Armin Paasch und Madalena Ramos Görne

EU-Mercosur-Abkommen: Handelspolitik im Retroformat

„Diversifizierung“ lautet das neue Zauberwort in der europäischen Handelspolitik. Um den Verlust russischer Rohstoffe zu kompensieren und die Abhängigkeit von China zu verringern – so heißt es –, müsse die EU ihre Handelsbeziehungen schleunigst diversifizieren. Ob in Indien, Indonesien, Mexiko, Chile oder im südamerikanischen Wirtschaftsraum Mercosur: Mit Hochdruck – und neuem Narrativ – fordert sie daher jetzt den Abschluss bilateraler Handelsabkommen, an denen teils seit Jahrzehnten gearbeitet wird.

So berechtigt das Anliegen der Diversifizierung ist, so rückwärtsgewandt ist jedoch die Handelspolitik, welche die EU-Kommission und die Bundesregierung zu diesem Zweck propagieren. Dies gilt besonders für das geplante Abkommen mit dem Mercosur – bestehend aus Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay –, von dem Bundeskanzler Olaf Scholz seine Amtskollegen in Buenos Aires und Brasília auf seiner Reise Ende Januar zu überzeugen suchte – kaum einen Monat nach dem Amtsantritt des brasilianischen Präsidenten Luis Inácio Lula da Silva.¹

Auch Wirtschaftsminister Robert Habeck und Landwirtschaftsminister Cem Özdemir warben Mitte März auf den deutsch-brasilianischen Wirtschaftstagen für das Abkommen, dabei gefährdet es in seiner bisherigen Fassung den Amazonas, das Klima, die biologische Vielfalt und die Menschenrechte massiv – sollte es nicht grundlegend neuverhandelt werden. Gegen

eine solche Neuverhandlung sperrt sich aber nicht zuletzt die Bundesregierung.

Welches Agrarmodell das Abkommen begünstigen würde, zeigt sich etwa im nordbrasilianischen Bundesstaat Pará. Im dortigen Landkreis Santarém, wo der Tapajós in den Amazonas mündet, liegt einer der größten Häfen des Getreidegiganten Cargill. Bis zu fünf Millionen Tonnen Soja und Mais werden hier jährlich auf Frachtschiffe verladen. Ein wichtiger Zielhafen ist Rotterdam, wo die Rohstoffe vor allem zu Futtermittel für europäisches Vieh verarbeitet werden. Die Sojabohnen stammen aus den Monokulturfeldern, die sich in den brasilianischen Bundesstaaten Rondônia, Mato Grosso und Pará immer weiter in den Amazonasurwald fräsen – und damit die Erderwärmung weiter anheizen.

Dabei kommen massiv giftige Pestizide zum Einsatz, die hier Böden, Luft und Gewässer verseuchen. So wies eine Untersuchung des Instituts Evandro Chagas anhand von Blut- und Urinproben bei 280 Menschen über den zulässigen Referenzwerten liegende Mengen von Agrochemikalien nach, darunter Glyphosat. Kein Wunder, denn Landwirt:innen und -arbeiter:innen versprühen die Pestizide häufig ohne Schutzkleidung; Dorfbewohner:innen nutzen Pestizidbehälter mitunter, um Wasser zu sammeln. Häufig werden die Pestizide zudem aus der Luft versprüht und verbreiten sich auf angrenzenden Feldern, in Wohnsiedlungen und sogar auf Schulhöfen. So klagen etwa im Landkreis Belterra die Lehrkräfte und Kinder einer Schule über

1 Vgl. Sophia Boddenberg, Scholz in Lateinamerika: Der Mythos vom nachhaltigen Rohstoffabbau, in: „Blätter“, 3/2023, S. 21-24.

Kopf-, Hals- und Augenschmerzen. Viele der Pestizide, die in Brasilien verwendet werden, stammen von Bayer oder BASF – einige von ihnen sind in der EU längst verboten, dürfen aber weiter exportiert werden.²

Diese und ähnliche Probleme würde das geplante Handelsabkommen zwischen EU und Mercosur noch verschärfen, nicht nur in Brasilien. Nach dem bisherigen Entwurf würde es 90 Prozent der Importzölle des Mercosur auf Chemikalien aus der EU abschaffen und damit den Export giftiger Pestizide von BASF und Bayer weiter ankurbeln. In Argentinien würde es innerhalb von zehn Jahren die Exportsteuern auf Sojabohnen, Öl und Biodiesel auf 14 Prozent mehr als halbieren und damit die Expansion des dortigen Sojaanbaus weiter befördern. Starken Rückenwind erwartet auch der brasilianische Industrieverband für pflanzliche Öle, weil das Abkommen in den Mercosur-Staaten die Fleischproduktion und damit den Futtermittelbedarf steigern wird. Tatsächlich würde es die EU zu einer erheblichen Ausweitung zollbegünstigter Importquoten für Rind- und Hühnerfleisch verpflichten.

Der damit verbundene Anstieg lateinamerikanischer Fleischexporte bereitet nicht nur europäischen Landwirt:innen Sorgen, die einen zusätzlichen Konkurrenz- und Preisdruck fürchten, sondern auch Klimaschützer:innen. Wie Satellitenaufnahmen von 2019 zeigen³, ereigneten sich 70 Prozent der Amazonasbrände in den mutmaßlichen Herkunftsregionen von Schlachtvieh für JBS, Marfig und Minerva, die größten Rindfleischproduzenten Brasiliens. Brandrodungen für Weideflächen haben auch in den Trockenwäldern der Gran Chaco-Region in Brasilien, Bolivien, Argentinien und Paraguay erheblich zugenommen. Die

Waldzerstörung hat nicht nur für das Klima und die biologische Vielfalt fatale Auswirkungen. Zerstört werden auch die Lebensgrundlagen indigener Gemeinden, etwa der Gemeinschaften der Ayoreo im Nordosten Paraguays.

Ähnliche Effekte drohen durch die Ausweitung der EU-Importquoten für Zuckerrohr, vor allem aber für Bioethanol auf Zuckerrohrbasis. Für Bioethanol soll die Quote auf jährlich 650 000 Tonnen ansteigen, also das Sechsfache der bisherigen Importe. Verwendet werden soll das Ethanol in der chemischen Industrie und als Bestandteil von Biotreibstoffen für europäische Autos – zum Schaden der artenreichen Trockensavannen des Cerrado im Nordosten Brasiliens, wo der Zuckerrohranbau am stärksten expandiert. Zu den Leidtragenden gehören auch hier indigene Gemeinschaften wie die Guarani-Kaiowá im Bundesstaat Mato Grosso do Sul. Auf deren Territorien wurde illegal Zuckerrohr für den Bioethanol-Hersteller Raízen angebaut, einem Joint Venture von Shell und Cosan. Und obwohl die Staatsanwaltschaft Raízen mittlerweile untersagte, Zuckerrohr aus dem indigenen Gebiet Guyaroka zu beziehen, setzen die Großgrundbesitzer der angrenzenden Ländereien weiterhin gezielt Pestizide ein in der Erwartung, dadurch die Indigenen zu verdrängen und die Geschäftsbeziehungen mit Raízen wieder aufnehmen zu können.

Das Handelsabkommen soll darüber hinaus den Zugang europäischer Konzerne zu Metallen und Rohstoffen absichern und verbilligen, bei deren Abbau es in den Mercosur-Staaten regelmäßig zu schweren Umweltschäden und Menschenrechtsverletzungen kommt. Abgeschafft werden zu diesem Zweck einerseits die verbleibenden EU-Importzölle auf Aluminium, Eisen-, Stahl- und Kupferprodukte. Zum anderen verbietet das Abkommen Exportsteuern, wie sie Argentinien bislang auf Silber, Kupfer und Lithium erhebt; in Brasilien wurde deren Wieder-

2 Vgl. Thomas Fritz, EU-Mercosur-Abkommen. Risiken für Klimaschutz und Menschenrechte, Misereor, Greenpeace und Dreikönigsaktion (Hg.) 2020, S. 18-22.

3 Vgl. ebd., S. 16.

eingeführung erst 2020 im Kongress diskutiert. Zwar fand der Vorschlag damals keine Mehrheit, er könnte nach dem jüngsten Regierungswechsel aber wieder auf die Agenda kommen. Das Handelsabkommen würde diese Debatte jedoch im Keim ersticken und ein Instrument verbieten, das wichtige Anreize für die Weiterverarbeitung der Rohstoffe und damit die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Exportländern setzen könnte. Auch mit Blick auf die Bundesrepublik kann von einer Diversifizierung keine Rede sein, bezog man hierzulande doch bereits 2019 rund 23,5 Prozent des Kupfers, 45 Prozent der Eisenerze und sogar 86 Prozent des Niobs aus Brasilien.

Bremsklotz für die Mobilitätswende

Um negative soziale und ökologische Auswirkungen zu verhindern, enthält der Entwurf des Handelsabkommens zwar ein Nachhaltigkeitskapitel. Dieses erschöpft sich aber überwiegend in unverbindlichen Bemühungsklauseln.⁴

So sollen die Vertragsstaaten etwa „die Verbreitung und Nutzung internationaler Instrumente unterstützen“, wie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, und „die freiwillige Übernahme von sozialer Verantwortung durch Unternehmen fördern“: ein meilenweiter Rückschritt gegenüber dem aktuellen Diskussionsstand zu verbindlichen Lieferkettengesetzen auf nationaler, EU- und UN-Ebene. Ohnehin unterliegt das Nachhaltigkeitskapitel nicht dem bilateralen sanktionsbewehrten Streitbeilegungsverfahren, das bei Verstößen gegen Bestimmungen in anderen Kapiteln aktiviert werden kann.

4 Vgl. Rhea Tamara Hoffmann und Markus Krajewski, Rechtsgutachten und Vorschläge für eine mögliche Verbesserung oder Neuverhandlung des Entwurfs des EU-Mercosur-Assoziierungsabkommens, *Misereor, Greenpeace und CIDSE (Hg.)*, 2021, S.29-32.

Auf Druck aus der Zivilgesellschaft und des Europäischen Parlaments wirbt die EU-Kommission jetzt für ein bisher nicht veröffentlichtes Zusatzinstrument, das offenbar keine neuen Verpflichtungen oder Sanktionsmöglichkeiten vorsehen würde, sondern lediglich sogenannte Roadmaps zur Umsetzung. Mit dem deutschen Koalitionsvertrag ist dies nicht vereinbar. Dieser erklärt „umsetzbare und überprüfbare, rechtlich verbindliche Verpflichtungen zum Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsschutz [...] und praktisch durchsetzbare Zusatzvereinbarungen zum Schutz und Erhalt bestehender Waldflächen“ zur Voraussetzung einer Ratifizierung.

Hinzu kommt, dass die EU-Kommission und Olaf Scholz mit der Idee liebäugeln, das Abkommen in einen politischen und einen Handelsteil aufzusplitten und letzteren vorab zu ratifizieren. Im Handelsteil sind die im Koalitionsvertrag geforderten Menschenrechtsbestimmungen jedoch nicht enthalten.⁵ Auch demokratische Mitbestimmungsrechte würden damit ausgehebelt. Denn wegen der exklusiven Zuständigkeit der EU für Handelspolitik müssten nationale und regionale Parlamente der EU-Mitgliedstaaten dem Abkommen nicht mehr zustimmen.

Alles in allem würde das Abkommen die dringend erforderliche sozial-ökologische Transformation im Mercosur-Raum wie auch in der EU konterkarieren. Während im Mercosur Bergbaukonzerne, Fleischexporteure, Zucker- und Sojabarone profitieren würden, wären die Hauptgewinner in der EU die Chemie- und Automobilindustrie, die ihre Produkte in 15 Jahren zollfrei in den Mercosur exportieren könnten. Während die EU Verbrennungsmotoren voraussichtlich ab 2035 nicht mehr zulassen wird, würde das Abkommen deren Absatz im Mercosur absichern und damit die Mobilitätswende international ausbremsen.

5 Vgl. Hoffmann und Krajewski, a.a.O., S. 22f.

Ebenso würde es die Agrarwende untergraben, indem es den Zugang europäischer Betriebe zu Futtermitteln aus genmanipulierten und pestizidbelasteten Sojabohnen vergünstigen würde.

Koloniale Arbeitsteilung reloaded

Rückwärtsgewandt ist das Handelsabkommen auch deshalb, weil es die neokoloniale Arbeitsteilung zementiert, die den Konzernen ehemaliger Kolonialmächte den Löwenanteil der Wertschöpfung sichert und eine wirtschaftliche Emanzipation der ehemals kolonisierten Staaten behindert. 2020 entfielen immer noch über 80 Prozent der EU-Exporte in die Mercosur-Staaten auf Industrieprodukte, die Hälfte davon auf Maschinen und Kraftfahrzeugteile. Umgekehrt exportierten die Mercosur-Staaten zu drei Vierteln Agrar- und Bergbauerzeugnisse in die EU. Die Abschaffung fast aller Zölle auf beiden Seiten würde diese Asymmetrie weiter verschärfen.

Es verwundert daher kaum, dass Bundeskanzler Scholz Ende Januar mit seiner Charmeoffensive für das Abkommen nicht nur auf Gegenliebe stieß. Zu Recht bemängelte der argentinische Präsident Alberto Fernández, das Abkommen ziehe nicht „die großen Asymmetrien zwischen der europäischen Wirtschaft und der Wirtschaft des Mercosur in Betracht“. Auch eine Studie der *Universidad Metropolitana* in Buenos Aires warnt vor einem Verlust von bis zu 186 000 Arbeitsplätzen in der argentinischen Metall- und Autoindustrie.⁶ Gewerkschaftsverbände des Mercosur bezeichnen das Abkommen sogar als „Todesurteil“ für ihre Industrien. Damit gefährdet der Vertrag auch eines der Kernanliegen des wiedergewählten brasilianischen Präsidenten Lula, Brasilien zu „reindustrialisieren“.

Zwar stellte Lula in Aussicht, „dieses Abkommen, wenn alles gut läuft,

bis zum Ende des laufenden Semesters über die Bühne [zu] bringen“. Anvisiert wird vermutlich der EU-Lateinamerika-Gipfel Mitte Juli zu Beginn der spanischen EU-Ratspräsidentschaft. Zugleich forderte Lula aber von der EU Flexibilität, etwa bei den Beschaffungsregeln und in Sachen Landwirtschaft. Genau bei diesem Thema bekräftigte der französische Präsident Emmanuel Macron allerdings erst Ende Februar seine kritische Haltung gegenüber dem Abkommen. Auch die Parlamente in Österreich, Irland, den Niederlanden sowie das wallonische Regionalparlament in Belgien haben sich gegen das Abkommen ausgesprochen.

Es spricht also einiges dafür, dass das Abkommen in seiner jetzigen Form nicht verabschiedet werden wird. Der von verschiedenen Seiten angemahnte Änderungsbedarf im Hinblick auf Nachhaltigkeit, Waldschutz, Menschenrechte, Landwirtschaft, Automobilzölle und öffentliche Beschaffung erfordert vielmehr eine grundlegende Neuverhandlung. Diese jedoch wollen die EU-Kommission und Kanzler Scholz unter allen Umständen verhindern. Zwar klingt das Argument der notwendigen Diversifizierung zunächst einleuchtend. Doch braucht es dafür Knebelverträge, welche die neokoloniale Arbeitsteilung zementieren sowie das Klima und die Menschenrechte gefährden? Wäre nicht vielmehr ein Kooperationsangebot zielführender, das den Partnern größere Spielräume zum Schutz und zur Förderung ihrer eigenen Wirtschaft zugesteht? Und müssten die EU und die deutsche „Fortschrittskoalition“ ihr Ziel einer Diversifizierung nicht zumindest mit dem Beharren auf ambitionierten, verbindlichen und sanktionsbewehrten Nachhaltigkeits- und Menschenrechtsstandards verbinden? Fest steht: Nur so ließe sich das von Olaf Scholz auf seiner jüngsten Lateinamerikareise immer wieder geäußerte Versprechen einer Partnerschaft auf Augenhöhe auch wirklich einlösen.

6 Ebd., S. 43.