

zur Kritik am EU-Mercosur-Handelsabkommen

10. September 2019

I. Sachstand

Die EU verhandelte seit 2000 mit den MERCOSUR¹-Gründungsmitgliedern über ein Assoziierungsabkommen (mit Bestimmungen zu politischem Dialog, Kooperation und Handel). Durch das Abkommen würde ein Markt von insgesamt 780 Mio. Menschen und damit die größte Freihandelszone der Welt geschaffen. Am 28. Juni 2019 konnte eine Grundsatzvereinbarung („agreement in principle“) über den Freihandelsteil erzielt werden. Die Verhandlungen zum Abkommens-Teil „politischer Dialog und Kooperation“ wurden bereits im Juni 2018 abgeschlossen.

Durch das Handelsabkommen werden Zölle auf 91% des Warenhandels, die bislang seitens MERCOSUR mit hohen Zöllen belegt sind, abgeschafft (teilw. mit Übergangsfristen): Autos (derzeit 35% Zoll), Autoteile (derzeit 14% bis 18%), Maschinen (derzeit 14% bis 20%), Chemikalien (derzeit bis zu 18%), Kleidung (derzeit bis zu 35%), Pharmazeutika (derzeit bis zu 14%), Lederschuhe (derzeit bis zu 35%), Textilien (derzeit 35%), Wein (derzeit 27%), Schokolade (derzeit 20%), Whiskey und andere Spirituosen (derzeit 20 bis 35%), Kekse (derzeit 16 bis 18%), Pfirsichkonserven (derzeit 55%) und Softdrinks (derzeit 20 bis 35%). Das Abkommen sieht auch zollfreie Zollkontingente für EU-Milcherzeugnisse (derzeitiger Zoll 28%), insb. Käse, vor. Europäische Unternehmen werden dadurch Zölle im Wert von 4 Mrd. Euro pro Jahr sparen.

Die EU wird 92% ihrer Importe aus dem MERCOSUR liberalisieren.

II. Vorwürfe gegen das Abkommen

Das Abkommen sieht sich derzeit erheblicher Kritik ausgesetzt:

1. Vorwurf: Die **Rindfleischproduktion** werde **enorm gesteigert**, dies führe zur weiteren **Abholzung des Regenwaldes**.

Dem kann entgegnet werden:

Die EU importiert heute ein Volumen von 200.000 t Rindfleisch mit einem höheren Zollsatz aus den MERCOSUR-Staaten. Diese Einfuhren sind hauptsächlich für das hochwertige Marktsegment bestimmt, das von der europäischen Produktion dominiert wird und der steigenden Nachfrage der Verbraucher ausgesetzt ist. Aus diesem Grund kommt mehr als ein Viertel dieser Menge (etwa 45.000 Tonnen „frisches“ Rindfleisch und weitere 10.000 Tonnen gefrorenes Rindfleisch) auf den EU-Markt, obwohl ein Zollsatz von 40% bis 45% erhoben wird.

¹ MERCOSUR: Gemeinsamer Markt Südamerikas (die spanische Bedeutung für die Abkürzung ist **Mercado Común del Sur**) bestehend aus Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay.

Richtig ist, dass mit dem Abkommen zukünftig 99.000 t (55% frisches hochwertiges Fleisch, 45% gefrorenes Fleisch) der insgesamt 200.000 t mit einem reduzierten Zollsatz von 7,5% importiert werden können. 99.000 t entsprechen allerdings nur 1,2% des gesamten jährlichen Rindfleischkonsums in der EU (8 Mio. t).

Es wird 5 Jahre dauern, bis dieser Betrag erreicht ist. Die schrittweise Einführung soll den europäischen Rindfleischerzeugern Zeit geben, um sich an die neue Marktrealität anzupassen. Es wird erwartet, dass durch das neue Kontingent für „frisches“ Rindfleisch ein Teil der bereits bestehenden Einfuhren ersetzt wird, anstatt eine entsprechende Steigerung der Einfuhren zu bewirken.

Darüber hinaus werden die vereinbarten Mengen auf der MERCOSUR-Seite nicht zu einer signifikanten Produktionssteigerung und den damit möglicherweise verbundenen Umweltbeeinträchtigungen (Abholzung neuer Waldflächen und zusätzliche Emissionen durch weitere Produktionsanlagen) führen. Denn zum einen werden allein in Brasilien bereits 11 Mio. t Rindfleisch pro Jahr erzeugt. Gemessen daran sind 99.000 t marginal. Zum anderen wird die vereinbarte Quote von 99.000 t auf die vier MERCOSUR-Länder aufgeteilt.

2. Vorwurf: Die **Soja-Importe** würden durch das Abkommen gesteigert, das führe ebenfalls zur weiteren **Abholzung des Regenwaldes**.

Dem kann entgegnet werden:

Das Abkommen wird keine Auswirkungen auf die Zollsätze für Soja-Importe haben, sie liegen bereits heute bei null.

3. Vorwurf: Das **Nachhaltigkeitskapitel** (Kapitel 14) des Abkommens werde keine Wirkung entfalten, weil es **rechtlich nicht bindend** sei.

Dem kann entgegnet werden:

Das ist falsch.

Das Abkommen enthält ein ambitioniertes **Nachhaltigkeitskapitel** mit rechtlich **verbindlichen Regelungen** zu Arbeit, Umwelt und Klima. Eine Ausweitung von Handel oder Investitionen darf explizit nicht auf Kosten von Arbeits- und Umweltstandards stattfinden. Mit dem Abkommen verpflichten sich die Handelspartner zu

- dauerhaften und nachhaltigen Anstrengungen zur Ratifizierung von ausstehenden grundlegenden Übereinkommen der **Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)**²,
- der effektiven Umsetzung von **multilateralen Umweltübereinkommen** (Art. 5)
- inklusive des **Pariser Klimaschutzabkommens** (Art. 6).

Im Nachhaltigkeitskapitel finden sich explizite Regelungen zu **Biodiversität** und **nachhaltiger Waldwirtschaft** sowie **Bestimmungen gegen Entwaldung** (Artikel 8). Zudem sollen über die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung Mechanismen erarbeitet werden, die dem Klimawandel entgegenwirken.

² Die Mercosur-Staaten haben alle 8 grundlegenden Übereinkommen ratifiziert, bis auf Brasilien, dort stehen verfassungsrechtliche Hindernisse der Ratifizierung von Übereinkommen 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes entgegen.

4. Vorwurf: Das Nachhaltigkeitskapitel sei **rechtlich nicht durchsetzbar**, weil es vom allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus des Abkommens ausgenommen sei.

Dem kann entgegnet werden:

Richtig ist, dass das Nachhaltigkeitskapitel dem allgemeinen Streitbeilegungsmechanismus des Abkommens entzogen ist (Art. 15 Abs. 5 Nachhaltigkeitskapitel).

Die rechtlich verbindlichen Bestimmungen im Nachhaltigkeitskapitel unterliegen aber einem **dialogorientierten Durchsetzungsmechanismus**, der die enge Einbindung von Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen vorsieht. Im Streitfall ist die Einsetzung eines **unabhängigen Expertengremiums** möglich, welches einen Bericht erstellt, veröffentlicht und die Umsetzung – wieder gemeinsam mit der Zivilgesellschaft – begleitet. Es ist zwar zutreffend, dass für einen Verstoß gegen Bestimmungen im Nachhaltigkeitskapitel – anders als in den übrigen Kapiteln des Handelsteils des Abkommens – als *ultima ratio* die Verhängung von Handelssanktionen (= v.a. Erhebung von Strafzöllen oder andere Sanktionen) nicht vorgesehen ist. Dafür gibt es aber Gründe und die Erfahrungen mit dieser Form der **Durchsetzung von Gemeinschaftsinteressen** sind im Völkerrecht teilweise erfolgreicher als Zwangsmaßnahmen.

Anders als im nationalen Recht ist die Rechtsdurchsetzung im Völkerrecht in einem größeren Kontext zu sehen. Es gibt **diplomatische Verfahren, Aufsichtsverfahren und Streitbeilegungsverfahren**, an denen zwei oder mehr Parteien beteiligt sind.

Bei den Streitbeilegungsverfahren der WTO handelt es sich um einen rechtsförmigen Mechanismus, an dessen Ende zwar eine politische Entscheidung steht, die aber durch die sog. negative Konsensregel faktisch vorweggenommen wird. Im Nachhaltigkeitskapitel des EU-Mercosur-Abkommens ist ebenfalls ein rechtsförmiger Mechanismus gewählt worden, an dessen Ende eine politische Entscheidung steht. Diese Form der Durchsetzung ist aber keinesfalls wirkungslos. Im Gegenteil: Abgesehen davon, dass es zurzeit unrealistisch ist, ein Abkommen mit einem Zwangsmechanismus abzuschließen, wirken **dialogorientierte Durchsetzungsmechanismen** (ggf. verbunden mit einem Anreizsystem) in autoritären Staaten häufig besser, als die Androhung von Zwangsmaßnahmen.

Der Unterschied zwischen dem Handelsteil des Abkommens und dem Nachhaltigkeitskapitel liegt auch darin, dass auf rechtswidrige Handelsbeschränkungen mit der Verhängung von Handelssanktionen reagiert werden und ein Streitbeilegungsgremium diese festsetzen kann. Abgesehen von der Missbrauchsanfälligkeit ist sowohl die Tatsachenermittlung als auch die Sanktion für ein Streitbeilegungsgremium in den Bereichen des Nachhaltigkeitskapitels kaum vorstellbar.

Es stimmt, dass die Durchsetzung durch Dialog und Zusammenarbeit die Bereitschaft zur Umsetzung und eine funktionierende Zivilgesellschaft voraussetzt, die Druck auf den politischen Willen ausüben kann. Ein auf Sanktionen basierender Durchsetzungsansatz wird jedoch die Einhaltung der Vorschriften nicht verbessern und ist häufig nicht realistisch. Erste Erfahrungen mit dem dialogorientierten Durchsetzungsmechanismus werden derzeit mit dem EU-Korea-Abkommens³ gesammelt.

³ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2044>.

III. Nächste Schritte

Nach der politischen Einigung findet nun die juristische Prüfung („legal scrubbing“) statt. Anschließend wird der Text in alle EU-Amtssprachen übersetzt. Danach wird er dem Rat der EU (EU-Mitgliedstaaten, rechtlich qualifizierte Mehrheit erforderlich, *de facto* Einstimmigkeit, da später auch alle MS unterzeichnen müssen) zum Beschluss der Unterzeichnung vorgelegt und im Regelfall die vorläufige Anwendung der Teile des Abkommens beschlossen, die in die EU-Kompetenz fallen (insbes. Handelsteil).

Sodann erfolgt die Unterzeichnung des Abkommens durch die EU-Kommission sowie die Mitgliedstaaten. Gleichzeitig wird das Abkommen dem Europäischen Parlament zur Zustimmung vorgelegt. Das Inkrafttreten/Einsetzen der vorläufigen Anwendung aufgrund eines „Gentlemen’s Agreement“ zwischen Rat und EP erfolgt erst nach der Zustimmung des EP. Da es sich um ein gemischtes Abkommen handelt, ist anschließend die Ratifizierung durch alle nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten erforderlich. Zuletzt erfolgt die Zustimmung des Rates zum Abschluss des Abkommens.

IV. Weiterführende Informationen

<https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/sustainable-development/>

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1803>

Sven Simon