



LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
17/2418**

A06, A18

# Das EU-Mercosur-Abkommen: Chancen und Risiken für eine nachhaltigere EU-Handelspolitik

Bonn, den 25.3.2020

Schriftliche Anhörung von Sachverständigen zum Antrag der  
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/7370

*Axel Berger, Clara Brandi und Frederik Stender*

*Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)*

Nach annähernd zwanzigjähriger Verhandlungszeit verständigten sich die Europäische Union (EU) und der südamerikanische Handelsblock Mercosur – bestehend aus Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay – im Juni 2019 auf eine politische Absichtserklärung, die den Abschluss eines umfassenden Handelsabkommens vorsieht. Das EU-Mercosur-Abkommen ist nur eines von einer Reihe von Freihandelsabkommen, die in den letzten Jahren von der EU abgeschlossen wurden oder aktuell verhandelt werden.

Vor dem Hintergrund der andauernden Krise des multilateralen Handelssystems und insbesondere der Welthandelsorganisation (WTO) sind bilaterale und regionale Freihandelsabkommen gegenwärtig das wichtigste Instrument der europäischen Handelspolitik zur Förderung eines regelbasierten Handelssystems, das nicht nur den Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen regelt, sondern gleichzeitig Nachhaltigkeitsgesichtspunkte zu einem zentralen Gestaltungsmerkmal europäischer Handelspolitik macht. Entsprechend ist ein Stopp des EU-Mercosur-Abkommens aus unserer Sicht für die bessere Verzahnung von Handels- und Nachhaltigkeitspolitik kontraproduktiv. Vielmehr sollte das Abkommen aktiv von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in der Umsetzungsphase genutzt werden, um nicht nur handelspolitische, sondern auch nachhaltigkeitspolitische Ziele voranzutreiben.

Im Rahmen des Abkommens sollen rund neunzig Prozent aller bestehenden bilateralen Zölle zwischen dem Mercosur und der EU abgebaut werden und so eine Freihandelszone zwischen beiden Wirtschaftsräumen entstehen. Während der Mercosur im Zuge des Abkommens insbesondere die spürbare Liberalisierung seines bisher durch hohe Außenzölle geschützten Markts für komplexere Industriegüter wie Autos oder Maschinen zugesagt hat, erleichtert die EU im Gegenzug den Marktzugang für landwirtschaftliche Produkte. Für das europäische Exportgeschäft ist diese Einigung von erheblicher Relevanz, da die Mercosur-Länder in der Vergangenheit und insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Schief lagen wiederholt auf Zollerhöhungen zurückgegriffen haben. Diese Zollerhöhungen waren dabei in der Regel im Einklang mit den Vereinbarungen der WTO, da die international vereinbarten Meistbegünstigungszölle oftmals weit über den tatsächlich angewandten Zöllen lagen. Das so entstandene Ausgleichsventil entfällt mit der vertraglichen Einigung auf den bilateralen Zollabbau im Rahmen des EU-Mercosur-Abkommens. Damit einhergehend entfällt auch ein großer handelspolitischer Unsicherheitsfaktor für europäische Exportunternehmen.

Die Verständigung auf Freihandel, unabhängig davon, ob auf multilateraler, regionaler oder bilateraler Ebene praktiziert, ist sowohl aus theoretischer als auch aus empirischer Betrachtung unzweifelhaft mit nationalen Verteilungseffekten verbunden. In diesem Zusammenhang argumentieren europäische Landwirtschaftsverbände, dass sich insbesondere heimische landwirtschaftliche Familienbetriebe durch das Einhaltungsgebot europäischer Standards (beispielsweise in den Bereichen Antibiotikanutzung oder Pflanzenschutz) bei Wegfall

der Zölle erheblichen Wettbewerbsnachteilen gegenüber den Mercosur-Ländern ausgesetzt sehen könnten, sofern Standards nicht durch das Abkommen vereinheitlicht würden. Diese ungleichen Wettbewerbsbedingungen könnten im Zuge der Zollsenkungen durch das EU-Mercosur-Abkommen dabei viele in ihrer Existenz bedrohen. Entsprechend groß ist die ablehnende Haltung auf der Seite europäischer Landwirte. Während einige Teile des Agrarsektors in der EU durch verbesserte Exportoptionen Vorteile hätten, könnten andere Teile des landwirtschaftlichen Sektors, z.B. Rindfleischproduzenten, unter Druck geraten. Im öffentlich einsehbaren Vertragswerk (vom 28. Juni 2019) wird aber deutlich, dass das EU-Mercosur-Abkommen für einige Sektoren speziell ausgehandelte Quoten vorsieht und zudem explizit den Einsatz sogenannter temporärer bilateraler Schutzmaßnahmen erlaubt, sofern heimische Industrien durch einen massiven Importanstieg im Zuge gewährter Zollpräferenzen existenziell gefährdet sind. Die relevanten Sektoren könnten also im Fall der Fälle vor negativen Effekten geschützt werden.

Aus entwicklungspolitischer Sicht schüren die mit Freihandel einhergehenden Spezialisierungseffekte oftmals die Befürchtung, dass Handelsabkommen zwischen Industrieländern und Ländern des globalen Südens etablierte Produktions- und Exportstrukturen verfestigen könnten und wirtschaftliche Entwicklung durch Diversifizierung behindern. Zwar weisen die Mercosur-Länder globale komparative Vorteile tatsächlich eher in Agrarsektoren auf. Diese pauschalisierte Bewertung verkennt jedoch eine differenziertere Analyse der Chancen und Risiken für die einzelnen Mercosur-Länder im Abkommen mit der EU. Denn während Brasilien seinen regionalen Wettbewerbsvorteil für industrielle Erzeugnisse im durch Außenzölle geschützten Mercosur-Binnenmarkt bislang für eine effektive Industriepolitik nutzen konnte, hebt das EU-Mercosur-Abkommen diese künstliche Schutzzone nun auf. Dass die brasilianische Industrie dem europäischen Wettbewerbsdruck mehrheitlich gewachsen ist, gilt dabei als unwahrscheinlich. Obwohl den Mercosur-Ländern teilweise stark ausdifferenzierte Übergangsphasen von bis zu 15 Jahren zur Liberalisierung ihrer Importmärkte für Industriegüter eingeräumt werden und einige Gütergruppen (wie z.B. Maschinen) auch nach dieser Übergangsphase ihren Zollschatz nicht vollständig aufgeben müssen, wären vom Wegfall von Zöllen auf Industriegüter damit vor allem brasilianische, von hohen Zöllen geschützte, Industriesektoren negativ betroffen. Zum unmittelbaren Schutz seiner heimischen Industrie besteht für Brasilien im EU-Mercosur-Abkommen zwar die Möglichkeit, europäische Industrieimporte mit temporären Schutzmaßnahmen zu belegen und so De-Industrialisierungsrisiken der brasilianischen Wirtschaft gezielt entgegenzuwirken. Durch das neue Abkommen könnte Brasilien aber insbesondere Absatzchancen industrieller Fertigung in den kleineren Mercosur-Ländern an direkte EU-Marktwettbewerber verlieren. Diese veränderte Marktsituation könnte langfristig Produktions- und Exportstrukturen in Brasilien verändern.

Dagegen dürften die kleineren Mercosur-Länder erheblich profitieren, da durch die Marktöffnung infolge des EU-Mercosur-Abkommens Technologietransfer und effizienterer (preisgünstigerer) Zugang zu hochwertigeren Importen möglich werden. Internationaler Handel wird heutzutage zudem nur noch zu einem geringen Teil von Endprodukten, sondern maßgeblich durch die Fragmentierung einzelner Produktionsprozesse in globalen Wertschöpfungsketten bestimmt. Produktions- und Exportstrukturen sind mithin im globalen Süden eher diversifiziert, als von traditionellen Nord-Süd Rollenzuschreibungen geprägt. Mit dem Wegfall erheblicher Handelskosten in Form von Zöllen, eröffnen sich für alle Mercosur-Länder im Abkommen mit der EU entsprechend vielfältige Möglichkeiten der weiteren Einbindung in ausgelagerte Produktionsschritte. Auch für Brasilien ergeben sich dadurch Chancen einer strukturellen Veränderung.

Gleichwohl bietet das EU-Mercosur-Abkommen offene Angriffsflächen für Kritik, nicht zuletzt in Bezug auf ökologische Nachhaltigkeit. Die verheerenden Brände in Amazonien im letzten Jahr zeigten, dass die politischen Ziele des derzeitigen brasilianischen Präsidenten in der Region – die Nutzbarmachung von Landflächen für die Steigerung der Agrarproduktion und die Zulassung des Bergbaus in Schutzgebieten – im Gegensatz zu den Pariser Klimaschutzziele und der bestehenden brasilianischen Gesetzgebung für den Schutz der indigenen Bevölkerung und der Umwelt stehen. Tatsächlich ist die (Expansionsbestrebung der) Landwirtschaft, neben anderen Faktoren wie Bergbau und illegalem Holzeinschlag, ein wichtiger Treiber von Entwaldung, der durch die Schwächung der Umweltbehörden und ihrer Möglichkeiten, Gesetzesbrüche zu erfassen und zu ahnden, befördert wird. Rund 19% des europäischen Sojaverbrauchs werden durch Importe aus Brasilien gedeckt. Ganze 10% des brasilianischen Rindfleischexports gehen in die EU. Die bereits bestehenden starken Handelsbeziehungen der EU und Brasiliens im Agrarbereich verdeutlichen, dass die EU Teil des Problems ist. Es stellt sich damit die Frage, ob und wie die EU mit „Zuckerbrot und Peitsche“ auch Teil der Lösung sein kann.

Angesichts dieser großen Nachhaltigkeitsherausforderungen beinhaltet das Vertragswerk u.a. auch umfassende Rahmenbestimmungen zum Umweltschutz und zu Arbeitsbedingungen im Kapitel „Handel und nachhaltige Entwicklung“, in dem sich beide Vertragsseiten beispielsweise auf die effektive Umsetzung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und internationaler Klima- und Umweltabkommen verpflichten. Dem Trend moderner Handelsabkommen folgend, geht das Abkommen zwischen dem Mercosur und der EU damit weit über die bloße Liberalisierung des Außenhandels hinaus. Auch die Einhaltung von bestehenden nationalen Umweltstandards ist vertraglich vereinbart. Ausdrücklich sollen die Vertragsparteien Umweltschutzbestimmungen nicht zum Vorteil einer möglichen Exportexpansion aufweichen. Außerdem enthält das Abkommen Klauseln, die zur Umsetzung des Pariser

Klimaabkommens verpflichten. Das EU-Mercosur-Abkommen eröffnet so eine Möglichkeit, Brasilien an das Pariser Klimaabkommen zu binden und einen Austritt zu verhindern. Der Vertrag beinhaltet auch Klauseln zu Handel und nachhaltiger Waldbewirtschaftung, die z.B. vorsehen, den illegalen Holzeinschlag zu bekämpfen. Auch wenn diese Klauseln den Nachhaltigkeitsherausforderungen, speziell im brasilianischen Kontext, nicht umfassend gerecht werden können um z.B. jegliche Brandrodung zu verhindern, stellen sie doch einen wichtigen Baustein nachhaltigerer Handelspolitik dar.

Somit stellt sich die zentrale Frage, wie wirksam die zahlreichen Klauseln zur nachhaltigen Gestaltung von Handelsbeziehungen des EU-Mercosur-Abkommens sein können. Die Aussicht, in internationale Lieferketten eingebunden zu werden, setzt den Mercosur-Ländern zunächst selbst einen ausdrücklichen Anreiz, den vertraglichen Rahmenbedingungen des EU-Mercosur-Abkommens zu folgen und ihre nationalen umweltpolitischen Verpflichtungen einzuhalten und gegebenenfalls auszubauen. Das EU-Mercosur-Abkommen und auch die darin enthaltenen Umweltbestimmungen sind zudem kein zahnloser Papiertiger. Im EU-Mercosur-Abkommen, wie auch in allen anderen EU-Handelsabkommen, ist das Nachhaltigkeitskapitel zwar nicht durch den sanktionsbasierten Streitbeilegungsmechanismus abgedeckt, wie z.B. in Abkommen der USA üblich. Anstatt auf einen einklagbaren Sanktionierungsmechanismus für den Fall des Bruchs mit Vertragsbestimmungen im Nachhaltigkeitskapitel setzt das EU-Mercosur-Abkommen auf Dialog und Kooperation zur Beilegung von Streitigkeiten. Während das Fehlen von Sanktionsmaßnahmen häufig als zu schwach kritisiert wird, legen empirische Forschungsergebnisse (z.B. Brandi, Blümer & Morin, 2019; Bastiaens & Postnikov, 2017) nahe, dass der dialog- und kooperationsorientierte Durchsetzungsmechanismus in EU-Handelsabkommen sehr effektiv sein kann.

In beiden Studien wird ein positiver Einfluss von Handelsabkommen auf die Umsetzung von Umweltbestimmungen und nationale Umweltgesetzgebungen belegt. Brandi, Blümer und Morin (2019) zeigen u.a., dass der positive Zusammenhang zwischen Umweltklauseln in Handelsabkommen und nationalen Umweltgesetzen über unterschiedliche Sektoren hinweg zu finden ist und beispielsweise für Gesetzgebungen zu Wasser, Böden und Luft besonders stark, aber auch für Biodiversität und Waldschutz signifikant ist. Bastiaens und Postnikov (2017) unterscheiden explizit zwischen den verschiedenen Durchsetzungsmechanismen in amerikanischen und europäischen Handelsabkommen und unterstreichen mit ihrer Studie die Effektivität des europäischen Ansatzes. So schafft die vertragliche Einbindung konkreter Sanktionsmaßnahmen für den Bruch mit vereinbarten Bestimmungen in amerikanischen Handelsabkommen einen Anreiz, Umweltgesetzgebungen bereits während des Verhandlungsprozesses zu reformieren. Für den dialogorientierten Ansatz von EU-Handelsabkommen spricht aus

Perspektive der Autoren jedoch ein signifikanter Anstieg von Reformbemühungen *nach* Inkrafttreten. Der europäische, auf Dialog und Kooperation setzende Ansatz zur Durchsetzung von Nachhaltigkeitsaspekten ist demnach nicht per se schlechter, er folgt lediglich einer anderen kausalen Umsetzungslogik. Für die EU entsteht mit dem Abkommen somit eine wertvolle Kommunikationsplattform und die Verpflichtung, eine nachhaltige Entwicklung in den Mercosur-Ländern nicht nur mit einem engagierten Dialog, sondern auch mit Kooperationsangeboten voranzutreiben, die andere wichtige Formen der Zusammenarbeit, z.B. in der Entwicklungspolitik, ergänzen können.

Gleichzeitig ist es wichtig, die Anreize und Mechanismen zu verstärken, die die Umsetzung der Nachhaltigkeitskapitel von EU-Abkommen garantieren sollen. Im Fall des EU-Mercosur-Abkommens sollten die Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen weiter verstärkt werden. Dies könnte durch eine Zusatzvereinbarung erfolgen, die, wie im EU-Kanada-Abkommen (CETA), den eigentlichen Vertragstext unberührt lässt und das Verhandlungspaket nicht wieder aufschnürt (was die Kommission verhindern möchte). Eine weitere positive Entwicklung stellt folgende Neuerung des EU-Ansatzes dar: Um die Durchsetzung der Inhalte von EU-Handelsabkommen zu stärken (auch im Kapitel „Handel und nachhaltige Entwicklung“) und eine größere Konsistenz zwischen Vereinbarungen und effektiver Umsetzung zu erreichen, hat die EU im Dezember 2019 die Ernennung eines „Chief Trade Enforcement Officers“ für 2020 angekündigt. Hauptaufgabe der noch vakanten Position soll die Überwachung ausgehandelter Vereinbarungen in EU-Handelsabkommen sein. Im Falle der Abweichung von Klauseln der Abkommen kann der „Chief Trade Enforcement Officer“ Vorschläge für die Einführung von Ausgleichsmaßnahmen oder die temporäre Aussetzung gewählter Zollpräferenzen unterbreiten.

#### **Zusammenfassend kann festgestellt werden:**

- In Anbetracht der zahlreichen aktuellen Turbulenzen im Welthandelssystem ist das EU-Mercosur-Abkommen begrüßenswert, weil es die Rolle der EU in diesem System stärkt, Schwellen- und Entwicklungsländer einbindet und einen Beitrag zur Erhaltung eines regelbasierten Handelssystems leistet.
- Das EU-Mercosur-Abkommen trägt zu einem regelbasierten und verlässlichen Handelssystem bei, da es handelsbeschränkende Maßnahmen einschränkt und insbesondere für die kleineren Mercosur-Länder neue Möglichkeiten schafft, sich in regionale und globale Wertschöpfungsketten zu integrieren.
- Gleichzeitig enthält das Abkommen umfangreiche Bestimmungen für den Bereich „Handel und nachhaltige Entwicklung“. Es gibt empirische Anhaltspunkte

dafür, dass der dialogorientierte EU-Ansatz für die Umsetzung des Nachhaltigkeitskapitels wirksam sein kann. Um dieses Potenzial zu nutzen, ist eine Stärkung der für die Effektivität der Nachhaltigkeitsklauseln entscheidenden Prozesse zentral. Die Einsetzung eines „Chief Trade Enforcement Officers“ ist ein wichtiger erster Schritt dafür. Außerdem sollten die Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen des EU-Mercosur-Abkommens durch eine Zusatzvereinbarung verstärkt werden. Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit, dass die EU, deren Mitgliedstaaten und gesellschaftlichen Akteure die Umsetzung von vereinbarten Verpflichtungen aktiv begleiten und einfordern. Eine bereits vertraglich vorgesehene Möglichkeit bietet hierbei das aus EU- und Mercosur-Delegierten besetzte „Trade and Sustainable Development Sub-Committee“.

Während das Nachhaltigkeitskapitel von EU-Abkommen dazu beitragen kann, EU-Handelspolitik nachhaltiger zu gestalten und so Nachhaltigkeitsprobleme zu adressieren, kann Handelspolitik gleichzeitig immer nur ein Baustein einer übergreifenden Strategie sein. Um globalen Herausforderungen wie dem Klimawandel und der Entwaldung zu begegnen, muss sich die EU breiter aufstellen. Während die Inhalte von EU-Handelsabkommen durch entsprechende Nachhaltigkeitskapitel dazu beitragen können, müssen sie dennoch durch breiter angelegte Maßnahmen flankiert werden. Der kürzlich von der EU-Kommission vorgelegte Green Deal, aber auch andere bereits bestehende EU-Politiken (z.B. FLEGT, Forest Law Enforcement, Governance and Trade), bieten dafür eine wichtige Basis, auf die weiter aufgebaut werden sollte. Wir unterstützen die Idee eines Dialogprozesses für staatliche und nichtstaatliche Akteure aus NRW, um den Austausch über eine faire und nachhaltige Handelspolitik zu stärken.

#### **Literatur:**

Bastiaens, I., & Postnikov, E. (2017). Greening up: The effects of environmental standards in EU and US trade agreements. *Environmental Politics*, 26(5), 847-869.

Brandi, C., Blümer, D., & Morin, J. F. (2019). When Do International Treaties Matter for Domestic Environmental Legislation?. *Global Environmental Politics*, 19(4), 14-44.