



Mercosur-Abkommen

Europas geoökonomische und -strategische Interessen

Prof. Dr. Detlef Nolte

September 2019

Zusammenfassung

Das neu verhandelte Freihandelsabkommen mit den Ländern des südamerikanischen Wirtschaftsblocks Mercosur ermöglicht der Europäischen Union, sich in Lateinamerika geoökonomisch und -politisch gegenüber den USA und China zu behaupten und den regelbasierten Welthandel zu verteidigen. Die künftige EU-Kommission und die Bundesregierung sollten nun für eine schnelle Verabschiedung werben. Die EU-Mitglieder sind aufgerufen, ihr geostrategisches Interesse als Europäer über nationale und Partikularinteressen zu stellen.

Das ISPSW

Das Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung (ISPSW) ist ein privates, überparteiliches Forschungs- und Beratungsinstitut.

In einem immer komplexer werdenden internationalen Umfeld globalisierter Wirtschaftsprozesse, weltumspannender politischer, ökologischer und soziokultureller Veränderungen, die zugleich große Chancen, aber auch Risiken beinhalten, sind unternehmerische wie politische Entscheidungsträger heute mehr denn je auf den Rat hochqualifizierter Experten angewiesen.

Das ISPSW bietet verschiedene Dienstleistungen – einschließlich strategischer Analysen, Sicherheitsberatung, Executive Coaching und interkulturelles Führungstraining – an.

Die Publikationen des ISPSW umfassen ein breites Spektrum politischer, wirtschaftlicher, sicherheits- und verteidigungspolitischer Analysen sowie Themen im Bereich internationaler Beziehungen.



Analyse

In Reaktion auf Trump und China: Europas Engagement in Lateinamerika

Europas Freihandelsabkommen mit den Ländern des Mercosur signalisiert das verstärkte Engagement der Europäischen Union in Lateinamerika gleich in mehrerer Hinsicht: Das Übereinkommen mit dem „Gemeinsamen Markt des Südens“ ist zum einen das fehlende Glied in der Kette von Freihandelsabkommen der EU mit Lateinamerika, zu der bereits Verträge mit den zentralamerikanischen Staaten und drei Mitgliedern der Andengemeinschaft (Ecuador, Kolumbien und Peru) gehören. Zum anderen erfasst es – neben den kleineren Mercosur-Mitgliedsländern Paraguay und Uruguay – mit Brasilien und Argentinien auch zwei wirtschaftliche und politische Schwergewichte der Region. Flankierend zum Mercosur-Abkommen führt die EU zudem Verhandlungen mit Mexiko und Chile, um bestehende Abkommen zu modernisieren und zu erweitern. Auch diese Abkommen sollen europäische Wirtschaftsinteressen in Lateinamerika sichern.

Mit diesen Freihandelsaktivitäten antwortet die EU einerseits auf die wachsende wirtschaftliche Konkurrenz Chinas in Lateinamerika. Andererseits reagiert Europa auf den Protektionismus der US-Regierung unter Präsident Donald Trump und gibt im unmittelbaren Einflussbereich der USA ein klares Bekenntnis zu einem offenen und regelbasierten Welthandelssystem.

Der Beschleuniger: Trumps nationalistische Wirtschaftspolitik

Unter Präsident Trump haben sich die Beziehungen der USA zu Lateinamerika grundlegend gewandelt. Lateinamerikas Staaten, an erster Stelle Mexiko, wurden aus wahltaktischen Gründen zum Sündenbock erkoren; die Reizthemen reichen von der illegalen Einwanderung über den Drogenhandel bis hin zu den mexikanischen Handelsbilanzüberschüssen. Wie gegenüber anderen Handelspartnern setzt die Trump-Administration auch gegenüber Lateinamerika Zölle als politisches Druckmittel ein. Es ist zu erwarten, dass sie sich weiterhin damit Handelsvorteile zu verschaffen versuchen wird. Und dies wird auch auf Kosten der Marktanteile gehen, die europäische Unternehmen in der Region halten.

Das Handelsabkommen der EU mit dem Mercosur hingegen würde europäischen Unternehmen den Wettbewerb mit US-Unternehmen in Lateinamerika erleichtern.

Wie die Freihandelsabkommen mit anderen lateinamerikanischen Regierungen ist es Teil einer breiteren handelspolitischen Offensive Europas, die seit dem Amtsantritt Trumps forciert wurde. Mit ihrer protektionistischen Politik und der Infragestellung des multilateralen Handelssystems haben die USA bereits andere Freihandelsabkommen der EU beschleunigt, etwa mit Kanada (2017), Singapur (2018) und Japan (2018). Nur zwei Tage nach dem Ende der Verhandlungen mit dem Mercosur unterzeichnete die EU ein weiteres Handelsabkommen mit Vietnam, das ebenfalls wegen seines wachsenden Handelsbilanzüberschusses gegenüber den USA in das Fadenkreuz der Trump-Administration geraten ist. Inzwischen warnen US-amerikanische Think Tanks bereits, dass das Netz weltweiter Freihandelsverträge ohne die USA die Wettbewerbsfähigkeit amerikanischer Unternehmen gegenüber europäischen auf Drittmärkten langfristig beeinträchtigen könnte.¹

¹ Keith Johnson, While Trump Isolates the U.S., It's 'Let's Make a Deal' for the Rest of the World, in: Foreign Policy, 3.7.2019, <<https://foreignpolicy.com/2019/07/03/while-trump-isolates-u-s-its-lets-make-a-deal-for-the-rest-of-the-world-trade-fta-mercotur-eu/>> (abgerufen am 27.8.2019); Anabel González, The EU-Mercosur Trade Accord Sends a Signal to the World's Protectionists, Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, Trade and Investment Policy Watch, 2.7.2019,



Der geopolitische Kontext: USA und China ringen um Lateinamerika

Das europäische Engagement in Lateinamerika findet somit vor dem Hintergrund und in Reaktion auf die nationalistische Handelspolitik der USA statt, die mittelbar wiederum die Wettbewerbsbedingungen der USA selbst erschweren könnte. Ein weiterer Faktor in dieser komplexen Dynamik ist China: Europa ist nicht der einzige Konkurrent der USA in Lateinamerika, das mittlerweile zu einem weiteren Spielfeld in der globalen Rivalität zwischen den USA und China geworden ist.

<<https://www.pie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/eu-mercosur-trade-accord-sends-signal-worlds-protectionists>>
(abgerufen am 27.8.2019).



Adaptiert/Übersetzt mit Erlaubnis von Springer Nature: South America is Embracing Beijing's Science Silk Road, Lucien O. Chauvin und Barbara Fraser, © 2019.

Abb. 1: Partner der „Neuen Seidenstraße“ in Lateinamerika und der Karibik

Adaptiert/Übersetzt mit Erlaubnis von Springer Nature: South America is Embracing Beijing's Science Silk Road, Lucien O. Chauvin und Barbara Fraser, © 2019



Während der wachsende wirtschaftliche Einfluss Chinas in Lateinamerika von den USA lange nur kritisch beäugt und mögliche sicherheitspolitische Risiken als begrenzt eingeschätzt wurden, hat sich die Bedrohungswahrnehmung während der Trump-Administration grundlegend verändert. Die Nationale Sicherheitsstrategie der USA vom Dezember 2017 benennt amerikanische Interessen klipp und klar als gefährdet: „China versucht, die Region mittels staatlich gelenkter Investitionen und Kredite in seinen Einflussbereich zu ziehen.“² China wird somit nicht mehr nur als wirtschaftlicher Konkurrent gesehen, sondern auch als geopolitischer Gegner, der mit wirtschaftlichen Mitteln seinen Einfluss in Lateinamerika auszuweiten und lateinamerikanische Regierungen in Abhängigkeit zu bringen sucht.

Insbesondere Chinas „Neue Seidenstraße“, die „Belt and Road Initiative“ (BRI), wird von US-Geostrategen als Gegenmachtbildung verstanden – zumal sie mittlerweile bis in die Westliche Hemisphäre und damit in die unmittelbare Nachbarschaft der USA reicht. Mittlerweile haben sich 19 lateinamerikanische und Karibikstaaten mit Absichtserklärungen der BRI angeschlossen,³ zuletzt Peru im Mai 2019 (vgl. Abbildung). Bereits zuvor hat sich China als wichtiger Kreditgeber in Lateinamerika positioniert und dadurch neue wirtschaftliche Abhängigkeiten geschaffen. Zwischen 2005 und 2016 haben chinesische Banken mehr als 140 Milliarden Dollar an Krediten in Lateinamerika vergeben.⁴

Chinesische Kreditgeber haben mehr als die Weltbank, die Inter-Amerikanische Entwicklungsbank und die CAF Development Bank of Latin America an Lateinamerika verliehen, in einigen Jahren sogar mehr als die drei genannten Banken zusammen.

Erstarkender Konkurrent: China im Wettbewerb mit Europa

Das chinesische Engagement in Lateinamerika und der damit verbundene Systemkonflikt zwischen den USA und China stellen folglich wichtige Faktoren in der Wettbewerbssituation in Lateinamerika dar. China bedroht dabei nicht nur die Interessen der USA; sein Einfluss in Lateinamerika geht auch auf Kosten Europas: Bereits 2014 überholte China die EU als Lateinamerikas zweitwichtigster Handelspartner nach den USA (vgl. Tabelle mit aktuellen Positionen).

Europas Anteil an den lateinamerikanischen Exporten ist seit 2001 leicht auf 11 Prozent zurückgegangen. Der Anteil der EU an den lateinamerikanischen Importen hat sich demgegenüber im gleichen Zeitraum kaum verändert und lag durchgehend bei ca. 14 Prozent. Der Anteil Chinas an den lateinamerikanischen Exporten stieg hingegen von ein Prozent im Jahr 2001 auf 10 Prozent im Jahr 2017, und der Anteil an den Importen von zwei Prozent auf 18 Prozent.⁵ Zudem exportiert China verstärkt technologisch hochwertige Produkte und

² National Security Strategy of the United States of America, Dezember 2017, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> (abgerufen am 27.8.2019); (Übersetzung des Autors).

³ o.A., China's Belt & Road Advances in Latin America's Andean Region, in: Belt & Road News, 19.6.2019, <<https://www.beltandroad.news/2019/06/19/chinas-belt-road-advances-in-latin-americas-andean-region/>> (abgerufen am 27.8.2019).

⁴ Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Exploring New Forms of Cooperation between China and Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile 2018, S. 22-23.

⁵ Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), The European Union and Latin America and the Caribbean. Convergent and Sustainable Strategies in the Current Global Environment, Santiago de Chile 2018, S. 81-82.

konkurriert damit zunehmend mit europäischen Exporten, zum Beispiel bei Fahrzeugen und elektrischen Maschinen.⁶

Sub-Region/Länder	Handelspartner		
	EU	USA	China
Andengemeinschaft	3	1	2
Zentralamerika	2	1	3
Cariforum	2	1	3
Kuba	1	niedrigerer Rang	2
Mercosur	2	3	1
Mexico	3	1	2
Chile	3	2	1

Tabelle 1: Rang als Handelspartner Lateinamerikas und der Karibik (2017)⁷

Noch bis 2017 war die EU im Mercosur der wichtigste Handelspartner. Im Jahr 2018 entfiel jedoch nur noch jeweils etwa ein Fünftel der Importe (21 Prozent) und Exporte (19 Prozent) des Mercosur auf die EU, die damit knapp hinter China (Importe: 23 Prozent; Exporte: 25 Prozent), aber deutlich vor den USA (Importe: 17 Prozent; Exporte: 12 Prozent) rangierte.⁸ Das Gesamthandelsvolumen zwischen der EU und dem Mercosur betrug 2018 insgesamt 88 Milliarden Euro bei Waren und 34 Milliarden Euro bei Dienstleistungen.⁹

China hat damit die EU als führender Handelspartner in Lateinamerika überholt. Nach wie vor sind jedoch europäische Unternehmen die wichtigsten Investoren in Lateinamerika: Der europäische Investitionsbestand in Lateinamerika lag 2017 bei 785 Milliarden Euro und war damit höher als die addierten Investitionen in China (176 Milliarden Euro ohne Hongkong), Indien und Russland.¹⁰ Zwischen 2005 und 2017 entfielen 39 Prozent aller angekündigten Neuinvestitionen in Lateinamerika auf europäische Unternehmen – deutlich mehr als etwa Unternehmen aus Nordamerika (32 Prozent), China und Hongkong (5 Prozent). Rund 40 Prozent des ausländischen Investitionsbestands in den großen lateinamerikanischen Volkswirtschaften gehört europäischen Unternehmen.¹¹

⁶ Alicia García-Herrero, Thibault Marbach, Jianwei Xu, European and Chinese Competition in Third Markets: The Case of Latin America, Brüssel (Bruegel Working Paper) 2018, <https://bruegel.org/2018/06/european-and-chinese-trade-competition-in-third-markets-the-case-of-latin-america/> (abgerufen am 27.8.2019).

⁷ EPRS (European Parliamentary Research Service), EU Trade with Latin America and the Caribbean. Overview and Figures, Brüssel 2018, S. 6., http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA%282018%29625186, (abgerufen am 27.8.2019).

⁸ European Commission. Directorate General for Trade, European Union, Trade in Goods with Mercosur 4, Brüssel, 3.6.2019, <https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_mercosur-4_en.pdf> (abgerufen am 27.8.2019.)

⁹ Europäische Kommission, Fragen und Antworten. Zentrale Elemente des Handelsabkommens EU-Mercosur, Brüssel 28.6.2019, <https://europa.eu/rapid/press-release_QANDA-19-3375_de.htm> (abgerufen am 27.8.2019).

¹⁰ Eurostat zitiert in European Commission and High Representative of Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament and the Council. European Union, Latin America and the Caribbean: Joining Forces for a Common Future, Straßburg, 16.4.2019, S. 1.

¹¹ Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2018, Santiago de Chile 2018, S. 168-169. Das Gros europäischer Investitionen in Südamerika entfällt auf



Trotz dieser europäischen Investitionsstärke holt China aber auch hier auf. Es investiert zudem besonders in zukunftsrelevanten Sektoren. Wurden chinesische Direktinvestitionen in Lateinamerika traditionell im Bergbau und in der Erdölförderung getätigt, so investieren chinesische Unternehmen mittlerweile in größerem Ausmaß im Infrastrukturbereich, im Finanzsektor, im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien und im Sektor für erneuerbare Energien einschließlich der Stromnetze. Der Automobilsektor ist ein weiterer strategischer Sektor im Blickfeld chinesischer Unternehmen.¹² Es ist davon auszugehen, dass chinesische Unternehmen in diesen Schlüsselsektoren künftig noch stärker mit europäischen konkurrieren werden.

Europas Chance in Lateinamerika: Dritte Option im Wettbewerb zwischen China und den USA

Trotz der erstarkten Konkurrenz durch China ist Europa gleichwohl wettbewerbsfähig. Zwar hat die EU ihren Platz als zweitwichtigster Handelspartner Lateinamerikas an China verloren, doch sie ist nur auf den dritten Platz zurückgefallen und in einigen Subregionen sogar zweitwichtigster Handelspartner geblieben. Insbesondere Argentinien, Brasilien, Kolumbien und Mexiko sind noch nicht Teil von Chinas Seidenstraßeninitiative und bleiben wichtige Partner der EU in Lateinamerika.

Europas Handlungsoptionen in dieser Situation werden durch die strategische Konkurrenz zwischen den USA und China in Lateinamerika durchaus gefördert. Die EU könnte sich als strategischer Verbündeter anbieten, um Lateinamerika durch Diversifikation einen eigenständigen Handlungsspielraum zu ermöglichen. Im Spiel der Kräfte in Lateinamerika könnte es sich quasi als dritte Option positionieren. Lateinamerikas Staaten wiederum könnten durch ihre Wirtschaftsbeziehungen mit der EU vermeiden, dass sie eine übermäßige Abhängigkeit – d.h. von den USA – gegen eine neue – von China – eintauschen oder aber in eine doppelte Abhängigkeit zu beiden geraten.¹³ Erforderlich dafür wäre jedoch, dass Lateinamerika seine wirtschaftlichen Möglichkeiten besser nutzt und etwa den Handel und die politische Kooperation mit Europa ausweitet. Das Mercosur-Abkommen bietet dafür eine große Chance. Noch mehr: Es stellt eine Win-win-Situation für beide Seiten dar.

Brasilien, wo zuletzt (2018) 74 % der ausländischen Direktinvestitionen von europäischen Unternehmen getätigt wurden (zum Vergleich US-amerikanische Unternehmen 15 %); Quelle: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2019, Santiago de Chile 2019, S. 41.

¹² Rolando Avenado, Angel Melguiz, Sean Miner, Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications, Washington und Paris (Atlantic Council and OECD Development Centre) 2017; Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). Exploring New Forms of Cooperation between China and Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile 2018.

¹³ Tomás Bontempo, América Latina frente a la nueva bipolaridad, in: Nueva Sociedad, Juli 2019, <<https://nuso.org/articulo/america-latina-china-estados-unidos-bipolaridad/>> (abgerufen am 27.8.2019).



Die Eckpunkte des EU-Mercosur-Abkommens

Nach Angaben der EU-Kommission würden europäische Unternehmen durch das Abkommen einen **privilegierten Zugang zu einem Markt von 260 Millionen Verbrauchern** erhalten. Laut der Zusammenfassung der EU- Kommission über die am 28. Juni 2019 unterzeichneten Verhandlungsergebnisse¹⁴ wird der Mercosur über einen Zeitraum von zehn Jahren (in einigen Sparten, etwa bei Autos 15 Jahre) schrittweise die **Zölle** auf 91 Prozent der Importe aus der EU abschaffen. Im Gegenzug wird die EU gleichfalls über einen Zeitraum von zehn Jahren die Zölle auf 92 Prozent der Einfuhren aus dem Mercosur aufheben. Für Unternehmen in der EU entfallen durch das Abkommen Zölle im Wert von über vier Milliarden Euro pro Jahr.

Im **Agrarsektor**, der für Europa besonders konflikträchtig ist, wird die EU 82 Prozent der Einfuhren von Agrarprodukten aus dem Mercosur liberalisieren. Zusätzlich werden **Einfuhrquoten** gewährt, unter anderem in Höhe von 99.000 Tonnen Rindfleisch zu einem Zollsatz von 7,5 Prozent, 450.0000 Tonnen Ethanol für die Chemie sowie 200.000 Tonnen Ethanol für andere Zwecke einschließlich Treibstoff und 45.000 Tonnen Honig. Der Zoll für Rohzucker wird auf die bereits für Brasilien geltende Quote von 180.000 Tonnen abgeschafft. Beide Seiten führen Quoten für Milchprodukte (Käse und Milchpulver) ein, bei denen der Zollsatz für Einfuhren aus der EU zurzeit bei 28 Prozent liegt. **Der Mercosur öffnet seinen Markt** außerdem für Wein, Sekt, Spirituosen, Olivenöl, Frischobst, Pfirsich- und Tomatenkonserven, Schweinefleisch, Schokolade sowie Erfrischungsgetränke. Im Rahmen des Abkommens werden beiderseits geographische **Herkunftsangaben** (wie zum Beispiel Parmaschinken oder Portwein) geschützt; dies betrifft auf europäischer Seite 355 und auf Seiten des Mercosur 220 geographische Angaben.

Besondere Vorteile ergeben sich nach dem Abkommen in Europa für **Industriesektoren**, die bisher hohen Einfuhrzöllen in den Mercosur unterlagen, etwa für Autos (35 Prozent) und Autoteile (14-18 Prozent), Maschinen (14-20 Prozent), Chemikalien (bis zu 18 Prozent), Arzneimittel (bis zu 14 Prozent), Kleidung und Schuhe (35 Prozent) sowie Textilien (26 Prozent). Aber auch der **Agrar- und Lebensmittelsektor** profitiert von der Senkung hoher Einfuhrzölle in den Mercosur, etwa bei Wein (27 Prozent), Spirituosen (20-35 Prozent) und Schokolade (29 Prozent). Die Mercosur-Staaten werden außerdem ihre **öffentlichen Beschaffungsmärkte** für europäische Unternehmen öffnen.

Das Abkommen wahrt die **EU-Standards** für Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit im Hinblick auf Einfuhren aus dem Mercosur. Nicht zuletzt verpflichten sich beide Seiten, das **Pariser Klimaschutzabkommen** wirksam umzusetzen.

¹⁴ European Commission, New EU-Mercosur Trade Agreement. The Agreement in Principle, Brüssel, 1.7.2019, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf> (abgerufen am 27.8.2019); European Commission, The EU-Mercosur Trade Agreement. Questions and Answers, 9.7.2019, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157953.pdf> (abgerufen am 27.8.2019).

Gute Aussichten für den lateinamerikanischen Freihandel: Mercosur und Pazifikallianz

Für die Mitgliedsstaaten des Mercosur eröffnet das Abkommen auch die Möglichkeit, sich strategisch besser gegenüber der Pazifikallianz (Alianza del Pacifico) zu positionieren, mit der sie in Südamerika im Wettbewerb um ausländische Investoren und Absatzmärkte stehen.¹⁵ Der Pazifikallianz, deren Reichweite über den Subkontinent hinausgeht, gehören Chile, Kolumbien, Peru, Mexiko, und bald auch Ecuador an. Aufnahmebedingung für das Bündnis ist der vorherige Abschluss von Freihandelsabkommen mit allen Mitgliedern. Gemeinsam soll der Handel mit Drittländern vor allem im pazifischen Raum, aber auch mit Europa gefördert und um Investitionen geworben werden. Die Pazifikallianz war bisher sehr erfolgreich, was das kollektive „Nation Branding“ betrifft.¹⁶ Sie verfügt mittlerweile weltweit über 59 Staaten mit Beobachterstatus – darunter 22 aus der EU. Mit Australien, Kanada, Südkorea, Neuseeland und Singapur finden außerdem Verhandlungen über eine Assoziierung statt.

Die EU hat mit allen Mitgliedsländern der Pazifikallianz Freihandelsabkommen abgeschlossen. Diese vertreten ähnliche Positionen in der Handels- und Klimapolitik wie die EU. Die Abschlusserklärung des letzten Gipfeltreffens der Pazifikallianz (Declaración de Lima)¹⁷ in Peru vom 6. Juli 2019 enthält ein klares Bekenntnis zum Freihandel, zu einem multilateralen Handelssystem und zum Pariser Klimaschutzabkommen. Zwischen dem Mercosur und der Pazifikallianz finden Verhandlungen zur Schaffung einer lateinamerikanischen Freihandelszone statt. Das Abkommen des Mercosur mit der EU kann diesen Prozess von außen unterstützen, da es zu einer stärkeren Öffnung der argentinischen und brasilianischen Volkswirtschaften beiträgt.

Förderliche Begleitumstände: (Innen-)politische und industrielle Interessen

Das Abkommen zwischen Mercosur und EU bietet folglich sowohl ökonomische wie auch geostrategische Vorteile für beide Seiten. Dennoch war es nicht einfach, Verhandlungskompromisse zu finden (siehe Infokasten), und die Verhandlungen zwischen der EU-Kommission und dem Mercosur zogen sich über 20 Jahre hin. Ihr Abschluss wurde während des G20-Gipfels im Juni 2019 in Osaka dementsprechend euphorisch gefeiert. Über der Freude wurde jedoch vergessen, dass der Verhandlungserfolg außerordentlich günstigen politischen Konstellationen auf beiden Seiten zu verdanken war, die sich im Laufe der Ratifizierungsprozesse durchaus auch wieder verändern könnten.

¹⁵ Nach Ansicht von Kritikern schwächt das Abkommen den südamerikanischen Integrationsprozess. Dagegen lässt sich einwenden, dass die Bemühungen im Mercosur seit einigen Jahren stagnieren, ein gemeinsamer Markt wurde nie geschaffen, bestenfalls eine unvollständige Zollunion. Das ursprüngliche Ziel, durch die Integration die nationalen Volkswirtschaften wettbewerbsfähiger zu machen, wurde nicht erreicht und in den 2000er Jahren mehr und mehr in den Hintergrund gedrängt. Mit dem Wechsel zu konservativen Regierungen in Argentinien und Brasilien stellte sich erneut die Frage nach der Zukunft des Mercosur. Die neue brasilianische Regierung hatte vor Amtsantritt offen Zweifel an dessen Fortbestand geäußert. Insofern hat das Abkommen mit der EU dem Mercosur neue Lebensimpulse vermittelt. Es ist das erste große Handelsabkommen des Mercosur seit seiner Gründung im Jahr 1991, und es eröffnet ihm die Chance, sich als Wirtschaftsblock zu konsolidieren. Allerdings besteht das Risiko, dass der Mercosur auseinanderfällt, falls einzelne Mitglieder (etwa Argentinien bei einem Regierungswechsel) das Abkommen nicht unterzeichnen sollten. Die jetzige brasilianische Regierung würde auch alleine voranschreiten; vgl. Ernesto Frenkel, Luciana Ghiotto, Los perdedores de siempre. Apuntes sobre el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur, in: Nueva Sociedad, Juli 2019, <<https://nuso.org/articulo/ue-mercotur-europa-ganadores-perdedores-integracion/>> (abgerufen am 27.8.2019).

¹⁶ vgl. Detlef Nolte, The Pacific Alliance: Nation- Branding through Regional Organisations, GIGA Focus Latin America, 04/2016, Hamburg: GIGA.

¹⁷ Declaración de Lima, <<https://www.gob.pe/institucion/tree/noticias/45449-declaracion-de-lima-xiv-cumbre-de-la-alianza-del-pacifico>> (abgerufen am 27.8.2019).

Der Abschluss des Abkommens nutzte zum einen der scheidenden EU-Kommission: Angesichts der protektionistischen Drohungen der US-Regierung konnte sie mit dem Mercosur, nach dem Abschluss des Abkommens mit Kanada und den Verhandlungen mit Japan, einen weiteren Erfolg bei der Handelsliberalisierung und der Öffnung von Märkten für europäische Unternehmen erzielen.

Zum anderen ist der Vertrag von innenpolitischer Relevanz insbesondere für Brasilien und Argentinien, zwei der beteiligten südamerikanischen Länder. In Osaka trafen die Europäer den erst seit Januar 2019 im Amt befindlichen brasilianischen Präsidenten Jair Bolsonaro und den im Oktober 2019 zur Wiederwahl anstehenden argentinischen Präsidenten Mauricio Macri. Beide versuchen, den handelspolitischen Erfolg auf der außenpolitischen Weltbühne innenpolitisch zu nutzen.¹⁸

Die brasilianische Regierung hofft, mit dem Abkommen den Druck für wirtschaftliche Reformen zu erhöhen, um mit einer weiteren Liberalisierung die Produktivität und internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes zu steigern. Der Vertrag zwischen der EU und dem Mercosur macht die Ankündigung von Wirtschaftsminister Paulo Guedes, die brasilianische Wirtschaft zu öffnen, international glaubwürdig und eröffnet der brasilianischen Landwirtschaft gute Exportchancen.¹⁹

Ebenso erwartet die brasilianische Industrie, dass durch das Abkommen die Fortschritte in der Modernisierung und Entbürokratisierung des Außenhandels vertieft und festgeschrieben werden können. Der Industriellenverband CNI (Confederação Nacional da Indústria) erwartet nach – möglicherweise übertriebenen – Schätzungen eine Steigerung der Ausfuhren um 23,6 Prozent in zehn Jahren und die Schaffung von bis zu 778.000 neuen Arbeitsplätzen.²⁰

Auf der anderen Seite begrüßte auch der Europäische Automobilherstellerverband (ACEA) das Verhandlungsergebnis²¹ mit dem Hinweis, dass 2018 im Mercosur 3,3 Millionen Neuwagen verkauft wurden, aber nur 73.000 Fahrzeuge aus der EU importiert worden seien, was einem Marktanteil von gerade einmal 2,2 Prozent entspräche.²² Industrielle Erwartungen fördern also ebenso wie (innen-)politische Aspekte in Europa und Lateinamerika das lang umkämpfte Abkommen.

„Kühe gegen Autos“: Die Gegenwehr von Bauernlobby, Umwelt- und Klimaschützern

Trotz dieser positiven Umstände aber formiert sich auch Widerstand gegen das Abkommen, der seine Ratifizierung und Umsetzung noch behindern könnte. In einzelnen Mercosur-Ländern, etwa in Argentinien, wird die Klage erhoben, das Abkommen mit der EU zerstöre die nationale Industrie. Die argentinische pharmazeutische

¹⁸ Es wäre allerdings falsch, das Abkommen mit der EU als rechtes Projekt abzutun. Denn die EU verhandelt schon seit 20 Jahren mit Regierungen unterschiedlichster politischer Couleur über ein Freihandelsabkommen mit dem Mercosur. Außerdem wird das Abkommen in Südamerika auch von linken Regierungen unterstützt. So verkauft Uruguays Regierung das Abkommen im gegenwärtigen Wahlkampf als Erfolg. Auch der Präsident des Mercosur-Beitrittslands Bolivien, Evo Morales, kann sicher nicht als Gesinnungsfreund von Bolsonaro angesehen werden. Vgl. Comunicado, Bolivia celebra acuerdo comercial Unión Europea – Mercosur, <<http://www.cancilleria.gob.bo/webmre/comunicado/3425>> (abgerufen am 27.8.2019).

¹⁹ vgl. Acordo Mercosul-UE vai permitir à economia brasileira ‚dar um salto‘, diz Carlos Langoni, in: O Estado de S. Paulo, 28.6.2019, <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,acordo-mercosul-ue-vai-permitir-a-economia-brasileira-dar-salto-diz-carlos-langoni-,70002894206>> (abgerufen am 27.8.2019).

²⁰ Danielle Brant, Acordo Mercosul-UE pode elevar em US\$ 10 bi exportações do Brasil, projeta CNI, in: Folha de S.Paulo, 28.6.2019, <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/06/acordo-mercosul-ue-pode-elevar-em-us-10-bi-exportaco-es-do-brasil-projeta-cni.shtml>> (abgerufen am 27.8.2019).

²¹ o.A., Auto Makers Welcome Conclusion of EU-Mercosur Trade Deal, ACEA Press Release, 1.7.2019, <<https://www.acea.be/press-releases/article/auto-makers-welcome-conclusion-of-eu-mercosur-trade-deal>> (abgerufen am 27.8.2019).

²² Allerdings vernachlässigen diese Statistiken, dass europäische Automobilhersteller auch im Mercosur produzieren.



Industrie etwa, die traditionell dem Kirchner-Flügel der Peronisten nahesteht, kritisiert das Abkommen.²³ Ein Teil der Peronisten versuchte, mit Kritik am Abkommen im Wahlkampf zu punkten.²⁴

In Europa hingegen werden die Interessen der Automobilindustrie gegen jene der Landwirtschaft in Stellung gebracht: „Kühe gegen Autos“ lautet der griffig auf den Punkt gebrachte Slogan,²⁵ mit dem das Abkommen kritisiert wird. Nicht unerwartet meldete die französische Regierung mit Blick auf französische Bauern Vorbehalte an.²⁶ Quer durch Europa demonstrieren die Bauernverbände, weil sie die billigere und in einigen Fällen auch qualitativ bessere Konkurrenz aus Südamerika fürchten. In Spanien sind es vor allem Anbauer von Zitrusfrüchten, die sich gegen die argentinische und brasilianische Konkurrenz wehren.²⁷ Der Präsident des Deutschen Bauernverbandes, Joachim Rukwied, wiederum sieht durch das Abkommen die Zukunft vieler bäuerlicher Familienbetriebe gefährdet und die Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung konterkariert. Auch er fordert, dass die Landwirtschaft nicht zugunsten der Automobilindustrie geopfert werden dürfe. Nach Aussagen des Vorsitzenden der französischen Grünen, Yannick Jadot, dient das Abkommen der deutschen Automobilindustrie und der brasilianischen Fleischindustrie, die dafür den Regenwald abholze. Leidtragende seien dagegen die französischen Landwirte.

Es formiert sich also eine bunte Koalition aus Agrarlobbyisten, Globalisierungsgegnern und Umweltschützern. Kritiker warnen davor, dass durch das EU-Mercosur-Abkommen die Rodung des brasilianischen Regenwaldes zunehmen werde. Im August gewann die Kritik an politischem Gewicht, da die in diesem Jahr massiv gestiegenen, heftigen Waldbrände im Amazonas-Gebiet überwiegend von Menschenhand gelegt wurden, um weiteres Agrarland zu gewinnen. Während des G-7-Gipfels im französischen Biarritz im August drohte der französische Präsident Emmanuel Macron damit, das Abkommen zu kippen, wenn Brasilien nicht seinen Umweltverpflichtungen nachkäme. Ebenso stellten Irland und Luxemburg ein Veto gegen den Vertrag in Aussicht. Seit Längerem verweisen Kritiker des EU-Mercosur-Abkommens auf den Zusammenhang zwischen der Ausweitung der brasilianischen Rindfleischexporte und dem Waldverlust im Amazonasgebiet.²⁸ Laut einer Studie von Germanwatch²⁹ war die EU zwischen 2008 und 2014 für 2 Prozent der CO₂-Emissionen verantwortlich, die in Brasilien auf Rodungen für landwirtschaftliche Zwecke zurückzuführen sind; dies entspricht etwa dem gleichen Ausmaß wie China und deutlich weniger als Russland. Dabei entfielen drei Viertel der Emissionen auf die Ausweitung des Anbaus von Soja. Die EU importiert fast ihren gesamten Sojabedarf, und die Mercosur-Staaten sind die wichtigsten Lieferanten von Sojabohnen und Sojaschrot (ein Tierfuttermittel).³⁰

²³ Carlos Pagni, Mercosur y la euforia del comercio libre, in: El País, 8.7.2019, <https://elpais.com/internacional/2019/07/08/argentina/1562619148_484019.html> (abgerufen am 27.8.2019).

²⁴ o.A., Alberto Fernández cuestionó el acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea: No genera nada para festejar, in: Clarín, 28.6.2019, <https://www.clarin.com/politica/alberto-fernandez-cuestiono-acuerdo-mercursos-union-europea-genera-festejar_0_PNFknXoB_.html> (abgerufen am 27.8.2019).

²⁵ Christoph Gurk, Kühe gegen Autos, in: Süddeutsche Zeitung, 30.6.2019, <<https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/handelspolitik-kuehe-gegen-autos-1.4504954>> (abgerufen am 27.8.2019).

²⁶ o.A., Frankreich bremst bei Freihandelsvertrag mit Mercosur, Deutsche Welle (DW), 2.7.2019, <<https://www.dw.com/de/frankreich-bremst-bei-freihandelsvertrag-mit-mercursos/a-49441051>> (abgerufen am 27.8.2019).

²⁷ Ferran Bono, El tratado de la UE con Mercosur no entrará en vigor antes de dos años, in: El País, 11.7.2019, <https://elpais.com/economia/2019/07/11/actualidad/1562837879_983652.html> (abgerufen am 27.8.2019).

²⁸ vgl. Thomas Fritz, Das EU-Mercosur-Abkommen auf dem Prüfstand, Aachen (Miserior) 2017.

²⁹ Germanwatch, Is the EU a Major Driver of Deforestation in Brazil? Quantification of CO₂ Emissions for Cattle Meat and Soya Imports, Bonn Juli 2017, <<https://germanwatch.org/en/14376>> (abgerufen am 27.8.2019).

³⁰ Hassel Kroes, Barbara Kuepper, Mapping the Soy Supply Chain in Europe. A Research Paper Prepared for WNF, Amsterdam (profundo), 12.5.2015.



Trotz Widerstand: Die Bundesrepublik sollte für das Abkommen werben

Angesichts der zuletzt bis in die europäischen Regierungsebenen reichenden Widerstände gegen den Vertrag und der erforderlichen Ratifizierung durch die Nationalparlamente ist die Umsetzung des Vertrages noch lange nicht gesichert. Ein nachhaltiger politischer Wille wird nötig sein, damit das EU-Mercosur-Abkommen in Kraft treten kann. Die scheidende EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström geht von einem Zeitraum von zwei Jahren aus.³¹ Berücksichtigt man die im Abkommen festgelegten Übergangsfristen für einzelne Wirtschaftssektoren, dürfte es danach ohnehin noch bis zu 15 Jahre dauern, bis das Abkommen voll umgesetzt sein wird.

Zunächst aber gewähren die EU-internen Abstimmungsprozesse³² den Gegnern des Abkommens noch viel Zeit, um das Verfahren zu verschleppen und Hürden aufzubauen. Einen ersten Vorgeschmack auf die kommenden Auseinandersetzungen über das Handelsabkommen gab eine Abstimmung im irischen Parlament am 11. Juli, mit der kurz vor der Sommerpause eine deutliche Mehrheit von 84 zu 46 Stimmen die Regierung aufforderte, das Handelsabkommen abzulehnen und dafür Verbündete in Europa zu suchen.³³

Trotz der wachsenden politischen Widerstände aber sollte die Bundesregierung ihre Unterstützung für das Freihandelsabkommen beibehalten und innerhalb der EU für dessen Annahme und Umsetzung werben.

Strategische Interessen statt Klientelpolitik: Argumente und Handlungsempfehlungen

Die von europäischen Landwirten, insbesondere aus der Viehwirtschaft, vorgebrachten Einwände gegen das Abkommen lassen sich mit Blick auf geltende EU-Regulierung und die weitere Marktentwicklung durchaus entkräften.³⁴ Ohnehin unterliegen Importe den EU- Standards für Lebensmittel. Europäischen Landwirten erschließen sich darüber hinaus neue Exportmärkte durch die Freihandelsabkommen mit Japan, Vietnam, Singapur und Mexiko.

Zu berücksichtigen ist auch, dass der Anteil des landwirtschaftlichen Sektors am Bruttoinlandsprodukt relativ gering ist. Die Interessen der Landwirtschaft sollten daher gegen die Interessen anderer, viel gewichtigerer Sektoren wie den Industrie- und Dienstleistungssektoren abgewogen werden. Letztere ziehen aus dem Abkommen Vorteile und haben für die künftige wirtschaftliche Entwicklung Europas eine größere Bedeutung. Von den Südamerikanern kann keine Marktöffnung in Bereichen gefordert werden, in denen europäische Unternehmen Wettbewerbsvorteile haben, wenn nicht gleichzeitig Europa seinen Markt für wettbewerbsfähige südamerikanische Produkte öffnet.

³¹ Ferran Bono, El tratado de la UE con Mercosur no entrará en vigor antes de dos años, in: El País 11.7.2019, <https://elpais.com/economia/2019/07/11/actualidad/1562837879_983652.html> (abgerufen am 27.8.2019).

³² Zunächst muss der vollständige Text des Abkommens von über 1.500 Seiten einer juristischen Überprüfung unterzogen und dann in die 24 Sprachen der EU übersetzt werden, bevor der Vertragstext dem Rat der EU förmlich zur Annahme vorgelegt werden kann. Nach Unterzeichnung im Namen der EU wird das Abkommen dem EU-Parlament zugeleitet, wo es dann zunächst in den Ausschüssen und dann im Plenum beraten wird. Bei Zustimmung des Parlaments tritt es im Hinblick auf die Handelsbestimmungen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen, vorläufig in Kraft, während es den Mitgliedsstaaten zur Ratifizierung vorgelegt wird.

³³ o.A., Govt defeated as Dáil votes to reject EU-Mercosur trade deal, in: RTE News, 11.7.2019, <<https://www.rte.ie/news/politics/2019/07/11/1061588-mercotur-dail-vote/>> (abgerufen am 27.8.2019).

³⁴ Der EU-Kommissar für Landwirtschaft Phil Hogan verwies darauf, dass die Importquote für Rindfleisch von 99.0000 Tonnen gerade einmal 1,25 % des europäischen Fleischkonsums in der EU von insgesamt 8 Millionen Tonnen ausmacht. Vgl. Phil Hogan, Farmers Must Accept that Mercosur Strikes a Balance and Involves Compromise, in: Independent.ie, 2.7.2019, <<https://www.independent.ie/opinion/comment/phil-hogan-farmers-must-accept-that-mercotur-strikes-a-balance-and-involves-compromise-38272841.html>> (abgerufen am 27.8.2019).



Der zu erwartende Anstieg des Handelsvolumens insbesondere für Fleischprodukte hält sich ferner im Rahmen. So war 2018 für Brasilien ein Rekordjahr für Fleischexporte mit insgesamt 1,64 Millionen Tonnen im Wert von 6,57 Milliarden US-Dollar. Davon entfielen jedoch 46,6 Prozent auf China und Hongkong, auf die EU aber nur 7,2 Prozent der brasilianischen Fleischexporte.³⁵ Auch bei Ausschöpfung der neuen Quoten würde sich der Anteil der EU am Export brasilianischen Rindfleisches nicht wesentlich erhöhen. Bisher wurde aus dem Mercosur nach Europa vor allem hochwertiges Rindfleisch verkauft. Dies würde sich vermutlich auch durch die neuen Quoten nicht verändern. Fleischimporteure in der EU könnten überdies darauf bestehen, nur Fleisch aus nicht frisch gerodetem Land zu kaufen. Eine vergleichbare Vereinbarung gibt es bereits bei Soja.³⁶

Im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes bietet das Abkommen ebenfalls Chancen. Zwar hat die neue brasilianische Regierung Umweltstandards gesenkt und verstärkt in Europa bereits verbotene Pestizide zugelassen.³⁷ Doch mit einem Abkommen können europäische Umweltstandards in Lateinamerika durchgesetzt werden, zumindest bei Produkten, die in die EU exportiert werden. Ein Austritt Brasiliens aus dem Pariser Klimaabkommen, wie zeitweilig angedroht, würde die Ratifizierung des EU- Mercosur-Abkommens blockieren.

Es ist noch nicht ausgemacht, ob durch das Abkommen Arbeits- und Sozialstandards im Mercosur besser geschützt oder wegen eines steigenden Wettbewerbsdrucks möglicherweise abgebaut werden. Die EU, namentlich das Europäische Parlament, hat jedoch auch kein Interesse an einem Sozialdumping.

Erschwert wird die Debatte über das Freihandelsabkommen dadurch, dass die Diskussion über seine Gefahren und Möglichkeiten häufig vereinfachend geführt wird. Der Hinweis auf die Chancen des Abkommens wird oftmals ausgeblendet. Manche Kritiker verteidigen Kollektivgüter wie die Umwelt, obwohl die Durchsetzung von wirtschaftlichen Partikularinteressen und Kompensationsleistungen ihr eigentlicher Antrieb in der Auseinandersetzung um das Abkommen ist.

Freihandelsabkommen können den Wohlstand steigern, doch primär geht es um die Erlangung von Handelsvorteilen. Jedes Abkommen erzeugt Gewinner und Verlierer, und es geht letztlich um eine faire Verteilung von Kosten und Vorteilen. Die Proteste und Unterstützungserklärungen auf beiden Seiten des Atlantiks lassen vermuten, dass dies zumindest im Ansatz gelungen ist. In der Diskussion über das Abkommen sollten Kosten und Nutzen transparent gemacht, aber auch hinter der Ablehnungskampagne stehende Interessen offengelegt werden. Die europäische Agrarlobby ist stark und kann aber von entscheidender Relevanz sein. Dem Freihandelsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur kommt eine strategische Bedeutung zu, denn Europa konkurriert in Südamerika mit den USA und China. In einer Phase zunehmender geoökonomischer Konkurrenz und handelspolitischer Konflikte zwischen den USA und China muss sich Europa auf seine Stärken besinnen und seine Interessen wahren – auch in Lateinamerika. Es geht nicht zuletzt auch um die Durchsetzung von Normen und Ordnungsprinzipien im Handel und den internationalen Beziehungen.

³⁵ Beef Central, Competitor Watch: Brazilian Beef Exports Close Out 2018 with Record Shipments, 23.1.2019, <<https://www.beefcentral.com/trade/competitor-watch-brazilian-beef-exports-close-out-2018-with-record-shipments/>> (abgerufen am 27.8.2019).

³⁶ Bryan Harris, David Gross, David Keohane, Environmental criticism mounts over EU-South America trade deal, in: Financial Times, 9.7.2019, <<https://www.ft.com/content/055ac66c-9d9e-11e9-9c06-a4640c9feebb>> (abgerufen am 27.8.2019).

³⁷ Naiara Galarraga Gortázar, Brasil acelera la aprobación de nuevos pesticidas, in: El País, 30.7.2019, <https://elpais.com/sociedad/2019/07/30/actualidad/1564515157_153133.html> (abgerufen am 27.8.2019).



Europa hat als Handelsmacht Gewicht und die EU verfügt damit über eine Gestaltungsmacht, die sie auch nutzen sollte. Dies erfordert von den europäischen Regierungschefs jedoch, nationale sowie Partikularinteressen zurückzustellen und strategisch gemeinsam als Europäer zu denken.

Bisher werden vor allem die geopolitischen und geoökonomischen Rahmenbedingungen übersehen, die zu Wahlzeiten mobilisiert werden. Die Zukunft Europas entscheidet sich jedoch nicht im Agrarsektor.

Anmerkungen: Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder und erschien erstmalig in DGAPkompakt, Nr. 16, September 2019.

Über den Autor dieses Beitrags

Professor Dr. Detlef Nolte ist Associate Fellow im Programm USA/Transatlantische Beziehungen der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) und Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Hamburg und Ehrenmitglied des Instituto de Iberoamérica an der Universität Salamanca und Associated Researcher des GIGA German Institute of Global and Area Studies in Hamburg.

Prof. Nolte war Direktor des GIGA Instituts für Lateinamerika-Studien (2006- 2018); Vize-Präsident de GIGA Institute of Global and Area Studies (2007-2016); kommissarischer Präsident des GIGA (2011-2014); Präsident der Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerikaforschung (ADLAF) (2010 – 2016); Vize-Präsident des europäischen Lateinamerikanisten-Verbands CEISAL (2010-2016); Mitglied des International Programme Board des Latin America Programme des Research Council of Norway (2008-2018); Gründungsmitglied und Mitglied des Vorstands der lateinamerikanischen Politikwissenschaftsvereinigung ALACIP (2002-2008); und Mitglied des Vorstands de Lateinamerika Verein LAV) (2006-2018).



Detlef Nolte