächeren demonstrieren.

Damit aber ist die etablierte Arbeiterschaft mit einer schwerwiegenden ethischen Option konfrontiert: Verflechtung oder Solidarität, also entweder „korporativer Status“ mit repressiven Begleiterscheinungen oder Streben nach einer breiten und egalitären Wohlfahrt auf Kosten einiger bevorzugter Gruppen und der materiellen Ziele, die diese haben mögen. Und wenn die Arbeiterschaft solche Solidarität praktiziert, dann müssen die multinationalen Konzerne weder als Helden noch als Schurken dastehen: sie wären vielmehr als objektive Kraft in der Entwicklung der Sozialgeschichte anzusehen, als Urheber einer neuen Klassenstruktur und als Förderer des Bewußtseins der Arbeiterschaft, daß sie zu Entscheidungen über die zukünftige Ordnung der Klassen herausgefordert ist.

¹²⁾ Helmut Schmidt, *The Struggle for the World Product*, in: *Foreign Affairs*, April 1974, S. 437—51.

Das brasilianische Militärregime hat sich entgegen mancher Voraussage als relativ stabil erwiesen. Seit 1964 hat sich in Brasilien nicht nur ein spezifisches Entwicklungsmodell, sondern gleichzeitig ein militärisches Herrschaftsmodell herausgebildet, von dem eine starke Ausstrahlungskraft auf einige Nachbarländer ausgeht. Historische und innermilitärische Faktoren haben dieses Herrschaftsmodell bestimmt, wobei drei „Fraktionen“ innerhalb des Militärs um die Bestimmung des jeweiligen politischen Kurses ringen. Die gemeinsame Vorstellung aller militärischen Gruppen von der Unmöglichkeit einer politischen Konsensbildung in einem so heterogenen Land wie Brasilien führt zur Politik per Befehl und zur Unterdrückung aller konkurrierenden politischen und sozialen Richtungen. Diese Repression hat zur Radikalisierung eines geringen und zur Entpolitisierung eines großen Teils der Bevölkerung geführt. Deshalb wird eine Öffnung bzw. Demokratisierung des autoritären Herrschaftssystems von vielen brasilianischen Militärs als stabilitätsgefährdend angesehen. Die wirtschaftlichen und außenpolitischen Erfolge der Militärherrschaft stehen in direktem Zusammenhang mit der Integration des Landes in die „westliche Welt“. Da Brasilien sich aber als Bindeglied zwischen Entwicklungsländern und Industrieländern versteht, bemühen sich die herrschenden Militärs, einen von den traditionellen außenpolitischen Partnern unabhängigeren Kurs zu steuern. Konkurrierende innenpolitische Ziele der verschiedenen militärischen „Fraktionen“ und wirtschaftspolitisch notwendige Veränderungen des brasilianischen „Modells“ erschweren die Stabilitätsrolle der brasilianischen Militärs zunehmend.

Manfred Nitsch: Das brasilianische Modell: Ende eines Wirtschaftswunders?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35-36/76, S. 14—26

Die wirtschaftlichen Schwachstellen des brasilianischen Entwicklungsmodells liegen in den Wachstumsaussichten, in der externen Verschuldung, im Verhalten der ausländischen Investoren und in der internen Verteilung.

Anhand der entsprechenden Daten werden diese Punkte im einzelnen diskutiert. Dabei zeigt sich, daß konjunkturelle Wachstumseinbrüche, steigende Verschuldung, Überfremdung der dynamischen Industriezweige und Polarisierung der Einkommensverteilung nicht unbedingt zum Scheitern des Modells führen müssen. Entscheidend ist die Abstützung der Ordnung durch legitimierende Faktoren sowie durch die Bereitschaft zur Einräumung weiterer Kredite von außen.

Ein wichtiger Schlüssel zum Verständnis des brasilianischen Modells ist die transnationale Integration der brasilianischen Oberschicht in die weltweit dominierende Zivilisation. Berücksichtigt man die Tatsache, daß das koloniale „ancien régime“ für Brasilien nie ganz zu Ende gegangen ist, dann lassen sich die Tendenzen zur Verfestigung und Rechtfertigung heterogen-inegalitärer Strukturen im Inneren, die kosmopolitische Orientierung der Ober- und Mittelklasse und die Betonung von Großmachtansprüchen nach außen auf die Frage „Reichsbildung“ statt „Nationwerdung“ zuspitzen.

Robert W. Cox: Gewerkschaften und multinationale Konzerne

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35-36/76, S. 27—39

Die multinationalen Konzerne sind zu einer der Haupttriebkraft für die Entwicklung einer neuen weltweiten Klassenstruktur geworden, an deren Spitze die transnationale Managerklasse, die Wirtschaftsdiplomatie und zahlreiche technisch-wissenschaftliche Experten stehen. Es folgt der „privilegierte Teil“ der Arbeiterschaft, d. h. die Gruppe der höher qualifizierten Arbeiter mit sicheren Arbeitsplätzen in technologisch fortgeschrittenen Unternehmungen. Die „dritte Klasse“ wird von den angelernten und ungelerten Arbeitskräften gestellt, die zunehmend der Gefahr struktureller Arbeitslosigkeit ausgesetzt sind und zu Randgruppen mit einem erheblichen Konfliktpotential zu werden drohen.

Arbeiterschaft und Gewerkschaften haben zwar bisher keine einheitliche und angemessene Antwort auf die Herausforderung durch die Multis gefunden, doch lassen sich inzwischen zwei Reaktionsmuster unterscheiden: die „transnationale“ und die „nationale“ Strategie. Während die transnationale Strategie vorzugsweise der Klasse der privilegierten Arbeiter zugute kommt, können bei den nationalen Strategien tendenziell mehr die Interessen der gesamten Arbeiterschaft, also auch und gerade die der marginalen Gruppen, berücksichtigt werden. Nach Meinung des Autors ist die transnationale Strategie eher als eine Übergangserscheinung zu werten. Wenig Zukunft dürften auch Projekte haben, die darauf abzielen, durch neu zu schaffende internationale Behörden die mit der „Internationalisierung der Produktion“ entstandenen Probleme besser in den Griff zu bekommen. Verhandlungen zwischen den betroffenen Regierungen mit dem Ziel einer verstärkten Kontrolle der Multis in ihren Ursprungs- und in den Gastländern erscheinen dem Autor als praktikabelste Lösung. Den Gewerkschaften fiel hierbei die Aufgabe zu, durch geeignete nationale Strategien die Regierungsbemühungen zu beeinflussen und zu unterstützen.