



Globale und regionale Ordnung

DAS ABKOMMEN ZWISCHEN DER EU UND MERCOSUR

Analyse der sektoralen Auswirkungen in Brasilien

Februar 2021



Von den relativen Vorteilen der riesigen Agrarindustrie abgesehen, gibt es keine Hinweise auf Gewinne in anderen Wirtschaftssektoren, die in dem 2019 ausgehandelten Abkommen enthalten sind.



In seiner jetzigen Form wird das Abkommen die Ausweitung der brasilianischen Agrarexporte fördern und damit den wirtschaftlichen Druck auf den Cerrado und das Amazonasgebiet erhöhen – mit erheblichen negativen ökologischen und sozialen Auswirkungen.



Selbst bei einer schrittweisen Senkung der Preise für EU-Importe garantiert das Abkommen weder größere europäische Direktinvestitionen noch eine technologische Modernisierung der brasilianischen Industrie, die das hohe Wettbewerbsgefälle und die Ungleichheiten zwischen den beiden Handelsblöcken verringern könnte.

Inhalt

1	EINLEITUNG <i>Dörte Wollrad</i>	2
2	DAS EU-MERCOSUR-ABKOMMEN UND SEINE AUSWIRKUNGEN AUF DIE UMWELT <i>Sergio Schlesinger</i>	4
3	DIE AUSWIRKUNGEN DES ABKOMMENS ZWISCHEN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DEM MERCOSUR AUF DIE BRASILIANISCHE INDUSTRIE <i>Fernando Sarti und Marta Castilho</i>	10
4	NICHTTARIFÄRE ASPEKTE DES EU-MERCOSUR- ABKOMMENS: ÜBERLEGUNGEN ZU DEN KAPITELN DIENSTLEISTUNGSVERKEHR UND NIEDERLASSUNG, ÖFFENTLICHES BESCHAFFUNGSWESEN UND GEISTIGES EIGENTUM <i>Lucas da Silva Taschetto</i>	18
5	WELCHE CHANCEN BIETET DAS HANDELSABKOMMEN ZWISCHEN DEM MERCOSUR UND DER EU FÜR DEN BRASILIANISCHEN AGRARSEKTOR? <i>Fernanda Cristina Franco</i>	24
6	MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN DES ABKOMMENS ZWISCHEN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DEM MERCOSUR AUF BESCHÄFTIGUNG UND ARBEITSRECHTE IN BRASILIEN <i>Maria Silvia Portela de Castro</i>	28
7	EU-MERCOSUR-ABKOMMEN: SOZIALE AUSWIRKUNGEN UND MEHR ... <i>Graciela Rodriguez</i>	33
8	DAS EU-MERCOSUR-ABKOMMEN: AUSWIRKUNGEN AUF DIE REGIONALE INTEGRATION UND DIE ZUKUNFT DES MERCOSUR <i>Karina Lilia Pasquariello Mariano und Marcelo Passini Mariano</i>	38
9	SCHLUSSBEMERKUNG <i>Dörte Wollrad</i>	44
	REFERENZEN	45

1

EINLEITUNG

Dörte Wollrad

EINLEITUNG

Der Verhandlungsprozess zwischen der Europäischen Union und dem Gemeinsamen Markt Südamerikas MERCOSUR¹ führte im Juni 2019 zur Unterzeichnung einer Absichtsbeurkundung bezüglich eines Abkommens. Er hatte sich über fast 20 Jahre hingezogen und war auf beiden Seiten stark von wechselnden globalen Konjunkturen geprägt.

VOM ASSOZIIERUNGS- ZUM HANDELSABKOMMEN

Als 1995 ein biregionales Rahmenabkommen als Vorstufe der Assoziierung unterzeichnet wurde, schien das Vorhaben historisch wie politisch naheliegend: Es galt, eine enge Zusammenarbeit zwischen den beiden Weltregionen zu vereinbaren, die – mehr als alle anderen – durch die Migrationen des 19. und 20. Jhr., Handel und Investitionen kulturell, ideengeschichtlich und wirtschaftlich eng verbunden sind. Nicht ohne Grund orientierte sich der 1991 gegründete MERCOSUR nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch an der Europäischen Union und versuchte, die Integration über die Zollunion hinaus mit demokratischer Kontrolle durch ein Parlament (PARLASUR) und kommunalen und zivilgesellschaftlichen Verbänden wie dem Städtebund MERCOCIUDADES oder ein Universitätsnetzwerk zu untermauern². Ähnlich wie in der EU sind die Asymmetrien auch im MERCOSUR erheblich. Die G20-Länder Brasilien und Argentinien gaben gegenüber den kleinen Nachbarn immer den Verhandlungskurs an. Und die europäischen Interessen galten stets vorrangig Brasilien, der neungrößten Volkswirtschaft der Welt mit einem enormen Absatzmarkt und einer historisch hohen Dichte europäischer Investitionen.

Das Rahmenabkommen sah neben Handelsaspekten auch Kooperationsvorhaben wie Techniker Ausbildung und gemeinsame Forschungsprojekte vor und intendierte, den

politischen Dialog zu verstetigen. Die Verhandlungen, die 2000 aufgenommen wurden, gestalteten sich dann jedoch schwierig. Insb. hinsichtlich der Punkte Agro-Exporte in die EU blockierte die dortige Agrolobby, während die MERCOSUR-Staaten u. a. bei der Öffnung der öffentlichen Ausschreibungen für die europäische Konkurrenz den Verlust nationaler politischer Gestaltungsfreiräume befürchtete. Zudem wollte der MERCOSUR die Ergebnisse der WTO-Verhandlungen abwarten in der Hoffnung auf vorteilhaftere Abschlussmöglichkeiten. Zwischen 2004 und 2016 gab es so mehrjährige Verhandlungspausen und erst mit dem Scheitern der Doha-Runde und den Regierungswechseln in Brasilien und Argentinien wurde das Vorhaben 2016 wieder aufgenommen.

Zwischenzeitlich hatte sich jedoch viel verändert: In der EU wuchsen mit dem BREXIT³ neue Nationalismen und die Kritik an der Integration und der MERCOSUR hatte mit dem Verfall der commodity-Preise und der anschließenden Rezession für Investoren an Attraktivität eingebüßt. Beide Regionen litten unter dem erschwerten Zugang zum US-amerikanischen Markt und wollten den chinesischen Avancen eine solidere Machtbasis entgegensetzen. Daher kam die Tatsache, die lange erwartete Einigung just auf dem G20-Gipfel im Juni 2019 in Osaka verkünden zu können, beiden Seiten politisch sehr gelegen: Im Handelskrieg zwischen den USA und China und in Zeiten neuer Unilateralismen und Protektionismen war die Gründung der größten Freihandelszone der Welt jenseits der beiden Riesen ein starkes politisches Signal. War schon die Aufnahme der biregionalen Gespräche seinerzeit eine Reaktion auf Bushs Versuch gewesen, eine Freihandelszone von Kanada bis Feuerland (*Free Trade Area of the Americas* o. *ALCA*) zu gründen, bewegten die Verhandlungspartner auch jetzt vorrangig politische Motive. Die MERCOSUR-Länder schienen so nur zu übersehen, dass von den drei Verhandlungssäulen Handel, politischer Dialog und Kooperation nur noch erstere übriggeblieben war. Denn Einigung wurde nur zum Handelskapitel erzielt, zum Verhandlungsstand der anderen beiden ist nichts bekannt. Aus dem Assoziierungsabkommen droht so ein schlichtes Handelsabkommen zu werden. In der jetzigen

¹ Vollmitglieder sind Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay, assoziierte Mitglieder Bolivien, Chile, Peru, Kolumbien und Ecuador – die seit 2012 bestehende Vollmitgliedschaft Venezuelas wurde 2017 dauerhaft suspendiert.

² Da nationale Interessen oft regionale überwogen, ist bis dato nur eine unvollständige Zollunion erreicht und wurden Institutionen wie Rat und Parlament nie mit einem eigenständigen Mandat ausgestattet.

³ Mit Großbritannien als einem Land ohne bedeutenden Agro-Sektor verliert der MERCOSUR einen Fürsprecher in der EU. Der Hauptanteil der Exporte Brasiliens nach Großbritannien besteht jedoch aus Gold, ein Gut, das so oder so Absatz findet.

Form ist somit auch die Hoffnung einiger europäischer Akteure unbegründet, dass das Abkommen als Hebel für die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards genutzt werden kann.

WELCHE INTERESSEN, ERWARTUNGEN UND ÄNGSTE HEGEN DIE BRASILIANISCHEN AKTEURE NUN MIT BLICK AUF DAS ABKOMMEN?

Die **Regierung Bolsonaro**, seit Januar 2019 im Amt, erweist sich immer deutlicher als populistisch-autoritäres Spektrum rechtsextremer Kräfte und ist wirtschaftspolitisch einem klar neoliberalen Kurs verschrieben. Für sie wird die Erschließung neuer Absatzmärkte sowie die Öffnung des brasilianischen Marktes Exportgewinne steigern und Investitionen anlocken. Schon die Vorgängerregierung unter Präsident Temer hatte 2017 eine beispiellose Arbeitsmarktreform durchgedrückt, die meinte, ausschließlich über Flexibilisierung, Prekarisierung und Billiglohnniveau die internationale Wettbewerbsfähigkeit Brasiliens zu verbessern. In der Liberalisierungspolitik setzte Präsident Bolsonaro setzte von Anfang an auf ein enges Bündnis mit der Regierung Trump, das es zügig mit einem Freihandelsabkommen MERCOSUR-USA zu besiegeln gelte. Obgleich dies der EU durchaus auch Bündnisalternativen aufzeigen sollte, wurde das Vorhaben auf Bitten seines argentinischen Amtskollegen Mauricio Macri vertagt, der zuerst das Abkommen mit der EU unterzeichnet sehen wollte.

Kaum war dies geschehen, begann Brasilien die Verhandlungen mit den USA und lag damit durchaus im Öffnungstrend des MERCOSUR-Bündnisses, das derzeit u.a. auch Verhandlungen mit Kanada, Südkorea, Indien, dem Libanon und Singapur führt. Der brasilianischen Regierung geht es dabei keineswegs um die Vertiefung des regionalen Integrationsprojekts. In den Entwurf des Abkommens mit der EU baute sie sogar indirekt die Möglichkeit bilateraler Abschlüsse ein, indem sie für die Ratifizierung des Abkommens die bilaterale Klausel einführte: Sollte die Zustimmung eines MERCOSUR-Mitgliedslandes dauern oder nicht erfolgen, treten die anderen davon unabhängig bilateral in Kraft – was das Ende des Bündnisses besiegeln dürfte⁴.

Die traditionelle **landbesitzende Elite** verspricht sich von dem Abkommen mit der EU Gewinne durch bessere Absatzmöglichkeiten. De facto wurden aber überwiegend die Agroexportprodukte zollbefreit, die ohnehin schon mit eher geringen Zöllen belegt sind, während für die Hauptexportgüter Rindfleisch und Soja lediglich Quoten zu niedrigeren Zollsätzen vereinbart wurden, die weit unter den derzeitigen Exportmengen liegen. Da zudem mit genmanipuliertem Saatgut und einer Vielzahl von Pestiziden gearbeitet wird, ist unklar, ob alle brasilianische Agroprodukte den hohen EU-Umwelt- und Gesundheitsstandards Genüge tun wer-

den und ob technische Assistenz zur Erfüllung der Standards vorgesehen ist. Man fürchtet den »Bio-Protektionismus« der europäischen Agrarlobby. Und so bleibt offen, ob unter dem Reglement des Abkommens die Exportmengen in die EU und damit auch die Exportgewinne steigen werden.

Auch die Vertreter der **großen Industrieunternehmen** – vorwiegend im Automobilsektor, der Metallverarbeitung sowie der Chemie – befürworten das Abkommen. Bereits seit dem 19. Jhr. investierten europäische Firmen in Brasilien und stellten damit über lange Zeit das Gros der ausländischen Direktinvestitionen. Da weltweit Kapital heute aber eher zu Spekulation denn Investition neigt, sind die Investitionen – über Bestandsschutz hinaus – rückläufig. Von dem Abkommen erhofft man sich daher, dass Produktionskapazitäten in Brasilien ausgebaut werden. Eine Steigerung der Exporte brasilianischer Industrieprodukte in die EU ist dagegen wegen der geringeren Produktivität wenig wahrscheinlich. Zudem hat sich Brasilien – wie die gesamte Region – in den letzten 20 Jahren auf den Export von Bergbau- und Agroprodukten mit geringer Weiterverarbeitung spezialisiert hat.

Klein- und mittelständische Unternehmen fürchten dagegen eindeutig die Konkurrenz, die mit der Marktöffnung für europäische Produkte, aber auch für Dienstleistungen ins Land kommt. Als Zulieferanten bspw. von Autoteilen oder Auftragnehmer von Regierungskäufen werden sie schwerlich mithalten können. Gleichzeitig entfallen jedoch 52 % der Arbeitsplätze auf diesen Sektor.

Da wenige Studien zu den möglichen Auswirkungen des Abkommens für die Länder des MERCOSURs vorliegen und die Partizipationsmöglichkeiten der Betroffenen generell gering waren, ist viel ungewiss. Die COVID-19-Pandemie hat weltweit Strukturprobleme offengelegt und in Brasilien – verstärkt durch das verantwortungslose staatliche Krisenmanagement – die ohnehin enorme soziale Ungleichheit verschärft. Wie wird sich dies auf die Entwicklungen im Lande, die Stabilität der Demokratie, die öffentliche Sicherheit aber auch auf die Absatzhoffnungen der Europäer auswirken?

Noch handelt es sich um Absichtserklärungen, die der Ratifizierung der Mitgliedsländer beider Regionen bedürfen. Die Kapitel zu Dialog und Kooperation sind unbekannt und das zu Handel wird rechtlich überarbeitet. Da Leerstellen ja auch immer Gestaltungsmöglichkeiten bedeuten, wollen wir in dieser Analyse diejenigen zu Wort kommen lassen, deren Sorgen, Erwartungen und Vorschläge bezüglich der Beziehungen Brasiliens mit der Europäischen Union wenig gehört wurden: Vertreter_innen der Gewerkschaften, von Menschenrechtsorganisationen, Umweltschützer_innen und kritische Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler_innen fragten wir nach ihren Einschätzungen zu Vor- und Nachteilen des Abkommens sowie Empfehlungen hinsichtlich einer möglichen Nachbesserung.

⁴ Während Mitglieder einer Freihandelszone bilateral andere Abkommen können, sind Mitglieder einer Zollunion nur als Bündnis zu weiteren Abschlüssen ermächtigt.

2

DAS EU-MERCOSUR-ABKOMMEN UND SEINE AUSWIRKUNGEN AUF DIE UMWELT

Sergio Schlesinger¹

Es ist unmöglich, über Brasilien und die Umwelt zu sprechen, ohne den Amazonas-Regenwald und die weiter expandierende Viehzucht und Sojaproduktion in der Region in den Mittelpunkt zu stellen. Die Steigerung der Soja- und Fleischexporte ist ein vorrangiges Ziel der brasilianischen Regierung bei Handelsverhandlungen. Das Abkommen zwischen der Europäischen Union und dem MERCOSUR bildet dabei keine Ausnahme.

Die Senkung bzw. Abschaffung von Zöllen und die Gewährung von Kontingenten durch die Europäische Union (EU) wird es Brasilien ermöglichen, die Exporte verschiedener landwirtschaftlicher Rohstoffe auszuweiten. Dazu zählen Monokulturen wie Soja und Mais, die vor allem zur Fütterung von Tieren in der Massentierhaltung bestimmt sind, sowie Rind-, Schweine- und Geflügelfleisch. Andere riesige Monokulturen, deren Ausweitung durch das Abkommen gefördert werden könnte, sind Eukalyptus (8,4 Millionen Hektar) für die Zelluloseproduktion und Zuckerrohr (7,4 Millionen Hektar) für Zucker und Ethanol.

Der **Sojaanbau** nimmt 36,8 Millionen Hektar des brasilianischen Bodens ein, eine Fläche, die größer ist als die Gesamtfläche Deutschlands (35,7 Millionen Hektar)². Allein in den vergangenen zehn Jahren ist die Anbaufläche um 57 % gewachsen. Brasilien ist weltweit der größte Produzent (36 %) und Exporteur (51 %) dieses Getreides³. 40 % der produzierten Menge werden im Inland verbraucht. Der Sojaanteil an den brasilianischen Exporten lag 2019 bei 12 % der Gesamtausfuhren. Davon wurden allein 32 % nach China verkauft.

Der **Maisanbau** beansprucht derzeit 18,5 Millionen Hektar in Brasilien. Dabei nahm die Anbaufläche in den vergangenen zehn Jahren um mehr als 40 % zu. Das Land ist nach den USA und China der drittgrößte Maisproduzent und kommt auf 10 % der Weltproduktion. Davon wurde

2019 etwa die Hälfte exportiert, insbesondere nach Japan und in den Iran.

An zweiter Stelle der Agrarexporte steht der Verkauf von **Fleisch**. Das Land war 2019 der weltweit größte Exporteur von Rind- und Hühnerfleisch und viertgrößte Exporteur von Schweinefleisch. Die extensive Tierhaltung ist allerdings auch für den größten Teil der Abholzung im gesamten brasilianischen Gebiet verantwortlich.

Die EU ist der zweitgrößte Importeur von Agrarprodukten aus Brasilien (lediglich übertroffen von China, dessen Importwert etwa doppelt so hoch liegt). 2019 beliefen sich ihre Einkäufe auf 16,7 Milliarden USD, was 17 % des Gesamtwertes der brasilianischen Exporte in der Landwirtschaft und Viehzucht entspricht. Davon gingen 43 % (7,2 Milliarden USD) in die Fleischproduktion, die Sojabohnen (30 %), Fleisch (8 %) und Mais (5 %) umfasst⁴. Von den Rindfleischexporten Brasiliens entfielen im Jahr 2019 5,7 % des Gesamtvolumens⁵ auf die EU.

Brasilien zählt auch zu den größten Verbrauchern landwirtschaftlicher Produkte. So liegt der Verzehr von Rind- und Hühnerfleisch dort etwa 25 % höher als in der EU. Der Binnenmarkt nutzt 80 % des erzeugten roten Fleisches, mehr als 60 % der Schlachthühner und 49 % der Sojaerzeugnisse. Das brasilianische Landwirtschaftsministerium sieht mit dem Inkrafttreten des Abkommens durch die Senkung der Zolltarife und steuerfreie Kontingente für Fleisch einen starken Anstieg der Exporte voraus. Folglich wird auch ein Anstieg des Inlandsverbrauchs von Sojashrot erwartet.

Ebenso wird eine Zunahme der Weideflächen, der Soja- und Maismonokulturen, des Einsatzes von Pestiziden und chemischen Düngemitteln und damit des Ausstoßes von Treibhausgasen erwartet. Da Sojaanbau und Viehzucht die beiden Bereiche der Agrarwirtschaft mit dem größten Umfang in Brasilien darstellen, wollen wir uns damit im Folgenden noch eingehender auseinandersetzen.

¹ Ökonom, Berater für die NRO »Fase – Solidariedade e Educação« und andere Organisationen. Er hat mehrere Publikationen über die sozialen und ökologischen Auswirkungen der wichtigsten landwirtschaftlichen Aktivitäten in Brasilien veröffentlicht.

² Conab. Acompanhamento da safra brasileira de grãos, v. 7 – Safra 2019/20 – v. 7 – Safra 2019/20 n.8 – Oitavo levantamento, Mai 2020. <https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/grãos>

³ <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/app/index.html#/app/advQuery>

⁴ Angelo, J. et al. Balança Comercial dos Agronegócios Paulista e Brasileiro de 2019. <http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=14751>

⁵ Abiec. BeefREPORT. Perfil da Pecuária no Brasil. 2020. <http://abiec.com.br/publicacoes/beef-report-2020/>

UMWELTAUSWIRKUNGEN DES SOJAANBAUS

Obwohl die Sorge um den Amazonas völlig berechtigt ist, breiten sich der Sojaanbau und die Abholzung in dieser Region Brasiliens nicht am stärksten aus. Ein Sojatoratorium im Amazonasgebiet, das 2006 eingeführt wurde und den Anbau der Monokultur im Wesentlichen auf bereits abgeholzte Flächen beschränkt, konnte eine solche Entwicklung erfolgreich verhindern. Dafür hat die Abholzung infolge des Sojaanbaus im Cerrado, dem Savannengebiet in Südost-Brasiliens einem Gebiet, das etwa 25 % des brasilianischen Territoriums umfasst und in dem seit Jahrzehnten der größte Teil der Sojaproduktion verzeichnet wird, stark zugenommen. 50 % der gesamten Anbaufläche Brasiliens liegen im Cerrado. Zwischen 2001 und 2017 betrug die Zunahme 128 %. Das sind etwa 3 Millionen Hektar⁶, was in etwa dem Staatsgebiet Belgiens, dem Sitz des Europäischen Parlaments, entspricht. Obwohl ein Teil dieser Expansion in bereits abgeholzten Gebieten stattfindet, hat die Sojaproduktion erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt.

Der Cerrado ist die artenreichste Savanne der Welt mit mehr als 10.000 Pflanzenarten. Davon existieren 4.400 Arten, die vielfach zur Produktion von Lebensmitteln, Kunsthandwerk, Kork, Fasern, Ölen und Medikamenten verwendet werden, ausschließlich in diesem Gebiet. Der Cerrado befindet sich in der zentralen Hochebene Brasiliens und fungiert als großer Wasserspeicher des Landes. Hier sammeln sich gigantische Wassermengen, die dann in andere Landesteile abfließen und für die Versorgung der Regionen im Zentrum und Süden sowie im Nordosten, aber auch des Pantanals und von Teilen des Amazonas von vitaler Bedeutung sind. Im Cerrado entstehen Gewässer, die die größten brasilianischen Flussbecken und Grundwasserleiter auffüllen, wie z. B. das Amazonasgebiet und der Raum Paraná-Paraguay. An diesen Wassermassen hängt zudem das Überleben des von der UNESCO zum Biosphärenreservat und Weltnaturerbe erklärten Pantanal, der größten Überschwemmungsebene des Planeten.

Die Kontamination von Wasser, Nahrungsmitteln und Böden durch den intensiven Einsatz von Pestiziden, von denen viele in der EU verboten sind, ist ein wichtiger Faktor für die Verringerung der biologischen Vielfalt. Obwohl Brasilien nur der drittgrößte Agrarproduzent der Welt ist, ist es seit 2008 der größte Verbraucher von Pestiziden. Zwei Drittel des Einsatzes solcher Chemikalien stehen in Zusammenhang mit dem Soja- und Maisanbau. In beiden Fällen ist die Verwendung von transgenem Saatgut und Flugzeugen zur Versprühung von Pflanzenschutzmitteln weit verbreitet. In der EU ansässige Unternehmen, wie

Bayer und BASF aus Deutschland, gehören zu den Hauptlieferanten von Pestiziden und transgenem Saatgut. Eine aktuelle Studie kommt zu dem Ergebnis:⁷

»Die Unterschiede bei der Regulierung von Pestiziden in Brasilien und der EU sind eklatant: 44 % der in Brasilien registrierten Stoffe sind in der EU verboten. Es gibt große Unterschiede beim Rückstandshöchstgehalt von Pestiziden im Wasser. Während die EU z. B. den Gehalt des Herbizids Glyphosat im Trinkwasser auf 0,1 g/L begrenzt, liegt der erlaubte Grenzwert in Brasilien bis zu 5000 Mal höher (500 µg/L).«

Die Landwirtschaft ist für einen großen Teil der Treibhausgasemissionen verantwortlich. Sie werden durch die veränderte Bodennutzung verursacht, insbesondere durch die Anwendung von Stickstoffdüngern, in Pestiziden enthaltene Ölrückstände, die Zersetzung von Ernterückständen und landwirtschaftliche Maschinen.

Im Hinblick auf die Zölle wird das Abkommen keine Auswirkungen auf die Sojaexporte haben, da in Brasilien ohnehin keine Steuern auf die Einfuhr von Pestiziden und Düngemitteln erhoben werden. Dieser Steuererlass, der sich auch auf andere Abgaben erstreckt, betrug 2017 laut einer Untersuchung der Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Brasilianische Gesellschaft für kollektive Gesundheit) 10 Mrd. Reais (BRL)⁸. Dieser Betrag ist etwa viermal so hoch wie das Budget des Umweltministeriums für 2019 (2,6 Milliarden BRL). Da das Abkommen den Weg für eine Steigerung der brasilianischen Fleischexporte und damit für einen höheren Inlandsverbrauch von Sojabohnen und Mais ebnet, ist auch zu erwarten, dass dieser Steuererlass künftig noch höher ausfällt. Solche Ausnahmeregelungen wirken sich nachteilig auf die Herstellung wesentlicher gesünderer biologischer Lebensmittel aus, da sie die Produktionskosten von Monokulturen senken.

UMWELTAUSWIRKUNGEN DER VIEHZUCHT

Der Rinderbestand in Brasilien beläuft sich auf 244 Millionen Stück und übersteigt damit die Zahl der 211 Millionen Einwohner des Landes. Nach Angaben des brasilianischen Instituts für Geografie und Statistik betrug die gesamte Weidefläche im Jahr 2017 160 Millionen Hektar. Das Brasilianische Forschungsinstitut für Landwirtschaft und Viehzucht Embrapa (*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária*) schätzt,

⁶ Agrosatélite Geotecnologia Aplicada. Análise geoespacial da dinâmica da soja no bioma Cerrado: 2014 a 2017. 2018. https://abiove.org.br/wp-content/uploads/2019/02/12022019-125848-12.02.2019_analise_geoespacial_da_dinamica_da_soja_no_bioma_cerrado_2014_a_2017_v02.pdf

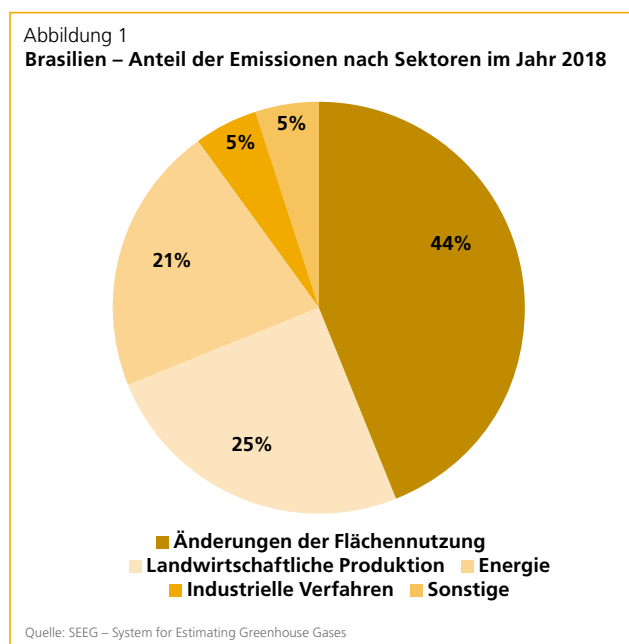
⁷ Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos, Fundação Rosa Luxemburgo, Inkota, Misereor e Khanyisa. Agrotóxicos perigosos: Bayer e BASF – um negócio global com dois pesos e duas medidas. 2020. https://contraosagrototoxicos.org/sdm_downloads/agrototoxicos-perigosos-bayer-e-basf-um-negocio-global-com-dois-pesos-e-duas-medidas/

⁸ Soares W. et al. Uma política de Incentivo fiscal a agrotóxicos no Brasil é injustificável e insustentável. Abrasco, 2020. <https://www.abrasco.org.br/site/publicacoes/uma-politica-de-incentivo-fiscal-a-agrototoxicos-no-brasil-e-injustificavel-e-insustentavel/45232/>

dass 2014 etwa 100 Millionen Hektar Weideland unproduktiv (d. h. aufgegeben) oder wenig produktiv (d. h. nicht ausgelastet) waren⁹.

Rund 5,2 Millionen Tiere wurden im Jahr 2019 in Brasilien in Massentierhaltung gehalten¹⁰. Obwohl Studien darauf hinweisen, dass diese Art der Tierhaltung weniger Treibhausgasemissionen verursacht als andere Haltungsformen, ist der Schaden für das Wohlergehen der Tiere je nach Umgang mit der Gülle unvermeidlich.

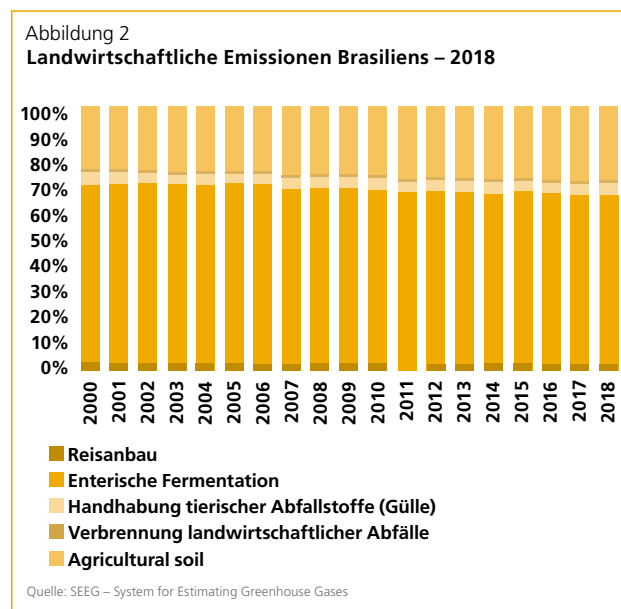
Die Viehzucht ist für den größten Teil der Treibhausgasemissionen Brasiliens verantwortlich, während in den meisten anderen Ländern die Sektoren Energie, Industrie und Transport mit etwa 70 % den Hauptanteil an diesen Emissionen haben. In Brasilien hatte im Jahr 2018 die Summe der Emissionen aus Veränderungen in der Landnutzung (44 %) und aus der Landwirtschaft (25 %), die vor allem mit der Abholzung der Wälder im Amazonasgebiet und im Cerrado zusammenhängen, in etwa denselben Emissionsanteil¹¹. Er dürfte in den Jahren 2019 und 2020 aufgrund des starken Anstiegs der Abholzung und Brandrodung sogar noch höher sein.



Laut dem Treibhausgas-Prognose-System SEEG (*Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa*) haben allein die Rinder in Brasilien im Jahr 2016 17 % der

Gesamtemissionen Brasiliens bzw. 79 % der Emissionen des Agrarsektors verursacht. Stellt man sich die brasilianischen Rinder als einen Staat vor, lägen sie bei den Emissionen noch vor der Ukraine auf Rang 17 der größten Klimasünder des Planeten, ohne dass in diesem Kontext die Abholzung zur Gewinnung neuer Weideflächen¹² berücksichtigt worden wäre.

Der Rinderbestand ist neben der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Böden, insbesondere durch die Ausbringung von Stickstoffdünger, einer der Hauptverursacher der direkt aus der Landwirtschaft und Viehzucht stammenden Emissionen. Verantwortlich dafür ist der Verdauungsprozess dieser Wiederkäuer, bei dem hohe Mengen an Methan ausgestoßen werden. Einen im Vergleich dazu geringeren Anteil an den Emissionen haben die Entsorgung tierischer Abfälle, der Nassreisbau und die Verbrennung von Abfällen, wie z. B. Zuckerrohrstroh.



Laut MapBiomass gingen in Brasilien im Jahr 2019 mehr als 1,2 Millionen Hektar an einheimischer Vegetation verloren, davon 63 % im Amazonasgebiet, wo 770.000 Hektar verwüstet wurden. Die am zweitstärksten betroffene Ökozone war der Cerrado mit 408.600 Hektar (34 %). Die Abholzung fand fast ausschließlich in verbotenen Gebieten statt, wie z. B. auf indigenem Land oder in legalen Reservaten, die dauerhaft oder zeitweise unter Schutz stehen¹³.

Die folgenden Karten zeigen, dass die Rinderzucht die Hauptursache für die Abholzung im Amazonasgebiet ist. Ihre Weideflächen dort haben sich zwischen 1985 und 2018 um 37 Millionen Hektar vergrößert, während der Anbau von Kulturpflanzen im gleichen Zeitraum lediglich von 0

9 Dias F. Moacyr. Diagnóstico das Pastagens no Brasil. Embrapa, 2014. <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/986147/1/DOC402.pdf>

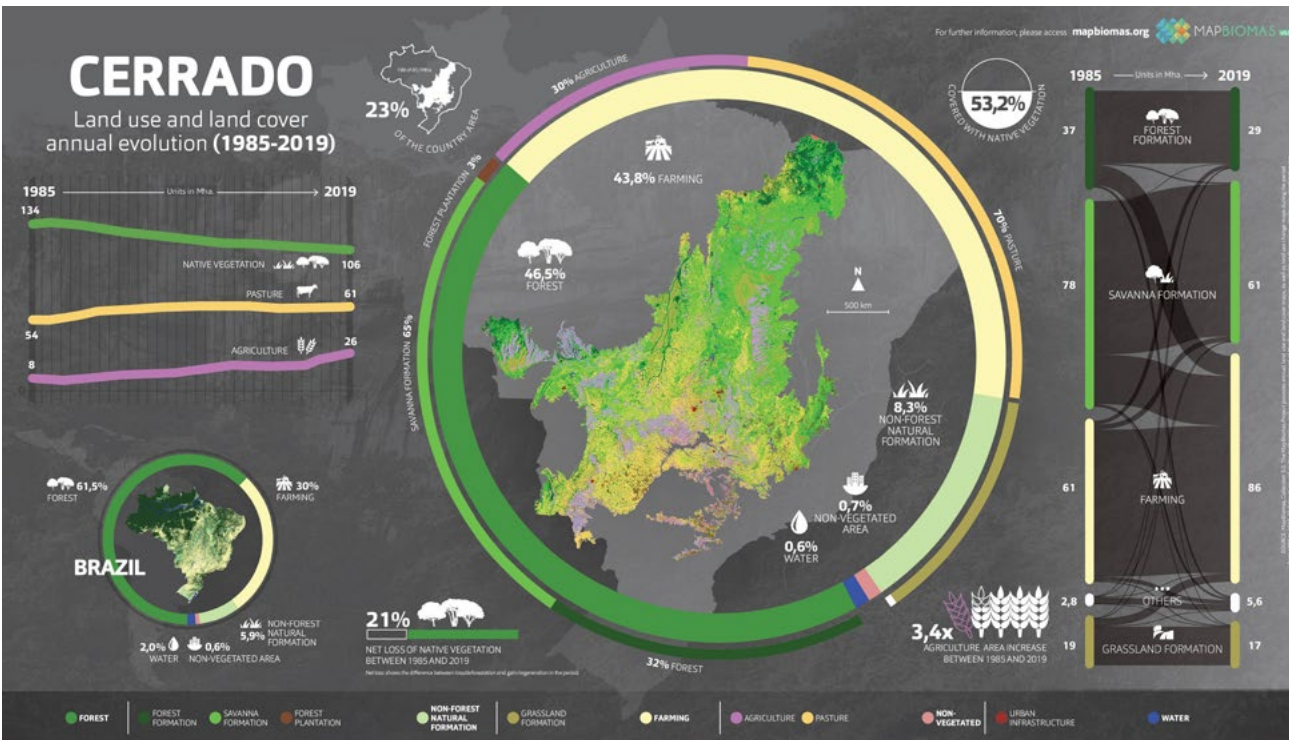
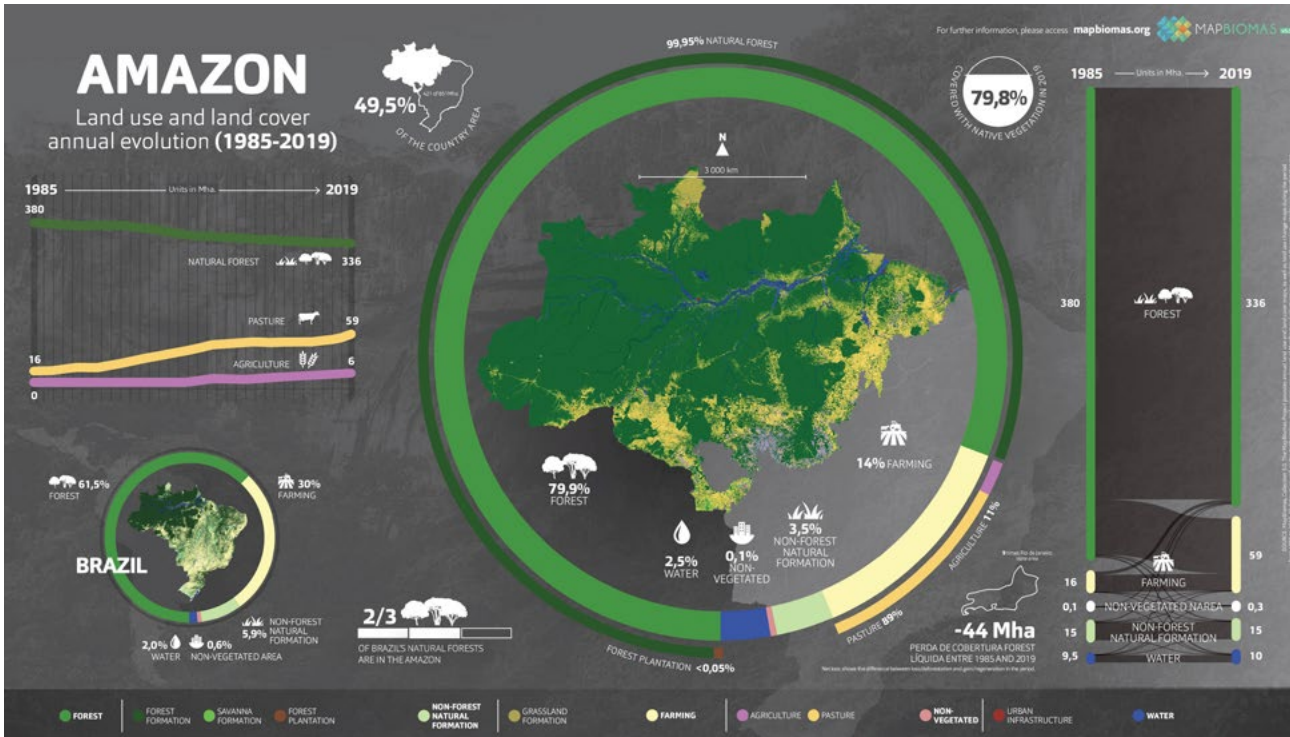
10 https://www.dsm.com/latam/pt_BR/arquivo-de-noticias/2019/Censo-de-Confinamento-DSM-2019-registra-crescimento-do-rebanho.html

11 SEEG. Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas do Brasil 1970-2018. 2019. http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2019/11/OC_SEEG_Relatorio_2019pdf.pdf

12 <http://www.observatoriodoclima.eco.br/rebanho-ovino-responde-por-17-das-emissoes-de-gases-de-efeito-estufa-no-brasil/>

13 MapBiomass. Relatório Anual do Desmatamento no Brasil, 2019. 2020. <https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/MBI-relatorio-desmatamento-2019-FINAL4.pdf>

Abbildung 3
Amazônia and Cerrado: Land use and land cover annual evolution (1989-2019)



Quelle: MapBiomias

auf 6 Millionen Hektar angewachsen ist. Im Cerrado wurde die Anbaufläche für Soja in dieser Zeit um 17 Millionen Hektar erweitert, während die Weideflächen für die Viehzucht um 13 Millionen Hektar zunahm.

Laut SEEG lag Brasilien bis 2018 noch innerhalb der Emissionsgrenze, die mit dem im Pariser Übereinkommen festgelegten Reduktionsziel für das Jahr 2020 vereinbar ist. Diese

Grenze wurde allerdings im Jahr 2019 überschritten, als die Abholzung im Amazonasgebiet 34,4 % höher war als im Jahr 2018¹⁴. Die jährliche Abholzung wird von August eines Jahres bis Juli des folgenden Jahres gemessen. Die Abholzungsquote für 2019 schließt somit den Zeitraum des

¹⁴ http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5465

Präsidentenwahlkampf und die ersten sechs Monate der Regierung Bolsonaro mit ein. Der o. g. Trend setzt sich fort: Zwischen Januar und April 2020 wurde sogar 55 % mehr Wald abgeholzt als im gleichen Zeitraum 2019¹⁵.

Internationale Organisationen gehen davon aus, dass COVID-19 die globalen Emissionen bis 2020 um bis zu 6 % reduzieren könnte, was hauptsächlich auf den Rückgang des Verbrauchs fossiler Brennstoffe zurückzuführen ist. Das SEEG hat einen technischen Hinweis zu diesem Thema veröffentlicht. Im Falle Brasiliens könnten – abhängig von der Entwicklung der Abholzung, der Erholung der Wirtschaft und der Verringerung der Schlachtzahlen bei Rindern, mit der daraus resultierenden Zunahme des Rinderbestands, die auf den Kaufkraftverlust der Bevölkerung zurückzuführen ist – demnach die Emissionen 10 bis 20 % höher liegen als im Jahr 2018, und das trotz rückläufiger Zahlen in anderen Sektoren.¹⁶

DAS KAPITEL »NACHHALTIGE ENTWICKLUNG« DES ABKOMMENS

Das Abkommen konzentriert sich zwar im Wesentlichen auf Handelsfragen, widmet aber auch ein Kapitel der nachhaltigen Entwicklung. Dies ist gängige Praxis der EU in ihren jüngsten Verträgen, jedoch im Falle Brasiliens mit gewaltigen Herausforderungen bei der Umsetzung verbunden, was nicht nur, aber auch mit der derzeitigen Regierung des Landes zusammenhängt. So erhielt der seit dem 19. Jahrhundert in Brasilien existierende Mythos einer internationalen Bedrohung der »Souveränität« über das Territorium und die Reichtümer des Amazonasgebietes durch das Abkommen neue Nahrung. Gerade das Kapitel zur nachhaltigen Entwicklung ist der Regierung ein Dorn im Auge, da sie die wirtschaftlichen Interessen des Landes im Allgemeinen und die der Agrarindustrie im Besonderen gefährdet sieht.

Neben Verpflichtungen, die bereits in Verträgen zum Klimawandel, zur biologischen Vielfalt, zu den Menschenrechten und anderen Bereichen eingegangen wurden, spielen in diesem Kapitel die folgenden Aspekte eine wichtige Rolle:

- Jedes Land behält sich das Recht vor, seine Politik und Prioritäten für eine nachhaltige Entwicklung selbst zu bestimmen und ein Niveau des Umwelt- und Arbeitsschutzes festzulegen, das es für angemessen hält. Es ist jedoch verboten, diese Standards durch die Aufhebung oder wiederholte Nichtanwendung von Gesetzen zu unterlaufen, um Handel und Investitionen zu fördern.

¹⁵ <http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2020/06/ADO-Fundo-Amaz%C3%B4nia-PSB-PSOL-PT-e-REDE-05.06.2020-Peti%C3%A7%C3%A3o-Inicial-e-comprovante-de-protocolo.pdf>

¹⁶ SEEG. Impacto da pandemia de Covid-19 nas emissões de gases de efeito estufa no Brasil. Maio de 2020. <http://seeg.eco.br/nota-tecnica-covid-19>

- Die Zivilgesellschaft soll in die Ausgestaltung dieser Maßnahmen einbezogen werden.
- Streitigkeiten zwischen Ländern werden von einem Gremium aus drei unabhängigen Sachverständigen geschlichtet und nicht durch den für die anderen Kapitel geltenden Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten.

Das eigentliche Ziel dieses Kapitels ist, das Wachstum des Handels auf Kosten der Umwelt zu verhindern. In der Praxis haben wir es hier jedoch mit einem Paradox zu tun: Denn einerseits führt die Ausweitung der Fleischproduktion und des Fleischexports im Rahmen des gegenwärtigen Produktionsmodells, das auf ausgedehnten Monokulturen und extensiver Tierhaltung basiert, zwangsläufig zu Umweltschäden. Andererseits setzt der Zugang der europäischen Bürgerinnen und Bürger zu billigerem Fleisch einen Anreiz, den Konsum weiter zu steigern.

Davon abgesehen, stellt sich auch die Frage, wie wissenschaftlich festgestellt werden kann, ob ein neues Gesetz nützlich oder schädlich ist. Ein aktuelles Beispiel ist die sogenannte »Provisorische Maßnahme des Landraubs«, die von Umweltschützern, ehemaligen Umweltministern, Staatsanwälten, Gewerkschaften und landwirtschaftlichen Familienbetrieben kritisiert wird, da sie für Landraub vor dem Jahr 2014 eine Amnestie vorsieht. Die Regierung behauptet dagegen, dass infolge dieser »Neuregelung von Landbesitz in Brasilien« die Abholzung im Amazonasgebiet verringert wird. Doch wie kann ein Willensakt des Staates nachgewiesen werden, bevor er überhaupt in Kraft tritt?

Was die Beteiligung der Zivilgesellschaft angeht, so bewegt sich die derzeitige Politik in die völlig entgegengesetzte Richtung zu den Bedingungen des Abkommens. Die Regierung hat Vertreter der Zivilgesellschaft aus dem Beratenden Ausschuss des Nationalen Umweltfonds (*Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente*) und mehreren anderen Gremien, die zum Teil mit dem Thema Umwelt zu tun haben, ausgeschlossen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die hier vorgelegten Zahlen deuten darauf hin, dass die brasilianische Agrarindustrie selbst bei Billigung des Abkommens immer noch über einen riesigen nationalen und internationalen Alternativmarkt verfügen würde. Daher ist keine Kehrtwende weg vom System der gegenwärtigen Fleischproduktion zu erwarten, selbst wenn die EU wirksame Umweltschutzbeschränkungen auferlegen würde, da diese nur für ihre eigenen Importe gelten würden. Dadurch würden Produkte aus kürzlich abgeholzten Gebieten einfach auf andere Märkte, einschließlich des Inlandsmarktes, gelenkt.

Im Folgenden werden Maßnahmen vorgeschlagen, die von der EU ergriffen werden könnten, um die negativen Auswirkungen ihrer steigenden Importe von Produkten aus der brasilianischen Agrarwirtschaft zu verringern.

- Der Unterzeichnung des Abkommens müssen konkrete Maßnahmen Brasiliens vorausgehen, um die bisher nur auf dem Papier eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen. Dazu können Richtwerte gesetzt werden, z.B. Minderungsquoten auf Abholzung, Treibhausgase usw.
- In Ermangelung nachhaltiger Produktionsmethoden muss eine Zusammenarbeit in Wissenschaft und Technologie ins Auge gefasst werden, um in Landwirtschaft und Tierhaltung neue Praktiken zu entwickeln, die die Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft minimieren und gleichzeitig den Tierschutz fördern. Europa hat dafür besonders gute Voraussetzungen, wie seine Initiativen für die Entwicklung alternativer Technologien zur Nutzung fossiler Brennstoffe zeigen.
- Der Einsatz von Produktionstechniken, die weniger schädlich für die Umwelt sind, wie z. B. integrierte Produktionssysteme, die sich im selben Vieh-, Ernte- und Waldbereich befinden, muss unverzüglich umgesetzt werden.
- Mechanismen für die Beteiligung der Zivilgesellschaft an Entscheidungsprozessen müssen spezifiziert werden. Eine solche Beteiligung ist im Abkommen derzeit nur als Empfehlung enthalten. Vertreter, die von Organisationen aus den verschiedenen Bereichen der Gesellschaft ausgewählt werden, müssen in diesen Gremien stimmberechtigt sein.
- Der Export von Produkten, die in der EU verboten sind, durch europäische Unternehmen nach Brasilien muss untersagt werden, wie im Falle mehrerer Pestizide.
- Von Unternehmen, die brasilianische Agrarprodukte verkaufen, wird unabhängig von ihrer Nationalität, verlangt, dass sie bei all ihren globalen Aktivitäten, auch auf dem brasilianischen Binnenmarkt, dieselben Umweltkriterien einhalten. So ist es nicht akzeptabel, dass Waren, die in neu abgeholzten Gebieten produziert werden, von denselben Unternehmen an den Rest der Welt – mit Ausnahme der EU – verkauft werden können.
- Die Beschränkungen für die wirksame Anwendung des Vorsorgeprinzips müssen aufgehoben werden. Das Abkommen besagt, dass dieses Prinzip nur in Bezug auf seine Auswirkungen auf dem Territorium der Partei, die sich auf die Maßnahme beruft, geltend gemacht werden kann.
- Es muss sichergestellt werden, dass die Durchsetzung der getroffenen Vereinbarungen effektiv, transparent und partizipatorisch erfolgt, wobei Betrugereien wie das »Reinwaschen von Rindern« zu vermeiden sind. Das bedeutet, dass das Rind auf einer illegalen Farm geboren und gemästet, dann aber auf ein Grundstück verlegt wird, auf dem keine Abholzung stattgefunden hat. Die Zwischenhändler verkaufen das Fleisch anschließend an Kühllhäuser, die nur dessen letzten Standort nachverfolgen¹⁷. Es sei darauf hingewiesen, dass die brasilianische Regierung derzeit aktiv daran arbeitet, die Transparenz von Informationen, etwa zur Abholzung, zu verringern, nachdem sie 2019 den Direktor des Nationalen Instituts für Weltraumforschung (INPE), der für die offiziellen Daten zuständigen Stelle, entlassen hat, eben gerade weil es eigentlich üblich ist, diese Informationen offenzulegen.
- Es muss berücksichtigt werden, dass Freihandelsabkommen die Zunahme des Warentransports über weite Entfernungen fördern, auch wenn dies – nicht nur wegen des hohen Verbrauchs fossiler Brennstoffe durch Schiffe – oft irrational ist. Tomaten, Kartoffeln und verschiedene Früchte werden sowohl in Brasilien als auch in der EU produziert. Aber die Liberalisierung des Handels kann dazu führen, dass lokale Produkte durch andere ersetzt werden, die erst Tausende von Kilometern zurücklegen müssen, um in die Küche des Verbrauchers zu gelangen. Der Fall des Abkommens zwischen Peru und der EU veranschaulicht nicht nur den ökologischen, sondern auch den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Schaden dieser liberalen Orthodoxie. Im Laufe von 8.000 Jahren haben die Peruaner mehr als 4.000 Kartoffelsorten angebaut, die heutzutage eine Einkommensquelle und Lebensgrundlage für 730.000 Familien sind¹⁸. Heute importiert das Land gefrorene Kartoffeln zollfrei aus der EU, obwohl es selbst der größte Produzent Lateinamerikas ist. Die Niederlande sind derzeit der Hauptlieferant für gefrorene Kartoffeln in Peru¹⁹.

¹⁷ <https://amazonia.org.br/2019/11/estudo-brasil-precisa-rever-a-aplicacao-de-leis-anti-desmatamento/#:~:text=Estudo%3A%20Brasil%20precisa%20rever%20a%20aplica%C3%A7%C3%A3o%20de%20leis%20anti%20desmatamento,13%20de%20novembro&text=Uma%20opera%C3%A7%C3%A3o%20do%20Ibama%20contra,Foto%3A%20Ibama>.

¹⁸ <http://cupofthings.com/batata-um-dos-alimentos-mais-importantes-do-peru/>

¹⁹ Ghiotto, L. e Echaide, J. Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur. 2019. <https://www.annacavazzini.eu/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-EU-Mercosur-agreement-09.01.2020-1.pdf>

3

DIE AUSWIRKUNGEN DES ABKOMMENS ZWISCHEN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DEM MERCOSUR AUF DIE BRASILIANISCHE INDUSTRIE

Fernando Sarti¹ und Marta Castilho²

EINLEITUNG

Das am 28. Juni 2019 unterzeichnete Abkommen zwischen dem MERCOSUR und der Europäischen Union zur Schaffung einer Freihandelszone wird noch einen langen Prozess der Verhandlung, Genehmigung und Umsetzung seiner wichtigsten Instrumente und Regeln durchlaufen. Das Abkommen muss von der Legislative jedes Mitgliedstaats und der Europäischen Kommission ratifiziert werden. Die Abschaffung der Einfuhrzolltarife für alle Einfuhrzölle der Europäischen Union und für etwa 70 % des MERCOSUR-Zolltarifs wird im Falle der Industrie schrittweise über einen Zeitraum von 10 Jahren erfolgen. Dem MERCOSUR wird außerdem eine zusätzliche Frist von 5 Jahren eingeräumt, um die Zölle auf die empfindlichsten Produkte, die insgesamt 90 % des Zolltarifs auf Industriegüter ausmachen, auf null zu senken. Obwohl die Unterzeichnung des Abkommens einen wichtigen politischen und diplomatischen Fortschritt darstellt, sind die institutionelle Konsolidierung und die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen noch weitgehend unbekannt.

ASYMMETRISCHER WETTBEWERB ZWISCHEN HERSTELLERN AUS DEM MERCOSUR UND DER EUROPÄISCHEN UNION

Die verarbeitenden Industrien des MERCOSUR und der Europäischen Union (EU) weisen große Asymmetrien in Bezug auf ihre Größe und Wettbewerbsfähigkeit auf. Betrachtet man die 27 Volkswirtschaften³ der EU, so war deren

Wertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe (*valor agregado manufatureiro* = VAM, mit 2,3 Billionen USD im Jahr 2019 achtmal höher als die des MERCOSUR (282 Milliarden USD). Selbst unter Berücksichtigung der mit dem MERCOSUR assoziierten Länder (Bolivien, Kolumbien, Chile, Ecuador und Peru) würde die industrielle Wertschöpfung nur 391 Milliarden USD betragen. Das Verhältnis läge also noch immer bei sechs zu eins.

In beiden Wirtschaftsblöcken gibt es immer noch einen hohen Konzentrationsgrad der industriellen Wertschöpfung. In der EU verfügen die fünf (5) größten Industrienationen – Deutschland (32 %), Italien (12 %), Frankreich (11,5 %), Spanien (7,2 %) und Irland (5,6 %) – über einen Anteil von 68,4 % an der regionalen industriellen Wertschöpfung. Im Falle des MERCOSUR verzeichnen Brasilien (58,5 % der regionalen industriellen Wertschöpfung) und Argentinien (28,6 % der industriellen Wertschöpfung) sogar einen Anteil von 87,1 %. Wenn man die beiden Blöcke zusammenzählt, würde die industrielle Wertschöpfung im Jahr 2019 insgesamt 2,73 Billionen USD betragen, wobei Deutschland mit 750 Milliarden USD absolut führend ist, gefolgt von Italien (281 Milliarden USD), Frankreich (270 Milliarden USD), Spanien (169 Milliarden USD) und Brasilien (165 Milliarden USD). Die fünf größten Industrienationen repräsentieren 60 % des Gesamtumsatzes der beiden Blöcke.

Die Tabellen 1 und 2 veranschaulichen den asymmetrischen Wettbewerb zwischen den Industrien der Länder der Europäischen Union und des MERCOSUR. Der Index der industriellen Wettbewerbsfähigkeit (*competitive industrial performance index*, CIP, englische Abkürzung), der von der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) für 140 Länder erstellt wurde, berücksichtigt drei Dimensionen. In der ersten Dimension wird die Fähigkeit eines Landes bewertet, Industrieerzeugnisse herzustellen und zu exportieren, auf der Grundlage von Pro-Kopf-Indikatoren für die industrielle Wertschöpfung (ein Näherungswert für die industrielle Produktivität) und der Pro-Kopf-Exporte von Industrieerzeugnissen. In der zweiten Dimension wird der Grad der technologischen Entwicklung der Produktions- und Exportstrukturen eines Landes,

¹ Professor am Wirtschaftsinstitut der Universität Campinas (UNICAMP) und Forscher am Zentrum für Industrieökonomie und Technologie (NEIT) der UNICAMP.

² Professorin am Wirtschaftsinstitut der Universität von Rio de Janeiro (UFRJ) und Forscherin der Gruppe für Industrie und Wettbewerbsfähigkeit (GIC) der UFRJ.

³ Das Vereinigte Königreich hatte mit 265 Milliarden USD die viert-höchste Wertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe in der EU. Wegen des Brexit wurde das Land bei der Analyse jedoch nicht berücksichtigt.

Tabelle 1
Leistungsindex der industriellen Wettbewerbsfähigkeit für ausgewählte Länder in der Europäischen Union

Index der industriellen Wettbewerbsfähigkeit (CIP) 2017	Deutschland	Italien	Frankreich	Spanien	Irland	Polen	Niederlande	Schweden	Österreich	Belgien
CIP-Rang	1	9	11	19	6	23	10	16	14	8
Pro-Kopf-Indikatoren (in Millionen USD)										
Wertschöpfung in der verarbeitenden Industrie (VAM) pro Kopf	10.064	5.248	4.604	4.139	24.077	2.848	5.739	7.766	8.913	6.362
Export des verarbeitenden Gewerbes (ExpMan) pro Kopf	15.884	7.638	7.174	5.638	27.329	5.153	25.461	13.639	16.401	33.267
Aktivitäten mit mittlerer und hoher Technologieintensität (in %)										
Beteiligung an der VAM	62	43	51	40	54	34	49	52	46	50
Beteiligung am ExpMan	74	55	66	57	60	55	56	60	61	55
Anteil an nationalen Haushalten (in %)										
VAM im BIP (Grad der Industrialisierung)	21	15	10	13	32	18	11	13	18	14
ExpMan im Gesamtexport	90	93	89	82	94	89	86	88	90	88

Quelle: UNIDO, CIP (2019).

Tabelle 2
Index der industriellen Wettbewerbsfähigkeit für die MERCOSUR-Länder

Index der industriellen Wettbewerbsfähigkeit (CIP) 2017	Brasilien	Argentinien	Uruguay	Paraguay	Venezuela	Peru	Kolumbien	Ecuador	Chile	Bolivien
CIP-Rang	35	51	79	98	69	60	70	91	52	100
Pro-Kopf-Indikatoren (in Millionen USD)										
Wertschöpfung in der verarbeitenden Industrie (VAM) pro Kopf	1.189	1.487	1.742	439	1.168	795	835	638	1.461	277
Export des verarbeitenden Gewerbes (ExpMan) pro Kopf	626	605	872	254	427	790	239	245	2.080	267
Aktivitäten mit mittlerer und hoher Technologieintensität (in %)										
Beteiligung an der VAM	35	26	15	22	34	15	23	14	21	10
Beteiligung am ExpMan	41	45	2	27	10	5	4	12	10	2
Anteil an nationalen Haushalten (in %)										
VAM im BIP (Grad der Industrialisierung)	11	14	12	11	13	13	11	12	10	11
ExpMan im Gesamtexport	60	46	38	20	15	57	31	21	54	38

Quelle: UNIDO, CIP (2019).

basierend auf Indikatoren zum Grad der Industrialisierung (Verhältnis zwischen industrieller Wertschöpfung und BIP), der Qualität der Produktion (Anteil der Produkte mit mittlerer und hoher Technologieintensität am Gesamtwert) und des Exports (Anteil der Industrieprodukte an den Exporten des Landes und der Produkte mit mittlerer und hoher Intensität an den Industrieexporten) bewertet. In der dritten Dimension werden der Einfluss und die Bedeutung eines Landes in der globalen Produktion und im Export von Industrierzeugnissen und technologieintensiveren Gütern bewertet. Somit gehen das von der UNIDO verwendete Konzept und Maß weit über die traditionellen Indikatoren für Produktivität, Wechselkurs und Lohnkosten (Lohnstückkosten) hinaus. Herkömmliche Indikatoren könnten zu irreführenden Analysen und Vorschlägen »falscher« Anreize führen, wie z. B. Lohnsenkungen infolge von Reformen, die Garantien und Arbeitsrechte verringern.

Deutschland führte die Rangliste zur Wettbewerbsfähigkeit im Jahr 2017 (CIP, 2019) vor Japan, China, Südkorea und den USA an. Die deutsche industrielle Wertschöpfung pro Kopf betrug 10.000 USD, und der Anteil von Aktivitäten mit mittlerer und hoher Technologieintensität lag bei 62 %, mit einem Industrialisierungsgrad (Verhältnis industrielle Wertschöpfung/BIP) von 21 %. Die Pro-Kopf-Exporte des

verarbeitenden Gewerbes lagen bei 15.800 USD und hatten einen Anteil von 90 % an den Gesamtexporten, von denen 74 % auf Aktivitäten mit mittlerer und hoher Technologieintensität entfielen. Die zehn (10) größten Industrienationen in der EU, die für 86 % der Wertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe des Wirtschaftsblocks verantwortlich sind, haben alle einen höheren Wettbewerbsfähigkeitsindex als die MERCOSUR-Länder. Polen, der sechstgrößte Hersteller in der EU, weist innerhalb der Top 10 die niedrigste Wettbewerbsfähigkeit auf. Dennoch liegt das Land in der Rangliste der Wettbewerbsfähigkeit auf Rang 23. Brasilien, der größte Hersteller im MERCOSUR mit der besten Position in der Rangliste, lag im Jahr 2017 dagegen nur auf Rang 35.

Obwohl es mit einer industriellen Wertschöpfung von 250 Milliarden USD an neunter Stelle in der verarbeitenden Industrie der Welt liegt, weist das Brasilianische Institut für Internationalen Handel (ICI) darauf hin, dass Brasilien in den letzten Jahrzehnten an Wettbewerbsfähigkeit verloren hat. Im Jahr 1990 lag das Land auf Rang 26 von 140 Ländern, aber im Jahr 2000 fiel es in der Rangliste auf Platz 30 und fiel nach dem Ausbruch der internationalen Finanzkrise im Jahr 2010 um einen weiteren Platz auf Platz 31 zurück. Im Jahr 2017, mitten in der wirtschaftlichen Rezession, fiel es noch weiter zurück, auf Platz 35.

Die Kennzahlen Brasiliens für industrielle Wertschöpfung pro Kopf (1.200 USD) sowie den Anteil von Aktivitäten mittlerer und hoher Technologieintensität an der industriellen Wertschöpfung (35 %) und dem Industrialisierungsgrad (11 %) liegen hinter den Zahlen der europäischen Top 10, mit Ausnahme von Polen im Bereich des Anteils von Aktivitäten mittlerer und hoher Technologieintensität an der industriellen Wertschöpfung (34 %) und Frankreich für den Industrialisierungsgrad (10 %), zurück. Auch bei den Exportindikatoren weist Brasilien schlechtere Zahlen auf: Pro-Kopf-Exporte des verarbeitenden Gewerbes (626 USD), Anteil von Aktivitäten mittlerer und hoher Technologieintensität an den Exporten des verarbeitenden Gewerbes (41 %) und dem Anteil des verarbeitenden Gewerbes an den Gesamtexporten (60 %).

Innerhalb des MERCOSUR verzeichnet Brasilien bessere Wettbewerbsindikatoren. Ausnahmen bilden der Grad der Industrialisierung (nur Chile nimmt eine bessere Position ein) die industrielle Wertschöpfung pro Kopf (hinter Argentinien, Uruguay und Chile) und die Pro-Kopf-Exporte des verarbeitenden Gewerbes (hinter Uruguay, Peru und Chile).

Es stellt sich die Frage, ob das Freihandelsabkommen zwischen dem MERCOSUR und der EU die Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Industrie der MERCOSUR-Länder gegenüber jener der EU erhöht und gleichzeitig die Unterschiede innerhalb des MERCOSUR verringern wird. Das Risiko besteht darin, dass das Abkommen die ohnehin schon große Wettbewerbslücke zwischen den beiden Handelsblöcken und ihren eigenen Volkswirtschaften noch vergrößern könnte. Zur Intensivierung des Industrialisierungsgrades (Verhältnis industrielle Wertschöpfung/BIP), der Förderung von Veränderungen in der Produktionsstruktur (höherer Anteil von Aktivitäten mittlerer und hoher Technologieintensität an der industriellen Wertschöpfung), der Erhöhung der Produktivität (industrielle Wertschöpfung pro Kopf) und der Verbesserung der Struktur der Handelsintegration (Anteil des verarbeitenden Gewerbes an den Gesamtexporten, Pro-Kopf-Exporte des verarbeitenden Gewerbes und höherem Anteil von Aktivitäten mittlerer und hoher Technologieintensität an den Exporten des verarbeitenden Gewerbes) wird es notwendig sein, die Industrieinvestitionen, einschließlich ausländischer Investitionen aus Europa und anderen Volkswirtschaften und innovativer Bemühungen, auszuweiten. Der nächste Abschnitt bewertet die Präsenz in Brasilien sowie das Ausmaß des Interesses europäischer Unternehmen an Brasilien auf der Grundlage der Analyse der in Brasilien getätigten europäischen Investitionen.

ZUFLÜSSE UND POSITIONIERUNG DER EUROPÄISCHEN DIREKTINVESTITIONEN IN BRASILIEN

Eine der wesentlichen positiven Auswirkungen, die von einem Prozess der Wirtschafts- und Handelsintegration erwartet wird, ist die Zunahme von Investitionen, insbesondere die Anziehung ausländischer Investitionen aus den beteiligten Ländern und sogar aus Drittländern, die daran

interessiert sind, die Vorteile des Zugangs zum erweiterten Gemeinschaftsmarkt zu nutzen. Es wird erwartet, dass Investitionen die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Industrie erhöhen und den Innovationsprozess fördern. Wie wir im Folgenden sehen werden, hat Brasilien in den letzten Jahrzehnten bereits ein sehr bedeutendes Volumen an ausländischen Direktinvestitionen, hauptsächlich aus Europa, angezogen. Diese Investitionen haben jedoch nicht ausgereicht, um den im vorherigen Abschnitt beschriebenen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Industrie umzukehren. Die innovativen Bemühungen liegen, gemessen an den Ausgaben für Forschung und Entwicklung (FuE) im Verhältnis zum BIP, in Brasilien (1,27 % im Jahr 2016) ebenfalls deutlich hinter denen der europäischen Länder (2,03 % im Jahr 2016).

Der Anlagenwert europäischer Unternehmen (Anlageposition) und die Zuflüsse von Direktinvestitionen ins Land, die von Unternehmen getätigt werden, die von europäischem Kapital kontrolliert werden, belegen die Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Brasilien und der EU. Aufgrund der Unterschiede in Größe und Wettbewerbsfähigkeit und der Strategien zur Internationalisierung der Unternehmen übersteigt das europäische Kapital in Brasilien bei weitem das in der Europäischen Union investierte brasilianische Kapital. In ähnlicher Weise sind die Investitionen von Unternehmen aus anderen MERCOSUR-Ländern (Mitgliedstaaten und assoziierte Länder) in Brasilien wesentlich geringer als die der europäischen Länder.

Betrachtet man die Position des ausländischen Kapitals in der Form⁴ von »Kapitalbeteiligungen«, ausgehend vom Konzept des letztendlichen Kontrollstaates⁵ belief sich der Gesamtwert des Vermögens für die Länder der Europäischen Union (43,5 % des Gesamtvolumens in Höhe von 490 Milliarden USD) im Jahr 2018 auf 213,8 Milliarden USD. Europäische Unternehmen hielten Vermögenswerte in Höhe von 10 Milliarden USD im Bergbau (28,7 % von insgesamt 34,8 Milliarden USD) und 82,8 Milliarden USD in der verarbeitenden Industrie (50,8 % von insgesamt 162,9 Milliarden USD). Damit sind die EU-Länder die größten ausländischen Industrieaktionäre in der brasilianischen Wirtschaft, noch vor den USA und Japan.

Gemeinsam verfügten Argentinien, Uruguay, Chile und Kolumbien in Brasilien über Vermögenswerte in Höhe von 11,9 Milliarden USD, was im Vergleich zu den europäischen Vermögenswerten einem Verhältnis von 1 zu 15 entspricht. Davon wurden 104 Millionen USD in den Bergbau und 6 Milliarden USD in die verarbeitende Industrie investiert.

⁴ Nach Angaben der Zentralbank von Brasilien (Bacen) wird bei Unternehmen, welche die jährliche Bestandsaufnahme des ausländischen Kapitals im Land melden, die Position bevorzugt nach dem Marktwert oder – in Ermangelung eines solchen – nach dem Netto-Eigenkapital bewertet. Für Unternehmen, die nicht Bericht über die jährliche Bestandsaufnahme führen, was nur für Unternehmen mit einem Nettovermögen von über 100 Millionen USD obligatorisch ist, wird die Position anhand der letzten Fünfjahresbewertung sowie von Zahlungsbilanzströmen und Auslandskapitalregistrierungen bei der Zentralbank von Brasilien, Modul Direktinvestitionen (RDE-IED), geschätzt.

Tabelle 3

Brasilien: Kumulierter Strom der Bruttozuflüsse von Direktinvestitionen ins Land in der Form von unmittelbaren Kapitalbeteiligungen nach Land und wichtigstem Wirtschaftssektor des Bestimmungsunternehmens im Zeitraum 2010–2019. (in Millionen USD und in %)

Wirt. Tätigkeit / Land	Gesamt	Deutsch-land	Öster-reich	Belgien	Spanien	Frank-reich	Italien	Luxem-burg	Nieder-lande	Portu-gal	Schwe-den	EU	(%)
Gesamt	555.830	18.807	6.284	4.351	39.553	26.152	11.002	51.651	104.251	7.275	3.802	269.325	48,5
Landw., Vieh. und Mineraliengew.	93.280	394	1.271	161	1.855	1.014	103	21.323	21.417	10	1	47.548	51,0
Gew. von Erdöl und Erdgas	56.586				416			5.079	14.378			19.874	35,1
Gew. von metallischen Mineralien	19.252							5.206	3.101			8.308	43,2
Gew. von nichtmetallischen Mineralien	902				11				26			37	4,1
Unterstützende Aktivitäten Mineraliengew.	9.036	79						362	3.121			3.563	39,4
Industry	189.074	12.389	4.328	2.217	10.248	10.850	5.470	11.644	50.697	1.416	2.132	109.260	57,8
Lebensmittel	21.973	188		156	254	1.881	68	187	11.621	21		14.377	65,4
Getränke	6.477												0,0
Tabakerzeugnisse	2.648								79			79	3,0
Textilerzeugnisse	696				5		43		65	2		116	16,7
Bekleidungsartikel und Accessoires	169						1					1	0,4
Herstellung von Lederwaren und Schuhen	103	2					1			1		3	3,2
Holzwaren, ohne Möbel	948												0,0
Zellstoff, Papier und Papierprodukte	7.124								1.738			1.738	24,4
Druckerzeugnisse und Vervielfältigung	320											0	0,1
Kohle, Derivate Benzin- und Biokraftstoffe	6.757							79	932			1.011	15,0
Chemische Produkte	26.462	1.780		61	1.677	791	106	913	10.080	1		15.409	58,2
Pharmazie und Arzneimittel	7.318				147	592	1	744	1.928			3.412	46,6
Gummi- und Kunststoffprodukte	6.051	341			47	264	503	213	290	48	161	1.706	28,2
Nichtmetallische Mineralprodukte	8.678	167			1.484	701	512		1.111	723		4.698	54,1
Metallurgie	28.615	65	2.295		2.900	1.136	145	5.093	4.949			16.582	57,9
Metallproduktion, ausgenommen Maschinen und Ausrüstungen	3.609	114			118	117	78	8	1.611	36	341	2.083	57,7
IT-Ausstattung, elektronische und optische Ausrüstungen	8.127	165			7	5	78	130	2.566			2.952	36,3
Maschinen, Apparate und elektrische Materialien	6.242	376			312	582	164	236	1.293	39		3.001	48,1
Maschinen und Anlagen	8.624	1.146	90	69	121	152	290	413	1.328	28	147	3.638	42,2
Kraftfahrzeuge, Anhänger, Karosserien	30.024	7.193	84		1.158	2.417	2.878	492	4.441		265	18.661	62,2
Sonstige Transportausrüstung	2.907				167	152	63		727			1.109	38,2
Möbelherstellung	150						6		15			21	14,1
Herstellung verschiedener Produkte	2.241	225			2	90	11		683			1.010	45,1
Wart. Reparatur und Einrichtung von Maschinen und Anlagen	1.611	23			214	110	52		163	14		577	35,8
Verlags- und Druckereigewerbe	951	8			17	1			0	23		48	5,0
Reparatur und Wartung von IT-Ausstattung	249												
Sonstige (oder vertrauliche Inf.)		597	1.860	1.931	1.617	1.858	471	3.137	5.076	480	1.219	17.027	
Dienstleistungen	270.868	5.836	638	1.921	27.340	14.162	5.233	18.666	32.109	5.763	1.649	111.667	41,2

Quelle: Zentralbank von Brasilien

Ein weiterer wichtiger Indikator zur Beurteilung des europäischen Interesses an der brasilianischen Industriestruktur und die möglichen Auswirkungen des Abkommens zwischen der EU und dem MERCOSUR ist der jüngste Zufluss von Direktinvestitionen in das Land. Betrachtet man das Konzept der Bruttozuflüsse von Direktinvestitionen in der Form von unmittelbaren Kapitalbeteiligungen pro Land, so belief sich der kumulierte Investitionsfluss aus europäischen Ländern (Deutschland, Österreich, Belgien, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal und Schweden) im Zeitraum 2010–2019 in der verarbeitenden Industrie auf 109,2 Milliarden USD. Fügt man die Investitionen in den Bergbau (etwas mehr als 31,7 Milliarden USD) hinzu, betrug die Gesamtsumme der Investitionen in die Industrie über 141 Milliarden USD, was etwas mehr als die Hälfte (51 %) der gesamten Investitionen ausländischen Kapitals in die brasilianische Industrie in diesem Zeitraum ausmacht.

Die fünf Sektoren, die die meisten europäischen Investitionen anzogen, waren die Öl- und Gasförderung (19,8 Milliarden USD, hauptsächlich niederländisches Kapital), die Automobilindustrie (18,6 Milliarden USD, mit Kapital aus Deutschland, Frankreich, Italien und den Niederlanden), die Metallurgie (16,5 Milliarden USD, mit Kapital aus Luxemburg, den Niederlanden und Spanien), die chemische Industrie (15,4 Milliarden USD, mit Kapital aus den Niederlanden, Deutschland und Spanien) und die Nahrungsmittelindustrie (14,3 Milliarden USD, mit Kapital aus den Niederlanden). Sektor- und Länderindikatoren sollten unter Vorbehalt analysiert werden, da geschützte Informationen (17 Milliarden USD im Fall der Europäischen Union) es erschweren, das sektorspezifische Ziel und die Herkunft nach Ländern sowie die Lage des Hauptsitzes einiger Unternehmen in Steueroasen wie Österreich, Irland, Luxemburg und den Niederlanden⁵ zu ermitteln. Dennoch belegen die Daten deutlich die Bedeutung des europäischen Kapitals in der brasilianischen Industriestruktur, ebenso wie das hohe und zunehmende europäische Interesse an der Erkundung des brasilianischen Marktes.

Angesichts seiner Bedeutung für Produktion, Beschäftigung, internationalen Handel und Investitionen wird der Automobilsektor im EU-MERCOSUR-Abkommen gesondert behandelt. Die Frist für die Nullsetzung des Importsteuersatzes beträgt 16 Jahre. Der MERCOSUR wird den derzeitigen Satz von 35 % für Fahrzeugeinfuhren bis zum siebten Jahr nach Inkrafttreten des Abkommens beibehalten. In diesem Zeitraum wird es ein Importkontingent von 50.000 Fahrzeugen (32.000 für Brasilien) geben, zu einem Steuersatz von 17,5 %. Ab dem achten Jahr wird der Satz auf 28,5 %, im neunten Jahr auf 21,7 %, im zehnten Jahr auf 15 % und dann jedes Jahr um 2,5 Prozentpunkte bis zur Nullsetzung im sechzehnten Jahr gesenkt.

⁵ Nach Angaben der US-amerikanischen Steuerbehörde gelten Länder oder Abhängigkeiten, die Einkommen nicht oder mit einem Steuersatz von weniger als zwanzig Prozent (20 %) besteuern oder deren interne Gesetzgebung keinen Zugang zu Informationen über die Unternehmenszusammensetzung juristischer Personen oder deren Eigentum zulässt, als Steueroasen.

Für die Fahrzeugteileindustrie werden die Einfuhrzölle linear über 10 oder 15 Jahre reduziert, bis sie Null erreichen. Anders als bei der Einfuhr von Fahrzeugen wird es für Fahrzeugteile keine Kontingente geben. Die zolltarifliche Einstufung von Fahrzeugteilen wird in zwei Gruppen eingeteilt. Für die Gruppe der Basisteile wird die lineare Reduzierung über 10 Jahren erfolgen. Für die Gruppe der Produkte mit höherer Wertschöpfung wird die lineare Reduzierung über 15 Jahren erfolgen. In Bezug auf die Ursprungsregel wird der Regionalisierungsindex bei 55 % für Fahrzeuge und 50 % für Fahrzeugteile liegen. Bei der Zusammensetzung des Index werden die Länder der beiden Regionen zusammen betrachtet, d. h. ein Fahrzeug wird als »regional« betrachtet, auch wenn sein regionaler Anteil von 55 % nur aus Ländern des MERCOSUR oder der Europäischen Union besteht.

Brasilien weist ein hohes Handelsdefizit im Automobilsektor gegenüber der EU auf. Im Zeitraum 2010–2019 betrug das Defizit bei Fahrzeugen 10,2 Milliarden USD (Exporte von 915,7 Millionen USD und Importe von 11,2 Milliarden USD) und bei Fahrzeugteilen ergab sich ein Defizit in Höhe von 36,1 Milliarden USD (Exporte von 17,1 Milliarden USD und Importe von 53,3 Milliarden USD). Die EU ist somit der wichtigste Lieferant von Fahrzeugteilen für die brasilianische Industrie und betreibt angesichts der zahlreichen Niederlassungen europäischer Unternehmen im Land eine komplementäre Handelspolitik für den Import von Fahrzeugen.

Mit oder ohne neue Investitionen, die durch das Integrationsabkommen angeregt werden, geht der Trend zu einem steigenden Handelsdefizit sowohl bei Fahrzeugen als auch bei Fahrzeugteilen. Daneben dürfte noch ein weiterer Faktor zu einem Anstieg der Importe aus der EU beitragen. Die Europäische Union verfolgt inzwischen die Politik Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren durch solche mit Elektromotoren zu ersetzen. Während die Entwicklung, Produktion und Nachfrage bei Elektrofahrzeugen in Europa bereits Realität sind, ist dies in Brasilien trotz Präsenz von Tochtergesellschaften europäischer Unternehmen nicht der Fall. Hinzu kommt, dass China die Führung bei der Produktion von und Nachfrage nach Elektrofahrzeugen übernommen hat. Dies könnte einen verstärkten Wettbewerb mit europäischen Unternehmen auf dem brasilianischen Markt bedeuten, einschließlich des Imports von Fahrzeugteilen. Im Zeitraum 2010–2019 beliefen sich die Importe aus China auf 17,8 Milliarden USD.

Alles spricht somit dafür, dass die im Abkommen vereinbarte Übergangsperiode für den Automobilsektor eher eine Strategie zum Schutz der Importe von Fahrzeugen und Fahrzeugteilen aus Drittländern ist, insbesondere aus Asien (Japan, Südkorea und China), als eine Chance für die Umstellung der Produktion des Automobilsektors in Brasilien. Zur Veranschaulichung: Während die Gesamtinvestitionen im Fahrzeugteile-Segment im Zeitraum 2010–2019 11,5 Milliarden USD betragen, beliefen sich die Gesamtimporte auf 159,2 Milliarden USD, was einem Verhältnis von 14 zu 1 entspricht.

Unter Berücksichtigung des Wettbewerbsunterschieds zwischen den Produktionsstrukturen in Brasilien (und dem MERCOSUR) und denen in der EU sowie dem starken Interesse Europas an Brasilien, das sich in der Vermögenslage und den jüngsten Zuflüssen von Direktinvestitionen in das Land widerspiegelt, wird im nächsten Abschnitt die bilaterale Handelsstruktur zwischen Brasilien und der EU analysiert.

HANDELSSTRÖME ZWISCHEN DEM MERCOSUR UND DER EUROPÄISCHEN UNION

Die Europäische Union war bis 2012 der größte Exportmarkt für brasilianische Exporte und bis 2018 die Hauptquelle für brasilianische Importe. Nach 2018 wurde sie sowohl bei den Exporten als auch bei den Importen von China übertroffen. Die Handelsbilanz zwischen Brasilien und der EU zeigt ein relatives Gleichgewicht im Handelsverkehr für das vergangene Jahrzehnt, wobei die Ergebnisse für Brasilien zwischen Defiziten im Zeitraum 2013–2015 und Überschüssen in den Zeiträumen 2016–2019 und 2010–2012 schwanken. Im Zeitraum 2010–2019 hat Brasilien einen Überschuss von 16,8 Milliarden USD erwirtschaftet.

Obwohl die Bilanz relativ ausgeglichen ist, weist die Analyse nach Wirtschaftsverbänden auf bedeutende Ungleichgewichte in der Gesamtbetrachtung des Zeitraums 2010–2019 hin. Brasilien verzeichnet einen deutlichen Überschuss bei »grundlegenden industriellen Produktionsmitteln« (67,6 Milliarden USD) und bei »grundlegenden Nahrungsmitteln und Getränken, die für die Industrie bestimmt sind« (57,1 Milliarden USD). In diesen beiden Segmenten dürfte Brasilien insbesondere durch die Vergrößerung der Kontingente und die Senkung bzw. Abschaffung der Zölle für Hühner- und Rindfleisch, Zucker und Ethanol von dem Freihandelsabkommen profitieren.

Ein weiteres Segment, in dem Brasilien einen Überschuss aufweist, sind die »vorgefertigten industriellen Erzeugnisse« (11 Milliarden USD). Es ist wichtig hervorzuheben, dass Brasilien in diesem Segment in seinen Beziehungen mit der übrigen Welt eindeutige Defizite aufweist (- 107,8 Milliarden USD). Die Zollstruktur Brasiliens (und des MERCOSUR) tendiert dazu, die Industriezweige für Endprodukte stärker zu schützen als die für Produktionsmittel und Zwischenprodukte. Da die Zölle auf Zwischenprodukte für europäische Länder bereits relativ niedrig sind (2,9 %), ist nicht zu erwarten, dass das Freihandelsabkommen signifikante Auswirkungen auf die brasilianischen Exporte »vorgefertigter industrieller Erzeugnisse« haben wird. Andererseits handelt es sich hierbei um einen in Brasilien relativ geschützten Sektor mit einem durchschnittlich erhobenen Zollsatz von 10,7 %, was zum Anstieg der Importe und damit zur Verringerung oder Beseitigung des Handelsüberschusses führen dürfte.

In vier Bereichen, die Produkte mit höherer Wertschöpfung umfassen, weist Brasilien ein erhebliches Defizit in Höhe von 125,4 Milliarden USD gegenüber der Europäischen

Union auf: »Investitionsgüter« (- 52,9 Milliarden USD), »Teile und Zubehör für Investitionsgüter« (- 29,7 Milliarden USD), »Teile und Ausrüstung für den Transport« (- 31,5 Milliarden USD) und »langlebige Gebrauchsgüter« (- 11,3 Milliarden USD), zu denen der Automobilssektor gehört. In Brasilien beträgt der durchschnittlich angewandte Zollsatz für Investitionsgüter 11,5 % und für Konsumgüter 17,7 %. Mit der Abschaffung der Zölle wird sich das Defizit in den Sektoren Investitionsgüter und Gebrauchsgüter, einschließlich des Automobilssektors, tendenziell erhöhen, hauptsächlich aufgrund der innerbetrieblichen Handelsströme und/oder innerhalb der globalen Produktions- und Lieferketten. Wie im dritten Abschnitt erörtert wurde, ist es wichtig, die erhebliche Präsenz des europäischen Kapitals in diesen Segmenten hervorzuheben.

Brasilien hat aufgrund des Verlusts der Wettbewerbsfähigkeit und des Anteils von Industriegütern mit höherer Wertschöpfung und/oder höherem technologischen Gehalt bei der Ausfuhr von landwirtschaftlichen und mineralischen Rohstoffen eine relative Reprimarisierung seiner Exportstruktur erlebt. Auf der anderen Seite hat der Anteil der industriellen Produktionsmittel am Einfuhrzoll, insbesondere derjenigen mit höherer Wertschöpfung, stark zugenommen, was sich in einem Anstieg des Importanteils der einheimischen Produktion niederschlug. In geringerem Maße haben sich auch der Anteil von Investitionsgütern und langlebigen Gebrauchsgütern am Einfuhrzoll und damit der Anteil dieser Produkte am sichtbaren inländischen Verbrauch erhöht (höherer Importkoeffizient). So konnte Brasilien seinen Handelsüberschuss bei bedeutenden Exporten landwirtschaftlicher und mineralischer Rohstoffe aufrechterhalten, wies jedoch ein hohes Defizit bei Industriegütern auf.

Die Handelsbeziehungen mit der Europäischen Union spiegeln dieses unausgewogene Handelsmuster wider, und das Freihandelsabkommen wird diesen Trend voraussichtlich weiter verstärken. Auf der Grundlage der bilateralen Handelsindikatoren Brasiliens und der EU, die auf ein brasilianisches Defizit in den Industriesektoren mit höherer Wertschöpfung und auf eine zunehmende Disparität in Bezug auf Größenordnung und Wettbewerbsfähigkeit zwischen den MERCOSUR-Ländern und der EU hinweisen, die bereits seit einem Jahrzehnt von einem umfassenden Zufluss an Direktinvestitionen in das Land begleitet wird, gibt es keine Anzeichen dafür, dass das Abkommen die derzeitige Lage umkehren könnte. Die mögliche Ausweitung der Handels- und Investitionsströme wird die brasilianischen Produktions- und Außenhandelsstrukturen eher stärken als verändern. Aller Wahrscheinlichkeit nach wird sich das Streben nach mehr Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit in Brasilien auf falsche Anreize konzentrieren, wie z. B. eine defensive Strategie zur Ausweitung der Arbeitsmarktreformen, um die Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen und das Arbeitsrecht flexibler und prekärer zu gestalten und auf diese Weise die Lohnkosten zu senken. Damit würde jedoch eine im Grundsatz protektionistische, dysfunktionale und nicht auf Kriterien der strukturellen Veränderungen beruhende bzw. in Umweltfragen rückschrittliche Agenda verfolgt.

ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

Die von der UNIDO vorgelegten Wettbewerbsindikatoren deuten auf ein hohes und wachsendes Wettbewerbsgefälle zwischen Brasilien (und anderen MERCOSUR-Ländern) und den Ländern der Europäischen Union hin. Sowohl die Indikatoren zur Produktionsstruktur – Grad der Industrialisierung, Wertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes pro Kopf, Anteil der Wertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes des Landes am gesamten BIP und Anteil von Aktivitäten mittlerer und hoher Technologieintensität an der Wertschöpfung – als auch jene zur Exportstruktur – Anteil der Exporte des verarbeitenden Gewerbes an den Gesamtexporten, Exporte des verarbeitenden Gewerbes pro Kopf und Anteil von Aktivitäten mittlerer und hoher Technologieintensität an den Exporten des verarbeitenden Gewerbes – deuten auf einen Verlust der brasilianischen Wettbewerbsfähigkeit hin.

Die bilateralen Handelsströme zwischen Brasilien und der EU sprechen für ein hohes Wettbewerbsgefälle und eine unausgewogene Handelsbeziehung. Brasilien verzeichnet einerseits ein hohes Handelsdefizit in den Industriesektoren mit höherer Wertschöpfung und in den Aktivitäten mit höherer technologischer Intensität. Andererseits erzielt es große Überschüsse in den Sektoren für landwirtschaftliche und mineralische Rohstoffe.

Außerdem hat Brasilien in den letzten Jahrzehnten einen intensiven Fluss von Direktinvestitionen ins Land verzeichnet, der sich nach der Finanzkrise 2008–2009 noch verstärkt hat. Die Europäische Union ist der Hauptinvestor für die brasilianische Industrie. Ausländische Investitionen haben jedoch nicht dazu beigetragen, die Wettbewerbsfähigkeit der brasilianischen Industrie zu erhöhen oder das Profil der Außenhandelsstruktur zu verändern.

Tabelle 4
Kumulierter Wert der Exporte, Importe und Bilanz nach Wirtschaftskategorien zwischen Brasilien und der Europäischen Union im Zeitraum 2010–2019 (in Millionen USD und %)

Wirtschaftliche Kategorien	Import EU (Millionen USD)	Import EU (%)	Import EU / Welt (%)	Export EU (Millionen USD)	Export EU (%)	Export EU / Welt (%)	Saldo EU (Millionen USD)	Saldo Welt (Millionen USD)
Vorgefertigte industrielle Erzeugnisse	135.568	34,0	20,7	146.619	35,3	26,7	11.051	-107.874
Mittelfristige und kurzlebige Konsumgüter	59.432	14,9	30,5	50.022	12,0	18,7	-9.411	72.859
Investitionsgüter, ohne industrielle Transportausrüstung	70.938	17,8	32,5	18.000	4,3	16,7	-52.938	-110.196
Teile und Zubehör für Investitionsgüter	42.294	10,6	19,9	12.558	3,0	30,2	-29.736	-170.989
Teile für Transportausrüstung	46.327	11,6	29,6	14.745	3,5	13,9	-31.583	-50.657
Vorgefertigte Kraft- und Schmierstoffe	16.070	4,0	14,3	10.330	2,5	14,6	-5.740	-41.105
Langlebige Konsumgüter	14.221	3,6	15,8	2.894	0,7	5,0	-11.327	-32.544
Industrielle Transportausrüstung	5.787	1,5	13,2	8.587	2,1	11,7	2.800	29.714
Elementare industrielle Erzeugnisse	2.677	0,7	8,1	70.328	16,9	20,7	67.651	307.010
Vorgefertigte Lebensmittel und Getränke, die für die Industrie bestimmt sind	1.853	0,5	10,4	5.499	1,3	4,9	3.645	94.194
Oben nicht angegebene Güter	715	0,2	59,8	307	0,1	19,2	-408	401
Elementare Kraft- und Schmierstoffe	2.497	0,6	1,6	18.228	4,4	10,4	15.732	16.763
Lebensmittel und Getränke, die für die Industrie bestimmt sind	284	0,1	1,2	57.430	13,8	17,8	57.146	299.391
Gesamt	398.664	100,0	20,8	415.546	100,0	18,7	16.883	306.966

Quelle: Secex.

Die mit COVID-19 einhergehende Gesundheitskrise sorgte für eine globale Wirtschaftskrise von größerem Ausmaß als die Finanzkrise von 2008–2009. Trotz der vielen Unsicherheiten hinsichtlich der unterschiedlichen Zeitrahmen und Geschwindigkeiten der wirtschaftlichen Erholung in den Ländern besteht nahezu Einigkeit darüber, dass sich der internationale Wettbewerb verschärfen und der Protektionismus zunehmen wird, auch auf Seiten der fortgeschrittenen Volkswirtschaften (wie den USA). Diese Situation begünstigt kleinere Volkswirtschaften mit geringer Wettbewerbsfähigkeit, wie zum Beispiel Brasilien, nicht. Kurz- und mittelfristig besteht die Gefahr, dass die brasilianische Regierung ihre liberale Agenda zur Förderung von Arbeitsmarkt- und Gewerkschaftsreformen, die die Lohnkosten senken, weiterhin forciert. Eine erhöhte Wettbewerbsfähigkeit aufgrund »falscher Anreize« kann unter dem Druck der Interessen der Agrarindustrie auch einen Rückschritt in Umweltfragen mit sich bringen, selbst wenn dies erhebliche negative Auswirkungen auf die Gesellschaft hätte. Paradoxerweise dürfte die durch den Rückgang der Binnennachfrage verursachte Verschärfung der Wirtschaftskrise das ausländische Kapital nicht vertreiben, wie dies ebenso in der Finanzkrise 2008–2009 nicht der Fall war. Faktoren wie abgewertete Wechselkurse, Gelegenheiten für Vermögensgewinne aus der Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Übernahmen inländischer Privatunternehmen sollten ausländisches Kapital, nicht zuletzt auch aus Europa, anziehen, das bereits starke Interessen im Land vertritt.

Darin liegt vielleicht eine der wenigen positiven Möglichkeiten des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und dem MERCOSUR, um einen Strukturwandel im Land zu fördern. Im Rahmen der laufenden industriellen und technologischen Revolution (Industrie 4.0) könnte diese Strategie, wenn europäische Unternehmen die Entwicklung einiger Technologien in Brasilien internalisieren, zusammen mit der Zunahme ausländischer Investitionen, einen Gewinn an Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der bestehenden Industriestruktur bringen sowie die Schaffung neuer Märkte und Geschäftsmodelle im Land fördern.

Neben den offensichtlichen Interessen an der Exploration von Vorkommen (Gewinnung, Produktion, Raffination und Vertrieb) und der Agrarindustrie könnte das europäische Kapital die Technologie und Produktion für Elektro- und/oder Hybrid-Fahrzeuge im Land stärken, indem es sich die Erfahrungen und die Kapazitäten zunutze macht, die bei der Produktion von *Flexfuel*-Fahrzeugen durch Tochtergesellschaften europäischer Unternehmen gesammelt wurden. Ein weiterer wichtiger Fortschritt wäre die produktive und technologische Entwicklung des Gesundheitswesens, die Sektoren wie Pharmazie und Biotechnologie, medizinische Ausrüstung und Geräte sowie spezialisierte Gesundheitsdienste umfasst – Industriezweige, in denen europäische Unternehmen weltweit eine produktive und technologische Vorreiterrolle spielen. Schließlich könnte das europäische Kapital Ressourcen in die fragile brasilianische Infrastruktur einbringen, u. a. in den Bereichen urbane Mobilität, erneuerbare Energien, Telekommunikation (5G) und sanitäre Grundversorgung.

4

NICHTTARIFÄRE ASPEKTE DES EU-MERCOSUR-ABKOMMENS: ÜBERLEGUNGEN ZU DEN KAPITELN DIENSTLEISTUNGSVERKEHR UND NIEDERLASSUNG, ÖFFENTLICHES BESCHAFFUNGSWESEN UND GEISTIGES EIGENTUM

Lucas da Silva Taschetto¹

Nach 20 Jahren der Verhandlungen wurde bei einem Ministertreffen in Brüssel am 27. und 28. Juni 2019 die Aushandlung des Handelskapitels des Assoziierungsabkommens zwischen dem MERCOSUR und der Europäischen Union abgeschlossen. Brasilianische Minister kündigten das Abkommen als einen Assoziierungsprozess an, der eine der größten Freihandelszonen der Welt schaffen wird². Der rasche Abschluss der Verhandlungen in den vergangenen sechs Monaten markiert auch eine Wende in der internationalen Handelspolitik Brasiliens. Unter der Regierung von Jair Bolsonaro und der Führung des Wirtschaftsministeriums bei den Verhandlungen wurden historische Forderungen der handelspolitischen Priorität Brasiliens beiseitegeschoben. Das Land begann, offensive Positionen auch bei nichttarifären Fragen zu vertreten. Neben dem Bestreben, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) beizutreten, sind die Handelsabkommen Teil einer Strategie, um innenpolitische Strukturreformen und Privatisierungen im Lande herbeizuführen und zu konsolidieren.

In der Beziehung zwischen den Wirtschaftsblöcken zeigt sich der unmittelbare *Kompromiss* zwischen den potenziellen Vorteilen der MERCOSUR-Länder im Agrarsektor und den unvermeidlichen Nachteilen im Industriesektor, wodurch die vornehmlich auf den Export ausgerichteten Strukturen gefestigt werden. Dennoch geht die handelspolitische Säule des Abkommens über Zölle und Importkontingente und auch über regulatorische Fragen hinaus. Internationale Abkommen in diesen Bereichen haben weitaus unklarere wirtschaftliche Folgen als der Abbau traditioneller

Handelsbeschränkungen.³ Ihre Auswirkungen auf die Wohlfahrt und die Wirtschaftlichkeit sind grundsätzlich ungewiss, und die Regulierung von »Maßnahmen hinter der Grenze« steht dem Regulierungsprofil der nationalen Wirtschaftsorganisation jedes Staates, den Besonderheiten jeder Rechtskultur und den durch jede Art von Regulierung begünstigten Werten und politischen Strategien gegenüber.⁴

In dieser Studie wird vorgeschlagen, die Kapitel des EU-MERCOSUR-Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen und Niederlassungen, öffentliches Beschaffungswesen und geistiges Eigentum zu analysieren. Es wird versucht, die Eigenschaften der Sektoren und des gegenwärtigen Handels zwischen den Wirtschaftsblöcken sowie die möglichen positiven und negativen Auswirkungen ihrer Regulierung zu verstehen. Die Überlegungen wurden anhand des Vertragstextes vorgenommen, den die Parteien Anfang Juli 2019 veröffentlicht haben. Das Abkommen befindet sich noch im Prozess der technischen und rechtlichen Überprüfung und wird, sobald es überarbeitet und übersetzt worden ist, zur Unterzeichnung und anschließenden Prüfung durch die jeweiligen Parlamente bereit sein. Es ist daher nicht nur zu bewerten, was bereits vereinbart wurde, sondern auch, was in naher Zukunft von den Wirtschaftsblöcken ausgehandelt werden könnte, sobald das Abkommen in Kraft tritt.

DIENSTLEISTUNGSVERKEHR UND NIEDERLASSUNG

Nach Angaben von Eurostat erreichten die Dienstleistungsexporte der Europäischen Union in den MERCOSUR im Jahr 2017 23 Milliarden EUR, während sich die Dienstleistungsexporte des MERCOSUR in die Europäische Union auf

¹ Professor an der Bundesuniversität der ABC-Region (UFABC, Brasilien).

² BRASILIEN. Abschluss der Verhandlungen über das Abkommen zwischen dem MERCOSUR und der Europäischen Union – Gemeinsame Erklärung der Ministerien für auswärtige Angelegenheiten, Wirtschaft sowie Landwirtschaft, Viehzucht und Versorgung – Brüssel, 27. und 28. Juni 2019. Verfügbar unter: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20560-conclusao-das-negociacoes-do-acordo-entre-o-mercosul-e-a-uniao-europeia-nota-conjunta-dos-ministerios-das-relacoes-exteriores-da-economia-e-da-agricultura-pecuaria-e-abastecimento-bruxelas-27-e-28-de-junho-de-2019>

³ RODRIK, Dani. What Do Trade Agreements Really Do? *Journal of Economic Perspectives*, V. 32, Nr. 2, S. 73-90, 2018.

⁴ BADIN, Michelle Ratton Sanchez; TASQUETTO, Lucas da Silva. Handelsabkommen jenseits der Präferenzen: eine Analyse der Regelungen zu den »neuen Themen«. *Revista de Direito Internacional*, V. 10, Nr. 1, S. 105-127, 2013.

insgesamt 11 Milliarden EUR beliefen. Nach Angaben von Siscoserv (Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços e Intangíveis, dt.: Integriertes System für den Außenhandel mit Dienstleistungen und immateriellen Gütern) zählt Brasilien fünf Länder der Europäischen Union zu den zehn weltweit wichtigsten Bestimmungsländern brasilianischer Dienstleistungsexporte. Im Jahr 2016 verkaufte Brasilien Dienstleistungen im Wert von etwa 6 Milliarden USD an die Europäische Union und erwarb im Gegenzug Dienstleistungen im Wert von mehr als 22 Milliarden USD aus der EU, was zu einem Defizit von etwa 15,9 Milliarden USD führte.⁵ Im Bereich der ausländischen Investitionen ist Brasilien das größte Bestimmungsland für ausländische Direktinvestitionen aus europäischen Ländern in Lateinamerika. Mehr als 60 % der ausländischen Direktinvestitionen des Landes stammen aus der Europäischen Union.⁶

Das EU-MERCOSUR-Abkommen enthält in seinem Kapitel »Dienstleistungsverkehr und Niederlassung«, obwohl es der Struktur des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen (englisch General Agreement on Trade in Services; GATS) folgt, Bestimmungen, die über die bestehenden multilateralen Standards hinausgehen, insbesondere eine Reihe von Regeln zu Bedingungen und Verfahren bezüglich Lizenzvergabe und Qualifikation. Unter den horizontalen Bestimmungen, die für den gesamten Dienstleistungsverkehr gelten, wird das »Recht auf Regulierung« der Staaten anerkannt, um rechtmäßige Ziele der öffentlichen Ordnung zu erreichen. Ebenso gilt die Ausnahme vom Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen, die Dienstleistungen, die in Ausübung staatlicher Kontrolle erbracht werden, aus seinem Geltungsbereich ausschließt. Damit soll sichergestellt werden, dass der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen durch die Parteien keine Grenzen gesetzt werden.

Das Kapitel erstreckt sich auf alle Arten der Dienstleistungserbringung, einschließlich der Liberalisierung von Investitionen (»Niederlassung«) und der Festlegung von Kategorien von Fach- und Geschäftsleuten, die vorübergehend eine wirtschaftliche Tätigkeit im Gebiet des anderen Wirtschaftsblocks ausüben dürfen. In Anlehnung an das grundsätzlich flexiblere Modell einer Positivliste wurden die besonderen Verpflichtungen für den Marktzugang in individuellen Zeitplänen für die Liberalisierung aufgeführt. Darin ist festgelegt in welchen Wirtschaftszweigen und unter welchen Bedingungen Unternehmen, Investoren und Dienstleister der jeweils anderen Partei tätig werden können. In ihrer informativen Zusammenfassung über das Abkommen behauptet die brasilianische Regierung, die für das Land wichtigsten Sektoren mit strategischer Bedeutung, wie Verteidigung, Gesundheit, Bildung, Bergbau und Ölförderung, von diesen Verpflichtungen ausgenommen zu haben. Die brasilianische

Liste würde die gegenwärtige Situation ihrer nationalen rechtlichen Rahmenbedingungen in repräsentativen Sektoren wie Telekommunikation, Finanzdienstleistungen, Bauwesen, Ingenieurwesen, Architektur, Werbung, Vertriebsdienstleistungen, Einzelhandel, Beratung und IT-Dienstleistungen festigen.⁷

In spezifischen Unterabschnitten werden Bestimmungen zur Regulierung von Postdiensten, Telekommunikation, Finanzdienstleistungen und elektronischem Geschäftsverkehr festgehalten. Die Digitalisierung der Wirtschaft und die globalen Datenströme, die den internationalen digitalen Handel stützen, sind in den Mittelpunkt wichtiger Handelsgespräche gerückt worden, sowohl in bilateralen und regionalen Abkommen als auch in der Welthandelsorganisation (WTO). Die EU spielt eine Schlüsselrolle in der globalen Steuerung des Schutzes der Privatsphäre und personenbezogener Daten. Seit 2015 erkennt die Handels- und Investitionsstrategie der Europäischen Kommission an, dass der freie grenzüberschreitende Datenfluss von allerhöchstem Interesse für den Wirtschaftsblock ist.⁸ Brasilien steht seinerseits vor der Herausforderung, sein allgemeines Gesetz über den Schutz personenbezogener Daten, das im Mai 2021 in Kraft treten wird, mit der jüngsten Bereitschaft zur Aushandlung von Verpflichtungen zum elektronischen Handel in Einklang zu bringen, und zwar in zunehmender Übereinstimmung mit den Interessen der Vereinigten Staaten (»Silicon Valley Consensus«⁹)¹⁰ Der Unterabschnitt des EU-MERCOSUR-Abkommens über den elektronischen Handel enthält ein noch begrenztes Regelwerk, das für alle Sektoren gilt. Es wurden zusätzlich zu der Verpflichtung der Parteien zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Spam und zum Schutz des Verbrauchers verbindliche Bestimmungen verabschiedet, die die Erhebung von Zöllen auf elektronische Übertragungen verbieten und die Anerkennung elektronischer Dokumente und Signaturen fördern.

Besonders das Verbot der Erhebung von Zöllen auf elektronische Übertragungen wird weitreichende Auswirkungen auf die Teilnahme der MERCOSUR-Länder am Welthandel sowie ihre Bemühungen zur Industrialisierung haben. Die meisten Entwicklungsländer sind Nettoimporteure von elektronischen Übertragungen. Da der elektronische Geschäftsverkehr schneller wächst als der physische Handel und dank der Entwicklung digitaler Technologien wie 3D-Druck und

⁵ Das Seminar beleuchtet Handel und Dienstleistungen zwischen Brasilien und der EU. Wirtschaftsministerium, 14. Mai 2018. Verfügbar unter: <http://www.mdic.gov.br/index.php/ultimas-noticias/3291-seminario-destaca-comercio-e-servicos-entre-brasil-e-eu>

⁶ BRASILIANSISCHE ZENTRALBANK. Bericht über Direktinvestitionen im Land. Brasília, 2018.

⁷ BRASILIEN. Assoziierungsabkommen zwischen dem MERCOSUR und der Europäischen Union. Informative Zusammenfassung. Brasília, 4. Juli 2019. Verfügbar unter: http://www.itamaraty.gov.br/imagens/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf

⁸ JAKOWLEWA, Swetlana; IRION, Kristina. Pitching trade against privacy: reconciling EU governance of personal data flows with external trade. *International Data Privacy Law*, S. 1-21, 2020.

⁹ STREINZ, Thomas. Digital Megaregulation Uncostested? TPP's Model for the Global Digital Economy. In: KINGSBURY, Benedict; MALONE, David M.; MERTENKÖTTER, Paul; STEWART, Richard B.; STREINZ, Thomas; SUNAMI, Atsushi (Hrsg.). *Megaregulation Constested: Global Economic Ordering After TPP*. New York: Oxford University Press, 2019, S. 312-342.

¹⁰ Siehe: AZMEH, Shamel; FOSTER, Christopher; ECHAVARRI, Jaime. *The International Trade Regime and the Quest for Free Digital Trade*. *International Studies Review*, V. 0, S. 1-22, 2019; und

Big-Data-Analyse wird der potenzielle Verlust an jährlichen Zolleinnahmen durch das Zollverbot für sie im Vergleich zu den entwickelten Ländern viel größer sein.¹¹

Der Unterabschnitt zum elektronischen Geschäftsverkehr legt in Artikel 51 die »Auffassung über Computerdienstleistungen« dar. Diese »Auffassung«, die seit Anfang der 2000er Jahre von der EU bei der WTO und in ihren Freihandelsabkommen vertreten wird, erweitert auf raffinierte Weise die Einstufung von »Computerdienstleistungen« in Abkommen über den Dienstleistungsverkehr. Das Festhalten an dieser offenen Formulierung der Union garantiert praktisch uneingeschränkter Zugang zu Unternehmen der digitalen Infrastruktur und Betriebsrechte mit sehr eingeschränkter Regelung. Uneingeschränkte Verpflichtungen zu Marktzugangsregeln und zur Inländerbehandlung würden dieses Bild vervollständigen und die Entwicklung lokaler Wettbewerber behindern. Mit den Worten von J. Kelsey kann die »Auffassung« als »Trojanisches Pferd« für die Regeln des E-Commerce fungieren, die einige Entwicklungsländer in Handelsabkommen immer noch ablehnen.¹²

Das Kapitel über den Dienstleistungsverkehr und die Niederlassung enthält am Ende eine Überprüfungs Klausel (Artikel 53), die es den Vertragsparteien erlaubt, das Kapitel spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens zu überprüfen. So kann das Abkommen im Hinblick auf den Dienstleistungsverkehr und Fragen bezüglich der ausländischen Investitionen modernisiert werden. Das Abkommen enthält in seiner gegenwärtigen Fassung beispielsweise keine Bestimmungen über den Schutz ausländischer Investitionen und keinen Mechanismus zur Streitbeilegung zwischen Investoren und Staaten. In der Europäischen Union verhandeln die europäischen Länder seit dem Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2007 alle Handelsthemen, mit Ausnahme von Investitionen, die in die nationale Zuständigkeit jedes Mitgliedstaats fallen, gemeinsam als Union. Seit 2015 führt die Europäische Union jedoch eine Reform des Verfahrens für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten durch. In diesem Zusammenhang werden Abkommen, die ohne ein Kapitel zu Investitionen ausgehandelt wurden, wie z. B. die Abkommen mit Mexiko und Chile, neu verhandelt und enthalten nun spezifische Kapitel mit Bestimmungen zur Streitbeilegung, doch in Form des Systems der Investitionsgerichtsbarkeit der EU.¹³ Das Fehlen spezifischer Regeln zum Schutz ausländischer

Investitionen in der aktuellen Version des EU-MERCOSUR-Abkommens ist daher möglicherweise nicht endgültig. Eine Modernisierung des Abkommens, wie oben beschrieben, hätte direkte Auswirkungen auf die Art und Weise, wie ausländische Investitionen im MERCOSUR geschützt werden, insbesondere in Bezug auf Brasilien. Argentinien, Paraguay und Uruguay haben bereits mehrere bilaterale Investitionsabkommen ratifiziert und sind Teil des Washingtoner Übereinkommens. Brasilien hat in den 1990er Jahren in kurzer Zeit mehrere bilaterale Investitionsabkommen unterzeichnet. Die 14 ausgehandelten Abkommen wurden nie ratifiziert, und im Jahr 2002 wurden sie wegen des Widerstands gegen die Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten und gegen die Bestimmung über die Kompensation für Enteignungen schließlich von der Legislativagenda gestrichen.¹⁴ Im März 2015 unterzeichnete das Land sein erstes Abkommen über die Zusammenarbeit und Erleichterung von Investitionen (ACFI). Es beruht auf einem Modell, das seine Eigenschaften als historischer Empfänger von Investitionen und als verspäteter Exporteur von Kapital auf der Grundlage von Streitvorbeugung und zwischenstaatlicher Schiedsgerichtsbarkeit kombinieren soll.¹⁵ Das Protokoll über die Zusammenarbeit und Erleichterung von Investitionen im MERCOSUR folgt diesem Modell.

ÖFFENTLICHES BESCHAFFUNGSWESEN

Durch die allgemeinen Grundsätze der Nichtdiskriminierung, Transparenz und Gerechtigkeit verspricht das Kapitel über das öffentliche Beschaffungswesen eine gegenseitige Öffnung der öffentlichen Beschaffungsmärkte für Waren und Dienstleistungen, einschließlich Bauleistungen. Die Maßnahmen setzen die nationalen Märkte einem neuen Wettbewerbsniveau aus und erleichtern europäischen Unternehmen die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen in allen MERCOSUR-Ländern. Allein in Brasilien macht der inländische öffentliche Beschaffungsmarkt im Durchschnitt des Zeitraums zwischen 2006 und 2016 12,5 % des BIP aus.¹⁶

Es wurden Mindestwerte für öffentliche Beschaffungsvorgänge festgelegt, die für ausländische Wettbewerber offen sein müssen. Zunächst gelten die Regeln nur für staatliche Stellen auf bundesstaatlicher und gesamtstaatlicher Ebene, einschließlich Ministerien und anderer kommunaler Behörden. In Brasilien würde dies auch die Judikative und die Legislative einschließen. Die MERCOSUR-Länder haben

11 BANGA, Rashmi. Growing Trade in Electronic Transmissions and Implications for the South. United Nations: UNCTAD Research Paper No. 29, Februar 2019.

12 KELSEY, Jane. Understanding the European Union's Understanding on Computer and Related Services. Penang, Malaysia: Third World Network, 2019.

13 GHIOTTO, Luciana. El Acuerdo MERCOSUR-UE y las futuras implicancias en el área de protección de las inversiones extranjeras. In: BIANCO, Carlos et al. La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de «volver al mundo». Friedrich-Ebert-Stiftung Argentinien, Análisis Nr. 28, 2018, S. 17-19; BAS, Magdalena. Acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: sombras y ausencia de la solución de controversias inversor-Estado. Fundación Carolina, Documentos de Trabajo 21/2019, November 2019.

14 CAMPELLO, Daniela; LEMOS, Leany. The non-ratification of bilateral investment treaties in Brazil- a story of conflict in a land of cooperation. Review of International Political Economy, V. 22, Nr. 5, S. 1055-1086, 2015.

15 MOROSINI, Fabi; BADIN, Michelle Ratton Sanchez. ACFI: Was steckt hinter dieser behördlichen Innovation? Brücken, V. 12, Nr. 1, S. 9-12, März 2016.

16 RIBEIRO, Cassio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. Der brasilianische öffentliche Beschaffungsmarkt (2006-2017): Bewertung und Analyse. Diskussionsunterlage 2476. Brasília: Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IPEA), Mai 2019.

sich verpflichtet, mit ihren Stellen auf staatlicher, regionaler oder kommunaler Ebene zusammenzuarbeiten, um EU-Unternehmen auch auf diesen Ebenen die Teilnahme an Ausschreibungen zu ermöglichen. Ziel wäre es, diesen Prozess spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens abzuschließen.¹⁷

Artikel 5 des Kapitels findet keine Anwendung auf Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Erwerb von Waffen, Munition, Rüstungsgütern oder Kriegsmaterial bzw. Gütern, die für die nationale Sicherheit oder Verteidigung bedeutsam sind. Das Gleiche gilt für Tätigkeiten im Zusammenhang mit Gütern und Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen, Einrichtungen im Bereich der Wohltätigkeit oder Gefängnisarbeit sowie für Tätigkeiten zum Schutz der öffentlichen Moral, der menschlichen Gesundheit, von Tieren und Pflanzen, der Umwelt oder des geistigen Eigentums. Die brasilianische Regierung sichert außerdem zu, dass sie die Politik in den Bereichen technologische Entwicklung, öffentliche Gesundheit, Förderung von Kleinst- und Kleinunternehmen und Ernährungssicherheit geschützt hat.¹⁸ Besonders im Bereich der Viehzucht wird diese Maßnahme die Kontinuität von Programmen wie dem Familienbeihilfeprogramm Bolsa Família, dem Programm zur Lebensmittelbeschaffung (port.: Programa de Aquisição de Alimentos, PAA) und Direktkäufen bei landwirtschaftlichen Familienbetrieben ermöglichen.¹⁹

Im Mai 2020 beantragte Brasilien den Beitritt zum Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (engl. GPA), nachdem es dem Abkommen in der zweiten Hälfte des Jahres 2017 als Mitglied mit dem Status eines Beobachters beigetreten war. Es wird eines der wenigen Entwicklungsländer und das erste lateinamerikanische Land sein, das diesem Übereinkommen beitreten wird.²⁰ Die brasilianische Regierung ist nicht nur bestrebt, die regional ausgehandelten Regeln mit dem multilateralen Instrument, auf dem sie basieren, in Einklang zu bringen, sondern versteht²¹ auch, dass die Aushandlung von Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen den Wettbewerb bei öffentlichen Ausschreibungen erhöhen und die effizienteste Nutzung öffentlicher Mittel ermöglichen wird.

¹⁷ Europäische Union. New EU-MERCOSUR trade agreement: The agreement in principle, Brüssel, 1. Juli 2019. Verfügbar unter: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf

¹⁸ BRASILIEN. Assoziierungsabkommen zwischen dem MERCOSUR und der Europäischen Union. Informative Zusammenfassung. Brasília, 4. Juli 2019. Verfügbar unter: http://www.itamaraty.gov.br/imagens/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf

¹⁹ TÁVORA, Fernando Lagares. Abkommen zwischen dem MERCOSUR und der Europäischen Union: Risiken und Chancen für die brasilianische Agrarindustrie. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Dezember 2019 (Diskussionsunterlage Nr. 268).

²⁰ Brazil submits application to join government procurement pact, 19. Mai 2020. Verfügbar unter: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/gpro_19may20_e.htm

²¹ Afghanistan, Brazil welcomed as observers to the WTO Government Procurement Agreement, 18. Oktober 2017. Verfügbar unter: https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/gpro_20oct17_e.htm

Der Schwerpunkt auf Effizienz rückt beim EU-MERCOSUR-Abkommen Fragen wie die größere Erfahrung und Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen im internationalen Wettbewerb in den Hintergrund. Die Schwierigkeiten beim Zugang zum europäischen Markt für öffentliche Aufträge sind für Argentinien, Paraguay und Uruguay noch größer. Aufgrund von Größe und Reichweite wären es im MERCOSUR vor allem brasilianische Unternehmen, die im Markt der Europäischen Union einen gewissen positiven Einfluss auf den Wettbewerb erzielen könnten.²² Das Festhalten an diesem Modell der Öffnung des öffentlichen Beschaffungsmarktes schränkt eher noch den politischen Spielraum für die Regierungen der Länder zur Ausarbeitung einer Entwicklungsagenda erheblich ein. Die Kaufkraft der Staaten ist u. a. ein mächtiges Instrument zur Förderung der technologischen und industriellen Entwicklung und zur Schaffung von Einkommen und Beschäftigung.

RECHTE AN GEISTIGEM EIGENTUM

Die Regulierung der Rechte an geistigem Eigentum war während der mehrjährigen Verhandlungen ein wesentlicher Streitpunkt zwischen dem MERCOSUR und der Europäischen Union. Die Treffen, die der Ankündigung vom Juni 2019 vorausgingen, führten zu einer allgemeinen Einigung über die für die beiden Wirtschaftsblöcke problematischsten Themen. Das Kapitel enthält Bestimmungen über die wichtigsten Rechte des geistigen Eigentums und verwandte Rechte, insbesondere Urheberrechte, Marken, Patente, gewerbliche Muster, geografische Angaben, Pflanzensorten und Geschäftsgeheimnisse. Die Regeln festigen und stärken internationale Schutznormen, an denen sich die nationale Gesetzgebung der Länder orientiert, wie das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (engl. Abkürzung TRIPS) und das Madrider Protokoll, aber auch Abkommen, denen Brasilien beitreten wird, wie das Urheberrechtsabkommen und der Vertrag über Darbietungen oder Tonträger.

Die Überlegungen zu diesem Kapitel gehen in die Richtung, die Ausweitung des Schutzsystems für geistiges Eigentum in den Ländern als förderlich für ein Umfeld zu bewerten, das Investitionen in Brasilien²³ anziehen kann, die potenzielle soziale und entwicklungspolitische Auswirkungen haben, insbesondere auf die öffentliche Gesundheitspolitik, den Zugang zu Medikamenten sowie den Zugang der landwirtschaftlichen Betriebe zu landwirtschaftlichen

²² GHIOTTO, Luciana; ECHAIDE, Javier. El Acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea: Estudio integral de sus cláusulas y efectos. Die Grünen/EFA im Europäischen Parlament, Rosa-Luxemburg-Stiftung, CLASCO: Februar 2020, S. 108.

²³ ZERAİK, Claudia Maria. Abkommen und Vertrag zwischen dem MERCOSUR und der Europäischen Union fördern den Schutz des geistigen Eigentums. Consultor Jurídico, 14. Juli 2019. Verfügbar unter: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-14/claudia-zeraik-acordo-mercosul-ue-beneficia-propriedade-intelectual>

Produktionsmitteln.²⁴ Frühere Vorschläge der Europäischen Union zum geistigen Eigentum enthielten Regeln, die über das TRIPS-Übereinkommen hinausgingen, wie z. B. Maßnahmen zur Datenexklusivität, Umsetzungs-/ Zollmaßnahmen und ergänzende Schutzzertifikate. Diese können die Kosten der medizinischen Behandlung durch die Schaffung neuer Monopole und die Verzögerung des Markteintritts erschwinglicher Generika erhöhen.²⁵ Unter dem Druck der Zivilgesellschaft und des öffentlichen Sektors haben sich die Parteien darauf geeinigt, die sich aus dem TRIPS-Übereinkommen ergebenden Verpflichtungen bezüglich Patenten und nicht offengelegten Informationen aufrechtzuerhalten. Sie befassen sich mit dem Schutz der Daten klinischer Studien, welche für die Freigabe von Arzneimitteln und landwirtschaftlicher Pestizide erforderlich sind.²⁶ Die Verlängerung von Patenten ist nicht enthalten. Das Kapitel beschränkt sich darauf, die beteiligten Länder zu verpflichten, sich besser um den Beitritt zum Vertrag über die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Patentwesens (engl. Abkürzung PCT) zu bemühen, den Brasilien bereits 1978 unterzeichnet hat.

Die Erteilung von Patenten kann sich auch auf Fragen im Zusammenhang mit Saatgut auswirken. Artikel X.41 sieht vor, dass jede Vertragspartei die Sortenschutzrechte nach dem Internationalen Übereinkommen zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (engl. UPOV) von 1961 in der 1978 oder 1991 überarbeiteten Fassung schützt. In der Entwurfsfassung erlaubt der Artikel die Anwendung beider Versionen des Übereinkommens. Bei früheren Verhandlungen wurde über einen Streit zwischen den Wirtschaftsblöcken über den endgültigen Wortlaut der Bestimmung berichtet, als der MERCOSUR dafür plädierte, sich nicht an die überarbeitete Fassung von 1991 halten zu müssen. Die Länder des Wirtschaftsblocks sind dem letzten Übereinkommen nicht beigetreten und halten sich noch immer an die überarbeitete Fassung von 1978, die die Konservierung von Saatgut für den Eigenbedarf der landwirtschaftlichen Betriebe oder von Produkten zur Entwicklung einer Sorte erlaubt.²⁷

Die Frage des geistigen Eigentums schließlich, bei der der MERCOSUR mehr Zugeständnisse als die EU gemacht hat, betrifft die gegenseitige Anerkennung von geografischen

Angaben.²⁸ Der MERCOSUR erkannte 355 europäische geografische Angaben an, die mit dem geltenden Abkommen automatisch in seinen Ländern geschützt werden. Da Brasilien nicht auf traditionelle Investitionen in geografische Angaben zurückblicken kann, ist das Land in diesem Punkt relativ benachteiligt.²⁹ Seine Liste umfasst 38 anerkannte Produkte, wie z. B. »Cachaça«, »Canastra«-Käse und die Weine und Schaumweine des »Vale dos Vinhedos«. Nach dem Grundsatz der offenen Listen erlaubt das Abkommen die Aufnahme neuer Namen sowohl aus der EU als auch aus dem MERCOSUR. Die Rechte der Hersteller, die nach gutem Glauben über einen längeren Zeitraum Namen verwendeten, die mit geografischen Angaben verwechselt werden konnten, wurden gewahrt, wodurch den Sektoren ausreichend Zeit zur Anpassung der Produktion garantiert wurde.

ABSCHLIESSENDE ÜBERLEGUNGEN

Im Rahmen der Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen zwischen dem MERCOSUR und der Europäischen Union sind aus der Sicht der Entwicklungsländer folgende wichtige Punkte zu berücksichtigen: die Wahl der Positivliste für die Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs und das »Recht auf Regulierung« als horizontale Bestimmung im spezifischen Kapitel; die Nichtübernahme einer Klausel über den freien grenzüberschreitenden Datenfluss im Unterabschnitt über den elektronischen Handel; das Fehlen von Schutzmechanismen für ausländische Investitionen und eines Mechanismus zur Streitbeilegung zwischen Investoren und Staaten. Ebenso zu berücksichtigen ist das Kapitel über geistiges Eigentum, das weniger ehrgeizig ist als die Maßnahmen, die in den jüngsten von der Europäischen Union unterzeichneten Freihandelsabkommen festgelegt wurden, wobei in Bereichen wie Patenten keine verbindlichen Verpflichtungen bestehen.

Andererseits verfügt das Abkommen über eine Reihe von *zusätzlichen* Regelungen in Sinne des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen, obwohl die ordnungsgemäße Analyse der im Dienstleistungssektor eingegangenen Verpflichtungen von der Veröffentlichung der Liberalisierungspläne der Parteien abhängt. Ebenso haben die *zusätzlichen* TRIPS-Regelungen, vor allem im Bereich der geografischen Angaben, große wirtschaftliche Auswirkungen auf die MERCOSUR-Länder. Mit dem Kapitel über das öffentliche Beschaffungswesen erbringt die Europäische Union ein wichtiges Zugeständnis, indem sie einen privilegierten Zugang zu einem noch relativ geschlossenen Markt garantiert. Der Wettbewerb in den Ausschreibungsverfahren wird verstärkt, während die

²⁴ SOUTH CENTRE. Statement by the South Centre on EU-MERCOSUR Trade Negotiations, 29. November 2017. Verfügbar unter: https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2017/12/171129_SC_Statement_EU-MERCOSUR-Trade-Negotiations_EN.pdf

²⁵ MSF. Vorschläge der EU zum Abkommen mit dem MERCOSUR würden den Zugang zu Medikamenten gefährden, 28. September 2017. Verfügbar unter: <https://www.msf.org.br/noticias/propostas-da-ue-para-acordo-com-mercosul-prejudicariam-acesso-medicamentos>

²⁶ BRASILIEN. Assoziierungsabkommen zwischen dem MERCOSUR und der Europäischen Union. Informative Zusammenfassung. Brasília, 4. Juli 2019. Verfügbar unter: http://www.itamaraty.gov.br/imagens/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf

²⁷ GHIOTTO, Luciana; ECHAIDE, Javier. El Acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea: Estudio integral de sus cláusulas y efectos. Die Grünen/EFA im Europäischen Parlament, Rosa-Luxemburg-Stiftung, CLASCO: Februar 2020.

²⁸ SOUTH CENTRE. Estudio preliminar del capítulo sobre propiedad intelectual del acuerdo MERCOSUR – UE. Documento de Investigación 110. Ginebra: South Centre, 2020.

²⁹ TÁVORA, Fernando Lagares. Abkommen zwischen dem MERCOSUR und der Europäischen Union: Risiken und Chancen für die brasilianische Agrarindustrie. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Dezember 2019 (Diskussionsunterlage Nr. 268).

MERCOSUR-Länder gleichzeitig ein wichtiges Instrument zur Erreichung politischer Ziele aufgeben. Die Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und auf kleine und mittlere Unternehmen könnten sich mit der Ausweitung der Verpflichtungen auf subnationale Einheiten innerhalb der Länder noch vertiefen.

Im Allgemeinen sind die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen für die Nutzung der durch das Abkommen gewährten Handelsöffnung zwischen den Ländern des Wirtschaftsblocks zutiefst ungleich verteilt. Ihre Verhandlungsführer weisen auf Steigerungen der Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz in der Produktion hin, neigen aber dazu, das Ausmaß der Anpassungskosten zu ignorieren. Insbesondere in den nichttarifären Fragen des Abkommens geht die Ausweitung der Marktintegration mit einer Harmonisierung der Vorschriften einher, die zwar den Handel zwischen den Wirtschaftsblöcken anregen kann, aber auch das Potential hat, zu verhindern, dass die Vorschriften die jeweiligen nationalen Präferenzen und Gegebenheiten widerspiegeln. Unter dem Dach der Handelsliberalisierung können Handelsabkommen zur Aufgabe der Autonomie in Bereichen wie öffentliche Gesundheit, regulatorische Experimente, Förderung des Strukturwandels sowie Industrialisierung führen.³⁰

Die Verhandlungen über Freihandelsabkommen wurden während der Covid-19-Pandemie in verschiedenen Bereichen ohne Unterbrechung fortgesetzt. In diesem Zusammenhang sehen sich die Entwicklungsländer in der WTO bereits mit der Forderung konfrontiert, ihre Märkte für Gesundheitsprodukte dauerhaft zu liberalisieren und neue Vorschriften für den digitalen Handel zu vereinbaren.³¹ Wir müssen auf die Unterscheidung zwischen kurz- und langfristigen Maßnahmen und auf die Instrumentalisierung der Krise achten, um Fortschritte in Fragen zu erzielen, die nicht die Bekämpfung der Pandemie betreffen. Der Spielraum für die Gestaltung von Strategien zur Überwindung der tiefen Wirtschaftskrise für öffentliche Verwaltungen könnte unbeabsichtigt stärker eingeschränkt werden.

³⁰ RODRIK, Dani. What Do Trade Agreements Really Do? *Journal of Economic Perspectives*, V. 32, Nr. 2, S. 73-90, 2018.

³¹ KWA, Aileen; ROSALES, Fernando; LUNENBORG, Peter. COVID-19 and WTO: Debunking Developed Countries' Narratives on Trade Measures. *South Centre Policy Brief Nr. 77*. Genf: South Centre, Mai 2020.

5

WELCHE CHANCEN BIETET DAS HANDELSABKOMMEN ZWISCHEN DEM MERCOSUR UND DER EU FÜR DEN BRASILIANISCHEN AGRARSEKTOR?

Fernanda Cristina Franco¹

BRASILIEN: EINER DER GRÖSSTEN LEBENSMITTELPRODUZENTEN DER WELT

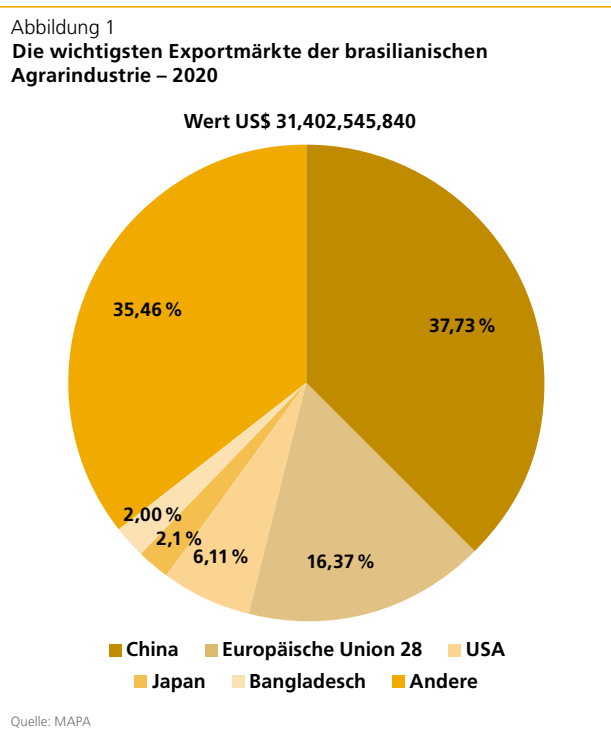
Brasilien verfügt von Natur aus über günstige Voraussetzungen für die Lebensmittelproduktion: weites Land, fruchtbare Böden, tropisches Klima und eine große biologische Vielfalt. Wohl gerade deshalb nimmt die Landwirtschaft eine zentrale Rolle in der Wirtschaftsgeschichte des Landes ein. Zwar gab es bis in die 1970er Jahre hinein ein gewisses Produktionsdefizit, in den letzten Jahren jedoch ist Brasilien mithilfe neuer Technologien und Produktionsmethoden zu einem der bedeutendsten Lebensmittelproduzenten der Welt aufgestiegen. Heute gehört das Land zu den weltweit größten Produzenten von Getreide (insbesondere Soja und Mais), Fleisch (Rind, Schwein und Geflügel), Orangensaft, Kaffee, Milch, Obst, Cachaça, Kakao und Maniok (ARAÚJO *et al.* 2015).

Höhepunkte dieser landwirtschaftlichen Revolution waren die folgenden Rekordernten, die sich positiv auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Landes ausgewirkt haben. So stieg die Lebensmittelproduktion im ersten Quartal 2020 um 3,3 %, obwohl das brasilianische BIP im gleichen Zeitraum fiel (-1,5 %). Dem Agrarsektor wird – ungeachtet der unvorhersehbaren Entwicklung der Corona-Pandemie – auch zum Jahresabschluss ein positives Ergebnis vorausgesagt (SOUSA JR, 2020). Auf diese Daten stützen sich auch die Analysen, die in der Agrarwirtschaft den wettbewerbsfähigsten Wirtschaftssektor des Landes sehen und ihr den entscheidenden Anteil an der positiven Handelsbilanz Brasiliens zuschreiben (FIESP – Federação da Indústria do Estado de São Paulo. De: Industrieverband des Bundesstaates São Paulo), 2020).

Das Wachstum der Agrarindustrie basiert auf seiner Allianz mit dem Weltmarkt sowie der erfolgreichen Integration

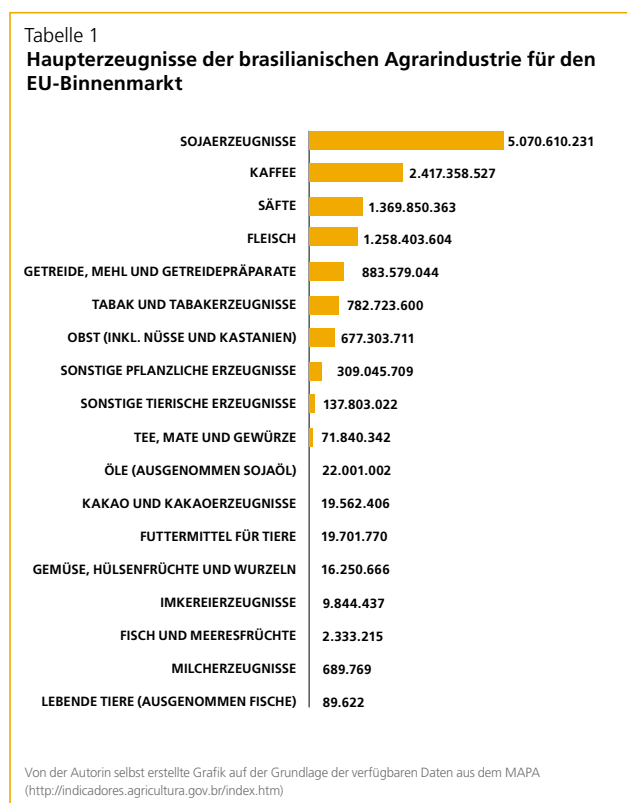
seiner Produkte in globale Wertschöpfungsketten. Bei genauerem Hinsehen fällt jedoch auf, dass sich Brasiliens Rolle im internationalen Handel vor allem auf die Lieferung von Primärerzeugnissen mit geringer Wertschöpfung beschränkt. Damit hat sich das Land zwar als eines der wichtigsten Rohstoffproduzenten der Welt etabliert, sieht sich jedoch auch mit negativen Begleiterscheinungen wie der Reprimarisierung der Exporte und einer fortschreitenden Deindustrialisierung konfrontiert – Phänomene, die an dieser Stelle lediglich Erwähnung finden.

Gegenwärtig exportiert Brasilien seine landwirtschaftlichen Erzeugnisse hauptsächlich nach China. Damit nimmt China im Jahr 2020 den Spitzenplatz als Importeur von Sojabohnen, Fleisch und Zucker aus Brasilien ein (FIESP, 2020). An zweiter Stelle liegt die Europäische Union, wie aus nachstehender Grafik hervorgeht:



¹ PhD in Entwicklung und Menschenrechte durch das Graduiertenprogramm der UFPB (UFPB – Universidade Federal da Paraíba – Universität des Bundesstaates von Paraíba) in Rechtswissenschaften. Gastforscherin am Zentrum für Globales Recht und Entwicklung der FGV/Direito SP (Fundação Getulio Vargas/Dreito – Stiftung Getulio Vargas / Recht).

Die Europäische Union ist nicht nur der zweitwichtigste Markt für brasilianische Exporte, Brasilien ist mittlerweile auch der zweitgrößte Lieferant von Agrarerzeugnissen für den Europäischen Binnenmarkt. Im Jahr 2018 betrug der Anteil der Agrarerzeugnisse an allen Ausfuhren Brasiliens in die EU 40 % (NONNEMBERG, 2019). Im Jahr 2019 wurden Agrarerzeugnisse im Wert von rund 16 Milliarden USD aus Brasilien in die EU exportiert, allen voran Soja (über 5 Milliarden USD), Kaffee (2,4 Milliarden USD), Säfte (1,3 Milliarden USD) und Fleisch (1,2 Milliarden USD). Auch Ethanol ist ein wichtiges Exportgut Brasiliens, aber da es nicht zu den Lebensmitteln zählt, spielt es in diesem Rahmen keine Rolle.



Das enorme Produktionsvolumen der brasilianischen Agrar- und Ernährungswirtschaft ist größtenteils das Ergebnis eines industriellen, intensiven, transgenen und delokalisierten Agrarmodells, das auf Monokulturen basiert und sowohl lokale Gemeinschaften als auch indigene Völker bedroht, zumal Brasilien zu den weltweit größten Verbrauchern von Agrochemikalien zählt (PIGNATI *et al.*, 2017).

Die geistige Grundlage dieses Modells bildet das systembezogene Denken, bekannt als „Grüne Revolution“ und „Vieh-Revolution“. Diese Denkart ist in ökologischer, sozialer, kultureller und sogar epistemologischer Hinsicht inzwischen ausgeschöpft. Die Bemühungen um einen Paradigmenwechsel, der die gültigen Muster des Konsums und der Produktion von Lebensmitteln hinterfragt, haben an Kraft gewonnen und zeigen, dass Lebensmittelproduktion und -konsum von politischer und globaler Bedeutung sind. Doch der internationale Handel unterstützt und fördert in erster Linie weiterhin das bisherige Produktionsmodell. Oft

kollidieren die Produktionsformen eines nachhaltigen Agrarmodells mit der ökonomischen Rationalität, die derzeit die globale Produktionsweise und insbesondere die Regeln und das Denken der Institutionen des Exporthandels bestimmt.

Das Engagement, den internationalen Handel mit Agrarerzeugnissen nachhaltiger zu gestalten, nimmt jedoch zu. So sind im Handelsabkommen zwischen dem MERCOSUR und der EU – wenn auch nur zaghaft und indirekt – erste Schritte in diese Richtung zu erkennen, denn darin verpflichten sich z. B. alle Unterzeichnerstaaten zur Einhaltung der in internationalen Verträgen vereinbarten Ziele, etwa dem Klimaschutz im Pariser Übereinkommen, wenngleich die Umsetzung dieser Vereinbarung in der brasilianischen Politik aktuell wieder infrage gestellt wird².

Fragen ganz anderer Art zum Abkommen werden von europäischen Landwirten aufgeworfen, die sich vor unfairem Wettbewerb fürchten, weil sie davon ausgehen, dass Konkurrenzprodukte aus dem MERCOSUR nicht den gleichen Produktionskontrollen und Standards für Sicherheit und Nachhaltigkeit unterliegen. Hinzu kommen die Umweltzerstörung, die Verletzung der Rechte indigener Völker und der Einsatz illegaler Agrochemikalien, die den MERCOSUR-Staaten vorgeworfen werden und zu einer breiten Ablehnung des Abkommens im Europäischen Parlament beigetragen haben³.

DAS FREIHANDELSABKOMMEN ZWISCHEN DEM MERCOSUR UND DER EU

Die Unterzeichnung des Freihandelsabkommens zwischen dem MERCOSUR und der EU im Jahr 2019 wird in Brasilien überwiegend positiv gesehen, da man der Ansicht ist, dass das BIP des Landes ohne die Liberalisierung des Agrarsektors nicht weiter gesteigert werden könne. Dennoch wird in diesem Zusammenhang über mindestens zwei Themen kontrovers diskutiert: den Agrarprotektionismus der EU, der durch hohe Zölle in bestimmten Bereichen gekennzeichnet ist, und die nichttarifären Handelshemmnisse.

Was die Zölle betrifft, so wird das Abkommen Einfuhrzölle für über 90 % der zwischen den beiden Handelsblöcken gehandelten Produkte abschaffen (derzeit sind nur 24 % der brasilianischen Exporte in die EU vollständig zollfrei)⁴. Der Prozess zur Abschaffung von Zöllen auf Agrarerzeugnisse variiert je nach Produkt und kann bis zu 15 Jahre ab dem Inkrafttreten des Abkommens in Anspruch nehmen. Darunter fallen Agrarprodukte, die für Brasilien besonders

- <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/06/macron-diz-que-nao-assinara-acordo-com-mercosul-caso-brasil-deixe-pacto-climatico.shtml>
- <http://blogs.correiobraziliense.com.br/4elementos/2020/06/04/desmatamento-da-amazonia-paises-da-ue-sao-contra-acordo-com-mercosul/>
- <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2019/08/acordo-mercosul-ue-deve-baratear-produtos-mas-forcar-eficiencia-e-productividade>

wichtig sind, wie gerösteter und löslicher Kaffee (Aufhebung in 4 Jahren), verarbeiteter (7 Jahre) und unverarbeiteter Tabak (4 Jahre), Avocados (4 Jahre), Zitronen und Limetten (7 Jahre), Zucker- und Wassermelonen (7 Jahre), Tafeltrauben (sofortige Aufhebung), Äpfel (10 Jahre), Fisch (mehrheitlich bei Inkrafttreten), Krustentiere (Garnelen in Körben zwischen 0 und 4 Jahren) und pflanzliche Öle (sofortige Aufhebung). Dies deutet darauf hin, dass es einige Zeit dauern wird, bis sich die möglichen positiven Ergebnisse des Abkommens für brasilianische Agrarproduzenten in effektive Gewinne verwandeln.

Andererseits werden einige Zölle auf wichtige brasilianische Agrarexporte nicht abgeschafft, da sie zu von der EU geschützten Sektoren gehören. Auf diese Produkte gelten bei der Einfuhr zwar weiterhin Zölle, es sind jedoch präferenzielle Zollkontingente zu günstigeren Zollsätzen vorgesehen, die als Kontingentzölle (Anwendung niedrigerer Zölle für Produkte, die im Rahmen des Kontingents eingeführt werden) oder Sonderzölle (fester Wert in Euro, der für jede importierte Tonne des Produkts zu zahlen ist) erhoben werden. Die landwirtschaftlichen Produkte, die unter diese Regelung fallen, sind: (a) Rindfleisch, (b) Hühnerfleisch, (c) Schweinefleisch, (d) Zucker, (e) Reis, (f) Honig und (g) Mais (Zuckermais). Jedes dieser Produkte hat seine eigenen Kontingente und spezifischen Zölle, die im Laufe der Jahre ausgehandelt werden sollen (NONNENBERG, 2019).

Im Hinblick auf Hühnerfleisch, Schweinefleisch und Honig könnte dies – unter Berücksichtigung der im Abkommen ausgehandelten Bedingungen und der derzeit vom MERCOSUR in die Europäische Union exportierten Mengen – zu einer tatsächlichen Verbesserung des Marktzugangs führen, da die gewährten Kontingente für diese Produkte höher liegen als die derzeitigen Exporte. Bei den anderen o. g. Erzeugnissen (Rindfleisch, Zucker, Reis und Zuckermais) werden die derzeit ausgeführten Mengen zwar nicht wesentlich steigen, aber Handelsvorteile ließen sich in Form von niedrigen Zöllen erreichen (NONNENBERG, 2019). Kommt es nicht dazu, dürfte das europäische Angebot der brasilianischen Agrarwirtschaft bei mehreren für sie relevanten Produkten wenig nützen, wie Kume et al. (2004) bereits festgestellt haben.

Neben den Zollfragen enthält das Abkommen auch ein Kapitel über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS-Abkommen), das Verpflichtungen zur Förderung von Transparenz, Berechenbarkeit und der Anwendung wissenschaftlicher Grundsätze im Handel mit Agrarerzeugnissen enthält. Darüber hinaus sind Verfahren zur Anerkennung der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Standards vorgesehen, die eines der wichtigsten nichttarifären Hemmnisse für brasilianische Produkte darstellen.

Umstritten bleibt jedoch das Vorsorgeprinzip, das nach Ansicht der EU »eine Strategie für den Umgang mit möglichen Risiken darstellt, bei denen das wissenschaftliche Verständnis noch unvollständig ist, wie z. B. die Gefahren der Nanotechnologie, genetisch veränderter Organismen und

systemischer Insektizide«⁵. Die mögliche Anwendung dieses Prinzips hat die brasilianische Agrarwirtschaft in Alarmbereitschaft versetzt, denn je nach Vorgehensweise könnten damit neue nichttarifäre Hemmnisse für den Kauf von als »verdächtig« eingestuften brasilianischen Agrarerzeugnissen errichtet werden.

Thorstensen und Ferraz (2014) zeigen in einer Studie, dass die Zölle zwischen Brasilien und der EU für viele wichtige brasilianische Exportprodukte bereits niedrig sind und Brasilien daher wenig von der Beseitigung dieser Barrieren profitieren würde. Stattdessen weisen sie darauf hin, dass die Profite der brasilianischen Exportwirtschaft insbesondere von den Verhandlungen über nichttarifäre Handelshemmnisse im Agrarsektor abhängen, und betonen, dass solche Handelsregeln für neue Produktionsmodelle von größerer Bedeutung sind als Zölle. Demnach könnte sich für Brasilien mit dem Abkommen eine neue Möglichkeit bieten, die Umstellung auf ein nachhaltiges Modell der Agrar- und Lebensmittelproduktion im Land zu forcieren.

WIE KÖNNTE DAS ABKOMMEN ZWISCHEN DEM MERCOSUR UND DER EU ZU MEHR NACHHALTIGKEIT IN DER BRASILIANISCHEN LEBENSMITTELPRODUKTION BEITRAGEN?

Unter den größten Käufern brasilianischer Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (China, EU und USA) scheint die Europäische Union der Handelspartner zu sein, der am ehesten in der Lage ist, einen globalen Übergang zu nachhaltigen Systemen der Lebensmittelproduktion zu fördern. Die EU hat vor kurzem ein Dokument mit dem Titel »*Vom Hof auf den Tisch* – für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem« veröffentlicht. Darin legt sie eine Strategie dar, mit der sie im Rahmen ihrer Außenpolitik, zu der auch die internationale Zusammenarbeit und die Handelspolitik zählen, »die Entwicklung grüner Bündnisse für nachhaltige Lebensmittelsysteme mit allen Partnern in bilateralen, regionalen und multilateralen Foren weiterverfolgen« will (EU, 2020).

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch in Brasilien ein relevanter Teil der Agrar- und Lebensmittelproduktion durch landwirtschaftliche Familienbetriebe erzeugt wird. Dabei handelt es sich um eine Form der kleinbäuerlichen Landwirtschaft. Arbeitskräfte werden aus der eigenen Familie beschäftigt und deren Einkommen ist an den Betrieb gebunden, der wiederum von Verwandten geführt und verwaltet wird. Es handelt sich dabei um eine lokale Art der Landwirtschaft, die diversifiziert und ökologisch besser an ihre Umgebung angepasst ist als das intensive Produktionsmodell mit seinen Monokulturen. Zur landwirtschaftlichen Produktion werden in dieser Kategorie auch die Forstwirtschaft, die Aquakultur, Sammeltätigkeiten, die Fischerei, indigene Völker, Gemeinden der Quilombo sowie

⁵ <http://www.precautionaryprinciple.eu/>

Siedler der Landreform gezählt⁶, was die Pluralität und das Potenzial der Nachhaltigkeit dieses Modells unterstreicht.

Um die Bedeutung und die Produktionskapazität der landwirtschaftlichen Familienbetriebe in Brasilien zu veranschaulichen, seien folgende Kennzahlen genannt: Diese Betriebe sind für die Produktion von 70 % der Bohnen, 34 % des Reises, 87 % des Manioks, 46 % des Maises, 38 % des Kaffees, 60 % der Milch, 59 % des Schweine-, 50 % des Geflügel- und 30 % des Rindfleisches im Land verantwortlich. Damit deckt die Produktion weitgehend die Versorgung des brasilianischen Binnenmarktes ab. Interessant ist, dass ihr zwar nur 23 % der Fläche aller landwirtschaftlichen Betriebe zur Verfügung stehen, sie aber dennoch 67 % der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte Brasiliens beschäftigt (Brasilianisches Institut für Geographie und Statistik, IBGE, 2017).

Die landwirtschaftlichen Familienbetriebe bilden die Grundlage der Wirtschaft von 90 % der brasilianischen Gemeinden mit bis zu 20.000 Einwohnern. Sie sind das wichtigste produktive Tätigkeitsfeld im Landesinneren Brasiliens und bieten 40 % der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung des Landes ein Einkommen (IBGE, 2017). Anders als in der industriellen Produktionskette mit *Rohstoffen*, sind in landwirtschaftlichen Familienbetrieben Praktiken zur Diversifizierung der Produktion und eine zunehmende Umstellung auf ökologische Lebensmittelproduktion sowie agroökologische Praktiken üblich (PADUA *et al.*, 2013).

Allerdings ist die Produktion der landwirtschaftlichen Familienbetriebe bislang vorwiegend auf die Versorgung des Binnenmarktes ausgerichtet, obwohl die Branche inzwischen auch ihr Interesse und ihr Produktionspotential für den Exportmarkt zeigt. Einige Initiativen haben erfolgreich damit begonnen, nachhaltige Produktion, Agrarökologie und internationalen⁷ Exporthandel zu kombinieren. Diese Erfolge haben dazu geführt, dass innerhalb des MERCOSUR ein Gremium für die landwirtschaftlichen Familienbetriebe namens REAF (dt.: Fachtagung der landwirtschaftlichen Familienbetriebe des MERCOSUR) eingerichtet wurde, das die Gruppe Gemeinsamer Markt (GMC) und damit das Exekutivorgan des MERCOSUR berät, das mit dem Rat des Gemeinsamen Marktes (CMC) verbunden ist.

Die REAF wurde 2004 mit dem Ziel gegründet, die Regionalpolitik für die landwirtschaftlichen Familienbetriebe zu stärken und Treffen zwischen Familienbetrieben, Organisatoren und ländlichen Institutionen in den MERCOSUR-Staaten zu fördern, wobei auch Dialoge mit anderen Ländern wie Bolivien und Kolumbien nicht ausgeschlossen sind. Bei ihren letzten Versammlungen gelangte die Fachtagung der landwirtschaftlichen Familienbetriebe des MERCOSUR zu

der Auffassung, dass die Internationalisierung der Landwirtschaft eine große Chance für die Familienbetriebe Südamerikas sei, da sich gezeigt habe, dass die Welt den MERCOSUR brauche, um sich zu ernähren. Sie hob die Bedeutung nachhaltiger Produktionsmodelle hervor und sieht das EU-MERCOSUR-MERCOSUR als eine Möglichkeit zur Ausweitung dieser Art von Landwirtschaft⁸ im Block.

ABSCHLIESSENDE ÜBERLEGUNGEN

Das EU-MERCOSUR-Abkommen MERCOSUR ist insofern innovativ, als es über die traditionellen Zollvereinbarungen hinaus auch Fragen innerstaatlichen Rechts berührt, indem es z. B. Maßnahmen zur nachhaltigen Entwicklung, kleine und mittlere Unternehmen und das öffentliche Beschaffungswesen einbezieht. Daher erweist sich dieses Abkommen nicht nur als Instrument zum Abbau von Zöllen, sondern auch als konstruktives Mittel der technischen Zusammenarbeit sowie der kulturellen und politischen Integration zwischen den beiden Handelsblöcken. Darüber hinaus bietet es die Möglichkeit, den Austausch geeigneter Technologien für die Agrar- und Lebensmittelproduktion zu verbessern. In diesem Sinne ist das Abkommen eine Einladung an Brasilien, sich innerstaatlichen Reformprozessen zu widmen, um sich an die neuen internationalen Standards der Agrar- und Lebensmittelproduktion anzupassen.

Auch wenn das Abkommen noch einen langen Weg bis zu seiner endgültigen Ratifizierung vor sich hat, können allein die darin vereinbarten Bedingungen bereits zur Stärkung internationaler Handelssysteme führen, die den Fokus auf nachhaltige Agrarerzeugnisse und Lebensmittel legen. Dazu tragen u. a. bei: i) Anreize für Organisationen und Instanzen des Dialogs zwischen landwirtschaftlichen Familienbetrieben sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene innerhalb des MERCOSUR; ii) Ermittlung bewährter Praktiken sowie von Hauptprodukten, Regionen und Kollektiven, die die Integration der brasilianischen Landwirtschaft und Viehzucht in den globalen nachhaltigen Exportmarkt ermöglichen; iii) Modelle zur Beteiligung der Zivilgesellschaft, mit denen die Einhaltung der Bedingungen des Abkommens kontrolliert werden kann und die Perspektiven für eine nachhaltige Agrar- und Lebensmittelproduktion für den Export aufzeigen; iv) Unterstützung internationaler Kooperationsprojekte, die diese Art der Produktion stärken, darunter auch die nachhaltige Agrar- und Lebensmittelproduktion traditioneller lokaler Gemeinschaften.

Dies sind nur einige der möglichen Maßnahmen in diesem riesigen System der Agrar- und Ernährungswirtschaft, die eine Veränderung der globalen Konsumgewohnheiten, Innovationen im Produktionsmodell, Kreativität bei der Neuentdeckung seiner Grundlagen und die Entwicklung neuer umweltfreundlicher Technologien erfordern. Zweifelsohne spielt der internationale Handel dabei eine wichtige Rolle.

⁶ Der hier verwendete Begriff »landwirtschaftliche Familienbetriebe« bezieht sich auf die portugiesische Bezeichnung »agricultores familiares«, die im Gesetz 11.326/2006 definiert wird.

⁷ Siehe dazu auch: <http://www.organicnet.com.br/2017/02/do-brasil-para-a-alemanha-agricultura-familiar-brasileira-presente-na-biofach-2017/>; und https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/28/internacional/1559071099_802312.html

⁸ <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/sob-a-coordenacao-do-brasil-comeca-a-reuniao-especializada-sobre-agricultura-familiar-do-mercosul>

6

MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN DES ABKOMMENS ZWISCHEN DER EUROPÄISCHEN UNION UND DEM MERCOSUR AUF BESCHÄFTIGUNG UND ARBEITSRECHTE IN BRASILIEN

Maria Silvia Portela de Castro¹

Das Abkommen zwischen der Europäischen Union und dem MERCOSUR wurde am 28. Juni 2019 veröffentlicht. Zu diesem Zeitpunkt wurde lediglich das Handelskapitel (Zölle und Regulierungen) festgelegt, obwohl das Abkommen über drei Kapitel verfügt: Handel, Zusammenarbeit und Politik.

Als es veröffentlicht wurde, sprachen sich die brasilianischen Gewerkschaften öffentlich gegen die vorgeschlagenen Freihandelsbedingungen aus. Ein weiteres Anliegen der Gewerkschaften war die Beibehaltung des Verhandlungsformats zwischen den Blöcken anstelle eines bilateralen Freihandelsabkommens, wie es die EU mit Chile und Ländern der Andengemeinschaft (CAN) ausgehandelt hatte.²

Unter den derzeitigen Umständen ist es schwierig zu analysieren, welche positiven und/oder negativen Auswirkungen das Abkommen auf Brasilien haben wird, da es nahezu unmöglich ist, die wirtschaftliche und soziale Situation des Landes nach der COVID-19-Pandemie vorherzusagen, die durch die von der Regierung Bolsonaro ausgelöste wirtschaftspolitische und humanitäre Krise noch verschärft wurde.

Wird es andererseits Bedingungen für die Ratifizierung der unterzeichneten Vorvereinbarung durch die EU geben? Im Mai sprach sich das niederländische Parlament dagegen aus,

und in Deutschland äußerte³ die Regierung starke Zweifel an dieser Möglichkeit. Der wesentliche Grund für den Unmut liegt in den verursachten Umweltschäden und der aggressiven Vorgehensweise gegen die indigenen Völker seitens der Regierung Bolsonaro sowie deren unverantwortlichen Vorgehen gegen die COVID-19-Epidemie, wodurch sich das Land zum Epizentrum der Pandemie entwickelt und die Bemühungen anderer Länder beeinträchtigt hat.

Nachfolgend versuchen wir, die negativen und positiven Auswirkungen für Brasilien unter Berücksichtigung der aktuellen wirtschaftlichen und politischen Krise Brasiliens, einzuschätzen.

WELCHE AUSWIRKUNGEN KÖNNTE DAS EU-MERCOSUR-ABKOMMEN AUF BRASILIEN HABEN?

Seit den 1990er Jahren wurde in mehreren europäischen Ländern ein Aufstieg liberaler und konservativer Parteien verzeichnet. In Südamerika entwickelte sich die Politik eher in die entgegengesetzte Richtung – mit dem Aufstieg progressiver und entwicklungsorientierter Parteien, der die Regierungen von 1998 bis 2005 schockte. Der integrationistische Diskurs begann mit dem Wahlsieg von Hugo Chávez in Venezuela und gewann mit dem Wahlsieg der Arbeiterpartei PT in Brasilien im Jahr 2002 an Dynamik. Auf Brasilien folgten Argentinien, Bolivien, Paraguay, Uruguay und Ecuador. Erstmals seit der Unabhängigkeit der südamerikanischen Länder herrschte in den drei größten Volkswirtschaften (Brasilien, Argentinien, Venezuela) völlige Harmonie zwischen den Regierungen.

¹ Soziologin, Professorin im Postgraduiertenprogramm Prolam der USP; ehemalige Präsidentin der Gesellschaft für Soziologie Brasiliens; Beraterin im Bereich der Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen sowie internationalen Beziehungen und Mitglied des Instituto Lavoro.

² Die Gewerkschaften plädieren für »ein echtes Assoziierungsabkommen, das die politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zwischen beiden Regionen stärken und es möglich machen wird, die Achtung der Menschenrechte, menschenwürdige Beschäftigung, angemessene Arbeit, nachhaltige Entwicklung und demokratische Werte zu fördern«. Unterzeichnende des Dokuments: Vagner Freitas – Präsident des Gewerkschaftsdachverbands Central Única dos Trabalhadores (CUT); Miguel Torres – Präsident der Força Sindical (FS); Ricardo Patah – Präsident der allgemeinen Arbeitnehmergewerkschaft União Geral dos Trabalhadores (UGT); José Calixto Ramos – Präsident der neuen Gewerkschaftszentrale Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST); Antônio Neto – Präsident der Zentrale der brasilianischen Gewerkschaft Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB)

³ Am 4.6. verabschiedete das niederländische Parlament einen Antrag gegen die Ratifizierung des Handelsabkommens zwischen der Europäischen Union (EU) und dem MERCOSUR. Die Abgeordneten fordern die niederländische Regierung auf, ihre Unterstützung für den Vorschlag zurückzuziehen. Diese Entscheidung macht es schwierig, das über einen Zeitraum von mehr als 20 Jahren ausgehandelte Abkommen umzusetzen – Power 360, 5. Juni 2020. Am 11. Juni gab der deutsche Botschafter außerdem bekannt, dass die zunehmende Abholzung das Abkommen mit dem MERCOSUR erschwert – G1, 11.6.

Es ist wichtig, dies zu betonen, da der Aufbau eines wirtschaftlichen, kommerziellen und politischen Blocks mit den Nachbarländern und die Errichtung multilateraler Abkommen auf globaler Ebene den Ausgangspunkt für die außenpolitische Strategie Brasiliens darstellte. Die brasilianische Führung stärkte ihre Verhandlungsposition und ermöglichte es lokalen Unternehmen, sich regionalen und globalen Produktionsketten anzuschließen.

Die Regierung von Präsident Luiz Inácio Lula da Silva lehnte die Amerikanische Freihandelszone (FTAA) ab, da sie sie aus allen Perspektiven – Handel, Produktion, Technologie usw. – für nachteilig hielt. Das Abkommen mit der Europäischen Union hingegen wurde als positiv angesehen, da es ein Handels- und Kooperationsabkommen war. Es könnte die Entwicklung in Technologie und Produktion erleichtern. Ländliche und industrielle Produzenten waren ebenfalls an diesem Abkommen interessiert. Auch die Gewerkschaften waren dafür, stellten jedoch eine Reihe von Bedingungen für ihre Zustimmung. Zunächst forderten sie Transparenz und Einblick in die Verhandlungen.

Im Jahr 2000 begann die Europäische Union, ihre Außenhandelsstrategie zu ändern und entschied sich für ein Modell erweiterter bilateraler Freihandelsabkommen anstelle von Abkommen zwischen regionalen Blöcken. Die Abkommen mit Mexiko im Jahr 2000 und Chile im Jahr 2002 umfassten Themen wie Investitionen, geistiges Eigentum, Dienstleistungen und andere noch nicht in der Welthandelsorganisation (WTO) vereinbarte Punkte. Das im Jahr 2012 mit den Andenländern ausgehandelte Abkommen war interessanterweise ein erweitertes Freihandelsabkommen und trug dazu bei, die Überbleibsel der gespaltenen Andengemeinschaft endgültig zu entzweien.

Ab 2012 begann die politische Landschaft in Südamerika instabil zu werden. Ihren Höhepunkt erreichte sie mit dem Staatsstreich in Brasilien im Jahr 2016⁴. Einer der Hauptgründe für den Staatsstreich betraf die Vernichtung der Arbeitsgesetzgebung und der Schwächung der Gewerkschaften. Um ein neoliberales Akkumulationsmodell durchzusetzen, ist es notwendig, die Gewerkschaften lahmzulegen. Deshalb unterstützte ein Großteil der brasilianischen Elite den Staatsstreich, der nichts anderes als der Auftakt zur Wahl von Bolsonaro war.

Präsidentin Dilma Rousseff wurde abgesetzt, Vizepräsident Michel Temer, ein konservativer Politiker, Chef einer aus der Diktatur hervorgegangenen Partei, der bereits mit Korruptionsvorwürfen konfrontiert war, übernahm die Amtsgeschäfte. Temer leitete mit Unterstützung der Eliten

eine Privatisierungspolitik ein und setzte mit dem Vorschlag zur Verfassungsänderung PEC 95 eine strenge Haushaltsanpassung durch, mit der für öffentliche Ausgaben eine Obergrenze von 20 % festgelegt wurde. Mit der Verabschiedung des Gesetzes 13467 im Jahr 2017 zur Änderung des Arbeitsgesetzbuchs gingen erhebliche Änderungen des Arbeitsrechts einher, welche die Gewerkschaftsbewegung mit voller Wucht trafen und einen direkten Angriff auf das Finanzierungssystem der Gewerkschaften beinhalteten, der sie in eine sehr bedrohliche Lage versetzte.

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass der Nationale Industrieverband CNI im Jahr 2014 einen Leitfaden veröffentlicht hat, in dem er sich für eine Änderung der von ihm als sehr starr erachteten Arbeitsgesetzgebung mittels Tarifverhandlungen aussprach.

Dazu war es notwendig, die Ultraaktivität von Arbeitsverträgen zu beenden und den Vorrang von (von jedem Unternehmen individuell abgeschlossenen) Tarifverträgen vor dem Gesetz und kollektiven Arbeitsübereinkommen gesetzlich zu verankern.

Mit der Wahl von Bolsonaro im Jahr 2018 setzten sich diese Rückschritte fort, und die neue Regierung vertiefte den Prozess der Flexibilisierung der Arbeits- und Sozialrechte. Eine seiner ersten Amtshandlungen war die Auflösung des Arbeitsministeriums und dessen Umwandlung in ein dem Wirtschaftsministerium unterstelltes Sekretariat mit einem liberalen Profil, das den Interessen der Arbeitgeber dienlich ist.

Der Präsident verabschiedete daraufhin eine vorläufige Maßnahme (die er später wieder aufhob), die es den Gewerkschaften verbot, finanzielle Beiträge über die Lohn- und Gehaltsliste abzuziehen. Die Arbeitnehmer mussten ihre Beiträge selbst begleichen. Ende 2019 übermittelte Bolsonaro dem Kongress die vorläufige Maßnahme 905, mit der die »Grün-Gelbe-Arbeitserlaubnis« eingeführt wurde – ein altes Rezept zur Beschneidung von Rechten, damit Unternehmen junge Menschen zu Niedriglöhnen einstellen können. Im Gegenzug würden die Arbeitgeber einen Nachlass auf die Sozialversicherungsbeiträge erhalten. Diese Maßnahme könnte zur Dekapitalisierung der Sozialversicherung führen und die Auszahlung der Renten und Pensionen gefährden.

Die neue Gesetzgebung schuf die Möglichkeit, Tarifverhandlungen direkt zwischen den Beschäftigten und dem Unternehmen ohne die Anwesenheit der Gewerkschaft zu führen (was verfassungswidrig ist), und bezog eine gewerkschaftliche Vertretung im Betrieb nicht mit ein. Aus den Ergebnissen der Tarifverhandlungen im Jahr 2019 geht hervor, dass: der Umfang der Verhandlungen zurückgegangen ist; die Hauptziele der Arbeitgeber die Flexibilisierung der Arbeitszeitregeln und der individuellen Arbeitsverträge sowie die Schaffung der Grundlagen für die Einführung eines Systems unternehmenseigener Gewerkschaften waren.

⁴ Im Jahr 2012 gab es den Staatsstreich, durch den Fernando Lugo in Paraguay aus dem Amt gedrängt wurde; im Jahr 2015 gewann Mauricio Macri, ein liberaler Politiker, die Wahlen in Argentinien. Im Jahr 2017 gab es einen Staatsstreich in Ecuador. Im Jahr 2019, zur gleichen Zeit, als die Peronisten die Regierung in Argentinien zurückerobereten und die vorherige, eine Integration begünstigende Politik wieder aufnahmen, gab es in Bolivien einen Staatsstreich, der Evo Morales stürzte; und in Uruguay verlor die Breite Front (Frente Amplio) nach 15 Jahren an der Regierung ihre Macht.

Derzeit verfügen lediglich 40 % der brasilianischen Arbeitskräfte über einen formellen Arbeitsvertrag. Die Auslagerung von Arbeitskräften⁵ wird immer beliebter und mit der Reform wurden u. a. die Arbeit im Home Office und der saisonale Arbeitsvertrag geschaffen. Darüber hinaus wurden individuelle und kollektive Entlassungen gleichgesetzt, wodurch Verhandlungen mit der Gewerkschaft nicht mehr verpflichtend sind.

In diesem Jahr haben etwa 5 Millionen Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz verloren – entweder durch Kündigung, Aussetzung des Arbeitsvertrags oder Lohn- und Arbeitszeitverkürzung. Dies entspricht nahezu 15 % des formellen Arbeitsmarkts des Landes. Die Gesamtzahl der nach Arbeitsgesetzbuch Beschäftigten beläuft sich auf 33,6 Millionen Menschen, doch die Arbeitslosigkeit könnte auf 25 % ansteigen.

Bei etwa 4,3 Millionen formellen Arbeitnehmern wurden die Verträge ausgesetzt oder die Arbeitszeiten und Gehälter für bis zu drei Monate gekürzt. Laut einem Berichtsentwurf, der in der letzten Aprilwoche 2020 vorgelegt wurde, wurden die Verträge der meisten von ihnen vollständig ausgesetzt. Nach Schätzungen wird das brasilianische BIP um 5 bis 8 % sinken, wodurch die Arbeitslosenquote auf über 25 % ansteigen wird. Erstmals seit 15 Jahren ist davon auszugehen, dass der Dienstleistungsverkehr um 4,4 % schrumpft.

Es wird geschätzt, dass die Haushalte im Verhältnis zu ihrem Einkommen um 5 % höher verschuldet sein werden. Der Mindestlohn wird zugleich nicht neu angepasst, und die Regierung droht damit, die Löhne der Beschäftigten im öffentlichen Dienst einzufrieren.

All diese Daten sind lediglich Schätzungen, da das Land im Moment eine Art statistischen Blackout erlebt. Es sind keine genauen Daten über die Beschäftigungssituation im Land vorhanden.

Ein Punkt, der die Arbeitsmarktreform in Brasilien von denen anderer Länder unterscheidet, ist der Faktor Politik. Die durch einen Staatsstreich ins Amt gelangte Regierung musste zunächst die Macht der Gewerkschaften zerstören, damit diese die Rückkehr von Lula da Silva oder seines Kandidaten bei den Wahlen 2018 nicht unterstützen konnten. Und mit Bolsonaro ist der politische Faktor entscheidend.

Die Bedingungen des von der EU vorgeschlagenen Abkommens kommen vor allem den Interessen der brasilianischen Agrarindustrie entgegen und begünstigen nicht die Möglichkeiten zur Wiederaufnahme der industriellen Entwicklung. Dadurch vergrößert sich das Ungleichgewicht zwischen den beiden Blöcken, vor allem in der Industrieproduktion und im Dienstleistungsverkehr. Dies wird zu einem Anstieg der Importe in Brasilien führen und die Schließung von Unternehmen zur Folge haben.

⁵ Am 31. März 2017 verabschiedete der Kongress das Gesetz 13429/2017, das die Auslagerung von Arbeitskräften ohne Einschränkungen ermöglicht

Im Dienstleistungsverkehr waren die einzigen Industriezweige, die über ausreichend Kapital und Fachwissen verfügten, um in den Wettbewerb zu treten, der brasilianische Hoch- und Tiefbau sowie der Ölkonzern Petrobras. Diese konnten auch weltweit konkurrieren. Nach 2015 wurden diese Branchen durch die Auswirkungen der Ermittlungen in der »Operation Lava Jato« zerstört. Diese Unternehmen wurden unter dem Vorwand der Korruptionsbekämpfung lahmgelegt. Bankrott bzw. große Verluste waren die Folge. Am positivsten waren die Bedingungen in der Landwirtschaft, wenn auch mit bescheidenen Fortschritten. Als wichtigstes Produkt erreichte Fleisch Ausfuhrkontingente, die in Wirklichkeit eine Einschränkung des freien Handels bedeuten.

Andererseits sind die vorgeschlagenen Bedingungen in Hinblick auf öffentliches Beschaffungswesen, geistiges Eigentum und Investitionen für Brasilien ungünstig. Wenn man diese politischen Herangehensweisen als Instrumente der »Handelsintegration« behandelt, wird das Ungleichgewicht noch verstärkt, ohne die Entwicklung der ärmsten Länder zu fördern. Die Liberalisierung der Beteiligung europäischer Privatunternehmen an öffentlichen Ausschreibungen auf nationaler und regionaler Ebene benachteiligt lokale Unternehmen und kann die Privatisierung von Staatsunternehmen und öffentlichen Diensten beschleunigen sowie die Auslagerung von Arbeitskräften weiter vortreiben.

Die EU hat ein industriepolitisches Projekt für das 21. Jahrhundert verabschiedet, um ihre Position als Industriemacht zu erhalten. Einer der Vorschläge besteht darin, nach Möglichkeiten zu suchen, die Expansion von Unternehmen zu erleichtern, indem die Märkte für das öffentliche Beschaffungswesen durch Gegenseitigkeitsvereinbarungen geöffnet werden, wie das von uns angeführte Beispiel für das öffentliche Beschaffungswesen zeigt. Die EU ist nicht nur an der Öffnung des Handels für ihre Produkte interessiert, sondern auch an regulatorischer Konvergenz im öffentlichen Beschaffungswesen, Transparenz, Wettbewerb und Reziprozität mit öffentlichen Unternehmen.

Beispiele für Ungleichgewichte, die sich verstärken könnten, sind der Automobil- und der Chemiesektor. Laut Schutte wird prognostiziert, dass der Zoll in Höhe von

»35% auf Importe europäischer Fahrzeuge in zehn Jahren auf 17,5% und im 15. Jahr auf null sinken wird. Außerdem wird es ab Inkrafttreten des Abkommens ein vorläufiges Kontingent von 50.000 Fahrzeugen für den MERCOSUR geben, 32.000 davon für Brasilien. Die Fahrzeughersteller werden dazu neigen, dieses Kontingent für den Export von Luxusautos zu nutzen, da das Abkommen keine Hinweise zum Technologietransfer oder zu Investitionsverpflichtungen im Land enthält« ... »In den kommenden fünfzehn Jahren, in denen sich der Sektor weitreichenden Veränderungen unterziehen wird, wird der MERCOSUR seinen Markt ohne Kontingent und zum Nullsatz öffnen. Was wird dann noch hier produziert werden? Nach der Logik

des Marktes werden es die Teile und Komponenten mit der geringsten Wertschöpfung und vielleicht auch die Endmontage sein«⁶.

Der Automobilsektor ist für Brasilien und Argentinien nicht nur besonders wichtig, er ist mehr als das, und zwar einer der Grundpfeiler des Blocks.

Ein weiterer wichtiger Sektor für Brasilien, der besonders stark betroffen sein könnte, ist die Pharmabranche. Die vorgeschlagene Verlängerung der Laufzeit von Patenten und der Schutz von Evidenzdaten kann z. B. die Herstellung von Generika einschränken oder zu teuer machen.

Bis 2008 waren die wichtigsten Exportprodukte von Chile, Kolumbien und Peru Rohstoffe und Waren mit geringerer Wertschöpfung. Doch zwischen 2008 und 2018 gingen die Exporte aus Chile in die Europäische Union um 25 % zurück, während sich die Wareneinfuhren aus Europa fast verdoppelten (97 %). Im Jahr 2008 belief sich die Handelsbilanz auf 6.267 Millionen Euro zugunsten Europas und blieb im Jahr 2018 bei 1.514 Millionen Euro weiterhin positiv für Europa. Dasselbe könnte auch Brasilien bevorstehen.

In der Agrarindustrie besteht keine Aussicht auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Nach Untersuchungen des CEPEA (Zentrum für weiterführende Studien in angewandter Wirtschaftswissenschaft) der Fakultät für Agrarwissenschaften der USPESALQ und der FEALQ (Stiftung für Agrarstudien Luiz de Queiroz) beschäftigte dieser Sektor im zweiten Quartal 2019 19,68 % der Erwerbsbevölkerung, jedoch stieg die Beschäftigung in der Landwirtschaft zwischen 2018 und 2019 lediglich um 1,61 %. Der Sektor, in dem die Beschäftigung am stärksten zunahm, war der für Rohstoffe (2,65 %), wobei die Herstellung von Düngemitteln und Pestiziden (13,07 %) herausragte. In diesem Bereich wird es an Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Europa mangeln.

Die gleiche Untersuchung ergab auch einen Anstieg der Zahl der informellen Arbeitsplätze, eine Verbesserung des durchschnittlichen Qualifikationsniveaus der Beschäftigten und eine Zunahme der Erwerbsbeteiligung von Frauen in diesem Sektor. Im Zeitraum 2018-2019 ist die Zahl der Selbständigen um 5,19 % und die der Angestellten ohne unterschriebenen Arbeitsvertrag um 1,66 % gestiegen. Der Grund für den Anstieg des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten in der Agrarindustrie ist ein hoher Automatisierungsgrad und mehr Arbeitsplätze in der Technologie.

Der europäische Vorschlag wird die Umwelt und die sozialen Grundrechte durch das so genannte »Vorsorgeprinzip«⁷ schützen, eine Klausel, die von den brasilianischen

Verhandlungsführern stets abgelehnt wurde, weil sie Spielraum für protektionistische Maßnahmen der Europäer lässt. Sollte ein ernsthaftes Risiko einer Schädigung der Umwelt oder der Gesundheit und Sicherheit der Bevölkerung bestehen, könnte ein solcher Umstand zur Aussetzung des Abkommens führen. Doch wer wird darüber entscheiden, ob ein solcher Verstoß vorliegt? Dies könnte Spielraum für protektionistische Maßnahmen bieten.

Mehr als zehn Jahre später hat sich gezeigt, dass die Aufnahme eines Sozialkapitels, das solche Garantien im Abkommen mit Chile vorsieht, nicht dazu beigetragen hat, die Achtung der sozialen Rechte und der Umweltstandards zu fördern. In Chile ist hingegen eine Zunahme von Ungleichheit und Unsicherheit auf dem Arbeitsmarkt zu beobachten.

Abgesehen von seinem protektionistischen Charakter würde das im Abkommen festgeschriebene »Vorsorgeprinzip« in Brasilien angesichts der Zerstörung des nationalen Arbeitssystems, die sich u. a. in der Auflösung des Arbeitsministeriums und der Schwächung der Gewerkschaften zeigt, wenig Wirkung entfalten und könnte hingegen aus wirtschaftlicher Sicht schädliche Auswirkungen haben. Als die Arbeiterpartei PT noch der Regierung angehörte, wurden zahlreiche Institutionelle Gremien geschaffen, um die Beteiligung von Vertretungen der Gesellschaft an der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzen zu bestimmten Themen zu ermöglichen. Heute sind die meisten von ihnen abgeschafft worden oder existieren nicht mehr. Der Kongress (der mehrheitlich dem Management angehört und konservativ ist) verabschiedete eine Rentenreform, die für die Arbeitnehmer erhebliche Nachteile mit sich bringt. In der Umweltpolitik verhindert der Verlust der Befugnisse des Brasilianischen Instituts für Umwelt und erneuerbare natürliche Ressourcen (IBAMA) die Überwachung von Umweltverstößen. In der Politik ist in sozialen Fragen wie Geschlecht, Rasse und Jugend sowie bei den Menschenrechten ein erheblicher Rückschritt zu verzeichnen. Die Politik zum Schutz der indigenen Völker wurde nahezu abgeschafft und es wird versucht, die Ausweisung der indigenen Völkern vorbehaltenen Gebiete und Naturschutzgebiete zu beenden. Es genügt zu erfahren, dass die Ausweisung von Schutzgebieten und geschützten Wäldern inzwischen dem Landwirtschaftsministerium obliegt, das die Interessen der Agrarindustrie vertritt.

Darüber hinaus hat diese Regierung Fachkräfte und ausgebildete Fachleute entlassen und sie stattdessen durch Angehörige des aktiven Militärs und der Armeereserve ersetzt. Gegenwärtig arbeiten mehr als 3.000 Militärangehörige im Dienste des Staates.

WIE LAUTET DER VORSCHLAG?

Es ist wichtig hervorzuheben, dass die Aushandlung eines bilateralen Abkommens zwischen Brasilien und der Europäischen Union die liberale Außenhandelspolitik stärken würde, die den Abstieg des MERCOSUR zu einem

⁶ Schutte, Giorgio Romano. União Europeia – Mercosul: um acordo regressivo. Observatório da Economia Contemporânea – Le Monde Diplomatique, Juli 2019.

⁷ JAKOBSEN, Kjeld – »Acordo União Europeia – Mercosul: Uma nova ALCA« Observatório de política externa e da inserção internacional do Brasil -UNIVERSIDADE Federal do ABC, 2019.

Freihandelsabkommen mit geringer Institutionalität beinhaltet, was aus der Sicht der Gewerkschaftsbewegung und der demokratischen Opposition Brasiliens ein herber Schlag wäre.

Doch sofern die Verhandlungen wieder aufgenommen werden, gibt es eine Reihe von Vorschlägen, die geprüft werden müssen – und das hängt von der Europäischen Union ab.

1. Wiederaufnahme der Verhandlungen über die hier erwähnten negativen Punkte. Die endgültige Festlegung der anderen Kapitel; Änderungen in den Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen, geistiges Eigentum.
2. Gewährleistung der Demokratisierung des Verhandlungsprozesses, indem der Zugang zu Informationen und die Teilnahme an den Verhandlungen der Organe, die die wirtschaftlichen, sozialen und gewerkschaftlichen Akteure auf regionaler und nationaler Ebene vertreten, garantiert wird. Bisher wurde lediglich das Wirtschaftsforum, in dem Unternehmer aus beiden Wirtschaftsblöcken zusammenarbeiten, konsultiert.
3. Konstituierung des bereits vor mehr als zehn Jahren genehmigten Begleitausschusses als Forum für den Dialog und Beteiligung des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EU (EWSA) sowie des Beratenden Wirtschafts- und Sozialforums (FCES) an der Überwachung des Abkommens.
4. Erarbeitung eines (nach dem Vorbild des bereits im MERCOSUR vorhandenen) Kapitels zum Arbeits- und Sozialwesen für die besondere Handhabung seiner Auswirkungen auf Beschäftigung und Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen, wobei die Europäische Sozialcharta und die Erklärung des MERCOSUR zum Arbeits- und Sozialwesen als Vorlage dienen sollten.
5. Schaffung eines Arbeitsforums, jedoch nicht zur Begleitung des Kapitels über nachhaltige Entwicklung, sondern als ein Gremium, das Themen für die Verhandlungsagenda vorschlagen kann.
6. Beibehaltung der *Block-zu-Block-Verhandlungen* und des Projekts einer biregionalen Vereinigung zur Förderung der Entwicklung durch Investitionen und ergänzende Instrumente in kompatiblen Sektoren, bei voller Garantie der grundlegenden Arbeitsrechte und des Umweltschutzes, ohne jegliche Art von Schutzmaßnahmen.

7

EU-MERCOSUR-ABKOMMEN: SOZIALE AUSWIRKUNGEN UND MEHR ...

Graciela Rodriguez¹

Die Pandemie und die wachsende globale Krise hat in den letzten Jahrzehnten zunehmend Kritik an einer Tendenz zum Neoliberalismus hervorgerufen. Es gab eine Vielzahl von globalen wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die diesem Trend folgten. Internationale Wirtschafts- und Finanzorganisationen wie die Welthandelsorganisation haben diese Politik vorangetrieben. Ihre oberste Priorität war die Liberalisierung von Handel und Investitionen. Dieser Neoliberalismus wurde heftig kritisiert, und insbesondere der Freihandel hat viele heftige Kontroversen ausgelöst.

In der Welt nach der Pandemie, wird sich der politische Konflikt im Zuge des Handelskrieges zwischen den USA und China im Gesamtzusammenhang der Rezession wohl noch vertiefen. Der Wettbewerb zwischen den Ländern wird zunehmen, und damit wird höchstwahrscheinlich die Vertiefung der Strategien zur Ausbeutung der peripheren Regionen der Welt einhergehen. Diese hat Auswirkungen auf die zunehmend ungleiche Entwicklung der Regionen im Prozess der sogenannten »Akkumulation durch Enteignung«, wie Harvey² darlegt. Der internationale Handel und Handelsabkommen spielen im Hinblick auf die globale Dimension einer solchen Ausbeutung bei der Legalisierung des ungleichen Handels eine Schlüsselrolle.

Tatsächlich haben wir in den letzten Jahrzehnten gesehen, dass Freihandelsabkommen die Reprimarisierung von Volkswirtschaften erleichtern, indem sie die Produktion verlagern und die globalen Produktionsketten in China und Südostasien verstärken. Diese Länder entblößen derzeit den Prozess der Deindustrialisierung vieler Länder und der Fragmentierung der Produktionsprozesse und bestimmen die Versorgung mit lebenswichtigen Produkten selbst in den am weitesten entwickelten Ländern.

In einigen peripheren Regionen, vor allem in Südamerika, haben solche Abkommen gleichzeitig die Ausweitung der Exporte von Primärerzeugnissen gefördert – und damit die Macht der traditionellen Eliten der Region gestärkt – und den Reichtum aufgrund dieser »Wettbewerbsvorteile« in einige

wenige Hände gelegt. Obwohl diese Art der Reprimarisierung im Rückblick auf die Fragilität solcher Prozesse und der Sektoren verweist, welche die nationalen Industrien fördern, führt sie zugleich zur zwangsläufigen Anerkennung der von ihr »profitierenden« Eliten. Sie bringen am stärksten die widerspenstige und anachronistische Haltung der kolonialen, patriarchalischen und rassistischen peripheren Gesellschaften zum Ausdruck, indem sie die Geschichte der Ungleichheit und Diskriminierung fortsetzen und bewahren.

Es ist auch klar, dass die Handelsabkommen die demokratische Macht der Länder bei der Umsetzung der öffentlichen Politik eingeschränkt und die Chance verringert haben, dass die Regierungen irgendeine Art von Autonomie erlangen und die Zivilgesellschaft sich beteiligen kann.

Aufgrund der negativen Folgen für den demokratischen Fortschritt in den Ländern der Peripherie und der Konzentration des Reichtums, die wesentlich zur Ausbreitung von Armut, Ungleichheit und sozialer Instabilität in den Ländern Südamerikas beiträgt, müssen die Industrieländer all diese Aspekte in den Handelsgesprächen berücksichtigen. Wie in allen schwächeren Regionen und Gebieten wird auch dort das koloniale Denken immer wieder neu entworfen und in veränderter Form fortgeführt.

Diese Debatte findet auf mehreren Ebenen statt, die wir hier nicht alle beleuchten können. Sie soll jedoch an die immense Ungleichbehandlung in der Kolonialzeit erinnern, die sich durch ungleiche Verträge nicht nur verstetigt, sondern sogar noch verstärkt hat.

MERCOSUR / EUROPÄISCHE UNION

Das im Juli 2019 geschlossene EU-MERCOSUR-Abkommen ist das Ergebnis von fast zwanzigjährigen Verhandlungen, die der Willkür der internationalen Konjunktur folgten: zunächst dem Druck durch die Verhandlungen über die Bildung einer Amerikanischen Freihandelszone (FTAA) und dann den Höhen und Tiefen der Doha-Runde der WTO. Einige anfängliche Aspekte des Abkommens, das auf politischem Dialog, Zusammenarbeit und Handelsgesprächen basierte, schienen vielversprechen. Allerdings wurden nur im Bereich dieses letzten Kapitels zum Handel Fortschritte erzielt, wogegen die anderen Grundpfeiler vernachlässigt wurden.

¹ Soziologin, Direktorin des Instituts EQUIT – Geschlechterrollen, Wirtschaft und globale Bürgerschaft. Mitglied des Brasilianischen Netzwerks für die Integration der Völker (REBRIP) und des Netzwerks für Geschlechtergleichstellung und Handel (RGyC).

² Harvey, David. 2003). *The New Imperialism*. Oxford University Press.

Die Situation zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Abkommens war die denkbar schlechteste.

»Einerseits sieht Europa, das sich seit 2008 in einer Krise befindet, die Ausweitung seiner länderübergreifenden Interessen im MERCOSUR und in anderen Regionen als Teil der Lösung seiner schwerwiegenden sozialen, ökologischen, wirtschaftlichen und politischen Probleme, insbesondere in dieser Zeit, in der es sich durch den Handelskrieg zwischen China und den USA unter Zugzwang befindet und fast wie gelähmt erscheint. Andererseits ist die Situation des MERCOSUR mit seinen beiden wichtigsten Verhandlungsführern, Brasilien und Argentinien, derzeit durch politische und wirtschaftliche Schwächen, neoliberale und autoritäre Regierungsführung sowie der Abhängigkeit von ausländischen Interessen gekennzeichnet«³.

In Brasilien wurde der Abschluss der Verhandlungen als diplomatischer Erfolg gefeiert. Da sich die Regierung Bolsonaro jedoch auf die Seite der USA gestellt hatte, gab es eine schnelle Reaktion dieser Regierung, welche die Bedeutung des Abkommens relativierte. Diese Reaktion ergibt Sinn, wenn man sie vor dem Hintergrund der internationalen Verhandlungen betrachtet. Europa war eindeutig daran interessiert, bei den Handelsgesprächen mit den USA nicht ins Hintertreffen zu geraten. So können die Europäer laut Mineiro »durch den Abschluss von Handelsabkommen mit Ländern in der Region nicht nur den gleichen Marktzugang wie die USA erlangen, sondern diesen auch nutzen, um selbst an die Amerikaner zu verkaufen«⁴.

Der erneute Aufstieg der konservativen Kräfte in Südamerika schuf die Voraussetzungen für die überstürzte Unterzeichnung nach zwanzigjährigen Verhandlungen. Es war ein günstiger Moment für die konservativen Regierungen in den beiden wichtigsten Ländern des Handelsblocks, die vor kurzem Venezuela von der Mitgliedschaft ausgeschlossen hatten. Die erheblichen Hindernisse, die bis zum vergangenen Jahr Fortschritte in den Verhandlungen behindert hatten, könnten im Zusammenhang mit der Pandemie erneut auf die Tagesordnung gesetzt werden. Die Rezession, die bereits die MERCOSUR-Länder erfasst hat, trifft auch Europa, das von starken internen Streitigkeiten betroffen ist, und Kritik von verschiedenen Regierungen, Parlamenten, Institutionen und sozialen Akteuren erlebt. Von daher ergibt sich die Notwendigkeit, das unterzeichnete Abkommen unter Berücksichtigung der akuten Bedürfnisse der Volkswirtschaften zu überprüfen. Ebenso dürfte die deutsche Ratspräsidentschaft der Europäischen Union, die vor allem wegen der starken Interessen der deutschen Automobil- und Chemieindustrie die Ratifizierung

des Abkommens als eine Priorität aufzufassen scheint, auch im Kontext des komplexen Kampfes zwischen den USA und China auf heftige Kritik und Widerstand stoßen.

Wir werden nun versuchen, insbesondere die sozialen Auswirkungen der Liberalisierung des internationalen Handels und der Investitionen zu analysieren.

SOZIALE AUSWIRKUNGEN

SOZIOÖKOLOGISCHE AUSWIRKUNGEN

Eine erste Frage, die wir uns stellen müssen, ist, ob die sozialen von den wirtschaftlichen, ökologischen, kulturellen und demokratischen Auswirkungen selbst getrennt werden können. Wir glauben, dass solche Auswirkungen »untrennbar miteinander verbunden sind. Veränderungen in einem dieser Bereiche bewirken Veränderungen in den anderen«⁵. Das bedeutet, dass die Folgen des Entwicklungsprojekts in Brasilien eng miteinander verknüpft sind.

Vor allem die Liberalisierung des Agrarhandels, der in den meisten lateinamerikanischen Ländern die rücksichtslose Zusammenlegung landwirtschaftlicher Flächen für Monokulturen vorsieht, die für den Export von Primärprodukten bestimmt sind, wird von der Regierung Bolsonaro energisch vorangetrieben. Sie nimmt »die Zerstörung der Ökosysteme und sozioökologische Verbrechen«⁶ in Kauf, unter denen in erster Linie die indigenen Völker leiden. Diese Haltungen führen nun zu Forderungen des Europäischen Parlaments, in das Abkommen verbindliche Gesetze und Maßnahmen oder Mechanismen aufzunehmen, um die Abholzung und den Verlust der biologischen Vielfalt im Amazonasgebiet zu begrenzen.

Wenn das Abkommen die Handelsungleichgewichte intensiviert, werden einerseits die Unterschiede bei den Rechtsstandards, vor allem im Umweltbereich, verringert. Dies ist für die EU, die strengere Präventivvorschriften als der MERCOSUR hat, mit größeren Risiken verbunden. Andererseits bleiben Fortschritte bei den Standards in den MERCOSUR-Ländern aus. Diese erleben derzeit eine starke Ausbreitung an Pestiziden, Antibiotika, Hormonen und anderen Schadstoffen im Boden und im Wasser, die die Gesundheit der Landbevölkerung und der nahen städtischen Umgebung beeinträchtigt.

ARMUT UND UNGLEICHHEIT

Dieses Abkommen wird seine Gewinner und Verlierer haben. Zu den Gewinnern zählen die großen Exportunternehmen beider Handelsblöcke, unter den Verlierern finden sich jedoch wesentliche soziale Bereiche im MERCOSUR (wobei sich selbst in der Europäischen Union bereits negative Folgen dieser Art zeigen).

3 »Acordo EUMercosul: Uma tragédia que ainda se pode evitar« – »Das Abkommen zwischen der EU und dem MERCOSUR: Eine Tragödie, die noch verhindert werden kann«. Öffentliche Stellungnahme von REBRIP, dem Brasilianischen Netzwerk für die Integration der Völker, vor dem Abschluss der Verhandlungen über das Abkommen. 2019

4 Mineiro, Adhemar. Acuerdos Comerciales entre la EU y las Américas: Algunos elementos comparativos. IÖD – Internationale der Öffentlichen Dienste. São Paulo. 2019.

5 <http://revistagreenpeace.org/debate-verde/impactos-ambientais-tambem-sao-sociais/>

6 Marciano Silva und Leonardo Melgarejo <https://mpabrazil.org.br/noticias/artigo-ogms-15-anos-no-brasil-em-epoca-de-coronavirus/>

Wir müssen nicht lange nach einem Nachweis für den raschen Wiederanstieg der sozialen Ungleichheit in den südamerikanischen Ländern suchen, die noch im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts von den sogenannten progressiven Regierungen verringert worden war. Diese bremsen zwar das Voranschreiten der Liberalisierung des Handels, profitierten jedoch auch vom Boom im internationalen Handel mit Rohstoffen. Abgesehen von der Kritik an dieser strukturellen Abhängigkeit der Länder Südamerikas, die in dieser Zeit weder überwunden noch bekämpft wurde, zeigt sich in diesen Jahren eindeutig der positive Zusammenhang zwischen der Verringerung der Armut und der Ungleichheit. Dies hing auch damit zusammen, dass die Region eine gewisse Distanzierung zu den neoliberalen Grundsätzen des Washingtoner Konsenses erfahren hatte und sich geringfügig vor der Handelsliberalisierung schützen konnte. Obwohl dieser Zeitraum nicht von langer Dauer war, war der Rückgang der Armut das positivste Zeichen dieser Zeit in einer Region, in der die Armut seit der Kolonialzeit endemisch ist.

Tatsächlich können mehrere Ursachen dafür angeführt werden, dass Lateinamerika immer noch die Region mit der größten Ungleichheit auf dem Planeten ist⁷, wie das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) berichtet. Dazu zählen u. a. die Landflucht in die Städte, die in den letzten 40 Jahren explodiert ist, Sklaverei und Rassismus, Ungleichheit zwischen den Geschlechtern und Sexismus sowie das Fortbestehen »rückständiger« Eliten, die um die Kontrolle von Land und natürlichen Ressourcen streiten. All diese Probleme lassen sich mit dem kolonialen Erbe in Verbindung bringen und werden durch das daran anknüpfende Modell der Agrar- und Bergbauexporte immer wieder neu erschaffen und verstärkt. Der für Agrar- und Bergbauexporte festgelegte Freihandel wird zweifellos dazu beitragen, dieses Elend noch weiter zu verschlimmern.

BETROFFENE WIRTSCHAFTSBEREICHE UND ARBEITSPLÄTZE

Die Flexibilisierung der Arbeitsschutzgesetze stellte einen wesentlichen Anreiz in dem durch die Globalisierung geförderten Prozess der Handelsgespräche dar. Der Freihandel ist eng mit diesem Prozess verbunden und hat brutale Auswirkungen auf die Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten und generell in der Industrie, doch insbesondere auf das Arbeitsangebot für Frauen.

Das EU-MERCOSUR-Abkommen ist besonders auf den Agrarexportsektor ausgerichtet, wo Arbeitsplätze bereits knapp und Qualifikationen gering sind. Gleichzeitig könnte es die Zahl der besser qualifizierten und besser bezahlten Arbeitsplätze im Industriesektor verringern.

⁷ Die reichsten 10 % Lateinamerikas vereinnahmten einen größeren Anteil des Einkommens als in jeder anderen Weltregion (37 %), heißt es im UNDP-Bericht. In diesem Bericht, der im Dezember 2019 veröffentlicht wurde, wird auch dargelegt, dass die ärmsten 40 % den kleinsten Anteil (13 %) erhalten.

Dies geschieht in einem Land mit 13 % Arbeitslosigkeit und 28 Millionen unterbeschäftigten Personen. Nach den Statistiken der PNAD (Nationale Haushaltsstichprobe aus dem Jahr 2019), die im April 2020 veröffentlicht wurden, leben 10 Millionen Menschen von weniger als 10 Euro im Monat, 104 Millionen Menschen verdienen nicht mehr als das halbe monatliche Mindestgehalt (ca. 90 Euro) und 41,4 % der Erwerbsbevölkerung verdient nicht mehr als 413 Reais (ca. 70 Euro). Frauen erhalten einen um 28,7 % niedrigeren Lohn als Männer und Schwarze ein Einkommen, das 25,5 % unter dem nationalen Durchschnitt liegt. Dieses Bild wird durch die in der brasilianischen Agrarindustrie beschäftigte Bevölkerung vervollständigt. Nach Angaben des Brasilianischen Instituts für Geographie und Statistik (IGBE)⁸, lag diese Zahl in den Jahren 2017 und 2018 stabil bei 18,2 Millionen Menschen. Davon sind über 70 % als Arbeitnehmer in landwirtschaftlichen Familienbetrieben beschäftigt. Vor diesem Hintergrund dürfte die Pandemie die Ungleichheit nur noch verschlimmern.

Die Europäische Union, die weltweit der zweitgrößte Abnehmer brasilianischer Agrarprodukte ist, wird dafür sorgen, dass die industrielle Landwirtschaft mit diesem Abkommen ausgeweitet wird. Somit wird ein Sektor gefördert, der nur wenige und minderwertige Arbeitsplätze schafft und die Beschäftigung in landwirtschaftlichen Familienbetrieben bedroht. Dies wirkt sich ebenso negativ auf die wertschöpfungsintensiven Exportsektoren aus und trägt dazu bei, den Prozess der Deindustrialisierung zu beschleunigen, unter dem das Land⁹ bereits leidet – mit schwerwiegenden Folgen für qualitativ hochwertige Arbeitsplätze und demzufolge gefährlichen Auswirkungen auf eine zunehmend gesplittete¹⁰ Gesellschaft. Das Ungleichgewicht zwischen den Handelsblöcken dürfte dieselben Probleme weiter verschärfen, mit denen wir seit Jahrzehnten durch unfaire Bedingungen im internationalen Handel konfrontiert sind.

AUSWIRKUNGEN DER VERHANDLUNGEN ÜBER DAS ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNGSWESEN

Wir haben bereits ausführlich beschrieben, wie im Rahmen von Handelsabkommen supranationale Zwänge entstehen, die die Macht der Staaten zur Festlegung ihrer nationalen Politik, insbesondere der Sozialpolitik, einschränken. Für das öffentliche Beschaffungswesen bedeutet dies eine Verschärfung der sozialen Probleme, die sich nicht nur auf Arbeitsplätze, sondern auch auf die Ernährungssicherheit der

⁸ <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Economia/noticia/2019/03/emprego-no-agronegocio-se-manteve-estavel-em-2018.html>

⁹ Die brasilianische Industrieproduktion ist in den letzten Jahren geschrumpft und machte Anfang 2020 17,9 % des nationalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus, während der Sektor 2005 noch einen Anteil von 28,5 % am nationalen BIP (der in Brasilien niedergelassenen Unternehmen) hatte.

¹⁰ Ende 2016 beschäftigte der Sektor 7,7 Millionen Menschen und damit 1,3 Millionen weniger im Vergleich zum Höchststand im Jahr 2013, als über 9 Millionen Menschen in den Industrien des Landes arbeiteten. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-06/brasil-perdeu-13-milhao-de-empregos-na-industria-entre-2013-e-2016>

Bevölkerung auswirkt. Dies zeigt sich jetzt z. B. daran, dass die brasilianische Regierung Lebensmittel bei landwirtschaftlichen Familienbetrieben im Rahmen ihres Programms zur Lebensmittelbeschaffung (port.: Programa de Aquisição de Alimento, PAA) einkauft, um staatliche Schulen, Krankenhäuser und andere vom Staat verwaltete Sektoren mit Lebensmitteln zu versorgen. Doch gerade landwirtschaftliche Familienbetriebe werden durch das Abkommen mit der EU geschwächt, da der Spielraum für die öffentliche Hand, mit solchen Betrieben weiter zusammenzuarbeiten, durch das Prinzip der nichtdiskriminierenden Behandlung, eingeschränkt wird. Zugleich wird damit ein unlauterer Wettbewerb seitens der EU-Landwirte toleriert, die weiterhin Subventionen und Unterstützung erhalten, die die MERCOSUR-Länder nicht aufbringen können oder sogar schrittweise abschaffen müssen.

FINANZIALISIERUNG DER WIRTSCHAFT UND VERSCHULDUNG DER BEVÖLKERUNG

Möglicherweise ist eine der weniger offensichtlichen sozialen Auswirkungen in Brasilien in den komplexen Zusammenhängen der Liberalisierung der Finanzdienstleistungen zu sehen. Sie wirkt auf nationaler Ebene in Verbindung mit einer Politik der Strukturanpassung, die versucht, die Ressourcen zur Tilgung der Staatsschulden zu erhöhen. Dabei werden die Privatisierungsstrategien so miteinander verknüpft, dass der Staat durch die Freigabe von Haushaltsmitteln für andere Zwecke davon abgehalten wird, öffentliche Dienstleistungen anzubieten.

Die Kombination aus der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, darunter auch solche der Daseinsvorsorge, und der Liberalisierung der Finanzdienstleistungen ist wiederum Bestandteil der EU-MERCOSUR-Verhandlungen über den Dienstleistungssektor. Tatsächlich hat die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen ihr Gegenstück in der Verschuldung der privaten Haushalte gefunden, die nun selbst die Daseinsvorsorge bereitstellen müssen. Die Verschuldung vermittelter Bevölkerungsschichten ist angesichts der sehr hohen Zinsen und der erzielten Renditen in Wahrheit eines der profitabelsten Geschäfte in der Finanzwirtschaft. Die Banken, viele von ihnen mit Sitz in Europa, verfolgen durch die Ausweitung der sogenannten Finanztechnologien, vor allem in den Städten im Norden und Nordosten Brasiliens eine aggressive Strategie. Sie hat zu einer Explosion der Verschuldung der privaten Haushalte geführt, die die schatten- und volkswirtschaftlichen Kosten tragen müssen. Dies ist verbunden mit schwerwiegenden sozialen Folgen in den städtischen Randgebieten des Landes und einer weiteren Verschlechterung der Lebensqualität der Menschen.

FRAUENRECHTE UND DISKRIMINIERUNG.

Die Auswirkungen des Freihandels auf Frauen lassen sich im Wesentlichen in zwei Bereichen beobachten, dem häuslichen und familiären Bereich auf der einen sowie dem Arbeitsmarkt auf der anderen Seite.

Im häuslichen Bereich hat die Privatisierungspolitik schmerzhaft Auswirkungen auf das Leben der Frauen gehabt. Sie waren gezwungen, ihre Arbeitszeit zu verlängern und sich zu verschulden, um mit den stark zunehmenden Problemen des Alltags fertigzuwerden. Das erschwerte es ihnen, eine bezahlte Arbeit zu finden, was ihre untergeordnete Position in der Gesellschaft festigt. Mehrere Studien zeigen, dass diese Umstände die mangelnde Selbstständigkeit der Frauen erhöhen, sie in ihren Möglichkeiten einschränken und die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern noch weiter vergrößern.

Der weltweite Zuwachs weiblicher Arbeitskräfte in Fabriken, die für sehr niedrige Löhne und unter prekären Bedingungen eingestellt wurden, stellte sich auf dem Arbeitsmarkt bereits als äußerst wichtig heraus, um hohe Produktionszahlen¹¹ zu ermöglichen. Eine Studie aus dem Jahr 2008, die sich mit den Auswirkungen eines möglichen Abkommens zwischen der EU und dem MERCOSUR auseinandersetzte, kam zu einem eindeutigen Ergebnis.

»Die Handelspolitik an sich trägt nicht zur Diversifizierung der Produktionsstrukturen oder zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für Frauen bei. Die Exporte konzentrieren sich auf einige wenige Sektoren, und zwar auf solche mit geringem weiblichen Beschäftigungsanteil, während die Importe hauptsächlich höher qualifizierte Arbeitsplätze bedrohen«¹².

Im Falle der Importe aus der Europäischen Union stellt die Studie in Aussicht, dass sie insbesondere die Arbeitsplätze von Frauen gefährden könnten, die zu den besser bezahlten Industriearbeitsplätzen zählen und das vergleichsweise geringe Einkommen von Frauen »in die Höhe treiben«.

Abschließend sei an dieser Stelle zu erwähnen, dass sich die Frauen- und Feminismusbewegung wiederholt gegen die Aufnahme von Gender-Klauseln ausgesprochen hat, die ihrer Meinung nach dazu dienen, frauenfeindliche Abkommen zu tarnen und gleichzeitig mit ihrer kurzsichtigen Haltung Vereinbarungen »rein wäscht«, die die Ungleichheit der Geschlechter ausnutzen und sogar fördern, um Investitionen in die Produktion anzuziehen.

MENSCHENRECHTE

Als Folge der irregulären Amtsenthebung von Präsidentin Dilma Rousseff und der immer stärkeren Ausrichtung Brasiliens an einer ausgesprochen neoliberalen Politik, ist das Land weltweit das einzige, das die Sparpolitik langfristig zum Modell ihrer Wirtschaftspolitik erhoben hat. Die Verpflichtung des Staates, die sozialen Rechte der Bevölkerung zu garantieren, ist ernsthaft bedroht und der soziale

¹¹ Rodriguez, G. »Una relación conflictiva« NUSO Nr. 218. Nov./Dez. 2008. Buenos Aires

¹² Bidegain Ponte, Nicole. »Comercio y Desarrollo: el orden de los factores altera el producto« IGTN – Rede Internacional de Género y Comercio y CIEDUR. Uruguay. 2009

Frieden im Zusammenhang mit der Bewältigung der Folgen der Pandemie ist äußerst brüchig. Vergangenen April gaben:

»Sachverständige der Vereinten Nationen ein neues Kommuniqué an die brasilianische Regierung heraus, in dem sie erklären, dass die Wirtschaftspolitik des Landes Millionen Leben in Gefahr gebracht hat. Um die Pandemie zu bekämpfen, empfehlen sie, Sparmaßnahmen wie Kostendeckelung zu beenden und mehr in die Bekämpfung der Ungleichheit zu investieren«.

Als wäre dies nicht genug, sorgt der Machtzuwachs der paramilitärischen Gruppen, die sich aus den staatlichen Polizeikörpern und anderen nationalen Sicherheitskräften zusammensetzen, für ihre Präsenz in vermeintlich gesetzlosen Gebieten und schafft eine Verbindung, in denen diese Teil der staatlichen Behörden werden. Obwohl diese paramilitärische Präsenz nichts mit dem Handelsabkommen zu tun hat, halte ich es für äußerst wichtig, die Aufmerksamkeit auf diesen sozialen Konflikt zu lenken, der aus einem historisch-politischen Prozess entstanden ist, der das Fehlen des Staates und einer Politik, die Rechte garantiert, erleichtert und sogar gefördert hat – insbesondere in den dicht bevölkerten Gebieten des Landes. Die lateinamerikanischen Gesellschaften haben 40 oder mehr Jahre neoliberaler Politik um jeden Preis ertragen, und der Freihandel ist ein Teil davon. Er hat den Verlust von Arbeitsplätzen, die zunehmend niedrige Lebensqualität und die schrumpfende Rolle des Staates verursacht, was zu der Gewalt geführt hat, die wir jetzt erleben. Wie kann man angesichts dieser Rahmenbedingungen über Menschenrechte sprechen?

SCHLUSSFOLGERUNG

Der 20 Jahre dauernde Verhandlungsprozess völlig undemokratisch. Perspektiven für Diskussionen über Schlüsselthemen und Partnerschaften fehlten. Fragen wie die Nord-Süd-Zusammenarbeit, Technologietransfer, Partnerschaften zwischen Universitäten, Unterstützung der wissenschaftlichen Ausbildung, Klimawandel und Sorgen um das Amazonasgebiet, Zusammenarbeit mit den und sogar Wiedergutmachung für die indigenen Völker sowie Aspekte der Transparenz, Demokratie, Beteiligung der Zivilgesellschaft usw. wurden in diesem Abkommen, das Aspekte des Dialogs und der Zusammenarbeit übersehen hat, völlig außer Acht gelassen. Die soziale Beteiligung durch das Beratende Wirtschafts- und Sozialforum (FCES) des MERCOSUR und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) in der EU wurde aufgrund der Institutionalisierung der offiziellen Verhandlungen weitgehend ignoriert. Die Koordination dieser Gremien hätte Partnerschaften, Analysen und Empfehlungen ermöglicht oder erleichtert. Doch all dies wurde beim überstürzten Abschluss des Abkommens ignoriert.

Alle Ängste und Vorbehalte, die in Europa von verschiedenen nationalen Parlamenten und zivilgesellschaftlichen Organisationen angesichts dieses mit einer solch fragwürdigen Regierung unterzeichneten Abkommens geäußert wurden,

sind vernünftig und begründet. Dazu zählen in einer endlosen Liste an Verbrechen und Gräueltaten gegenüber brasilianischen Bürgern, aber auch gegenüber einer multilateralen Welt, die sich zivilisierenden Werten verpflichtet fühlt, u. a. die erwarteten Risiken einer Senkung der Standards in Europa, das Fehlen durchsetzbarer Abkommen zum Schutz des Amazonasgebietes und zur Verhinderung illegaler Abholzung, die Ablehnung der Position der gegenwärtigen brasilianischen Regierung zum Pariser Abkommen, der mögliche Austritt Brasiliens aus der Weltgesundheitsorganisation (WHO), die Verletzung internationaler Menschenrechtsabkommen, die Bedrohung und Verfolgung indigener Völker mit Verstößen gegen ihre Rechte an für sie ausgewiesenen Land.

Der Neoliberalismus hat gezeigt, dass er nicht in der Lage ist, das Leben unserer Gesellschaften zu verbessern, und die Pandemie hat mit aller Deutlichkeit die Wunden der Armut und Ungleichheit sowie in Brasilien auch der Barbarei, in der das Land unter der Regierung Bolsonaro zu versinken droht, offenbart.

Von Anfang an lehnten die sozialen Bewegungen Brasiliens dieses Abkommen, das schließlich unter dem Begriff Freihandel zusammengefasst wurde, wegen der daraus resultierenden Verschärfung der strukturellen und konjunkturellen Probleme der brasilianischen Gesellschaft ab. Von den europäischen Demokraten, die sich für Naturschutz, Menschenrechte und sozialen Zusammenhalt einsetzen, muss jedoch jegliches Abkommen mit dieser Regierung abgelehnt werden.

8

DAS EU-MERCOSUR-ABKOMMEN: AUSWIRKUNGEN AUF DIE REGIONALE INTEGRATION UND DIE ZUKUNFT DES MERCOSUR

Karina Lilia Pasquariello Mariano¹ und Marcelo Passini Mariano²

Im Juli 2019 wurden die Mitte der 1990er Jahre aufgenommenen Verhandlungen über das Freihandelsabkommen zwischen dem MERCOSUR und der EU abgeschlossen. Die Schaffung eines umfassenden interregionalen Handelsabkommens galt als ursprüngliches Ziel. Das Abkommen bot dem MERCOSUR Gelegenheit, seine Handelsinteressen in größerem Maßstab geltend zu machen, die Bedingungen für die internationale Eingliederung seiner Mitgliedsstaaten zu optimieren und die nationalen Strategien seiner Länder zur wirtschaftlichen Liberalisierung zu unterstützen. Auch würde es die Umsetzung des Integrationsprozesses fördern. Angesichts des Vorstoßes der Vereinigten Staaten (USA) in den Verhandlungen über die Bildung einer Amerikanischen Freihandelszone (FTAA) war das Abkommen für die EU Teil einer Strategie zur Verteidigung ihrer wirtschaftlichen Interessen und zur Festigung ihres politischen Einflusses in Lateinamerika. Diese Verhandlungen führten der Welt aus Sicht der beiden Blöcke einen zu dieser Zeit immer wichtiger werdenden Trend vor Augen: die Vereinbarung regionaler und überregionaler Abkommen, die das multilaterale Handelssystem ergänzen und auf dem Konzept des sogenannten »offenen Regionalismus« beruhen.^{1 2}

Die Beziehungen zwischen der EU und dem MERCOSUR wiesen daher in den ersten zehn Verhandlungsjahren deutliche Parallelen zu den Fortschritten der USA in Südamerika auf. Dies zeigt, dass die Annäherung Europas wesentlich von den FTAA-Verhandlungen abhängig war. Mitte der 2000er Jahre verschwand diese Parallelität, weil Brasilien inzwischen eine stärkere regional und globale Position einnahm und dazu tendierte, Verhandlungen in der Welthandelsorganisation (WTO) Vorrang zu gewähren. Zudem baute das Land seine Handelspartnerschaften aus und ermutigte den MERCOSUR diesem Beispiel zu folgen. Diese anfangs

vielversprechende Strategie erschöpfte sich langfristig aufgrund der Auswirkungen der internationalen Wirtschaftskrise im Jahr 2008. Die Wirtschaftskrise verschärfte die im multilateralen Handelssystem bereits zuvor vorhandenen Probleme und begünstigte unilaterale und protektionistische Maßnahmen, die wiederum den Druck auf die regionalen Handelsblöcke erhöhten und die politische, wirtschaftliche und soziale Instabilität auf den heimischen Märkten verstärkten.

Mit der Wahl von Donald Trump im Jahr 2016 spitzte sich die weltweit unsichere Lage weiter zu, da dieser mit seiner Politik eine bewusste Schwächung internationaler Institutionen und Regelungen in Kauf nahm und (mit dem Rückzug der USA aus dem transpazifischen Abkommen) den Trend zum Abschluss umfassender überregionaler Abkommen unterbrach, die Spannungen mit China erhöhte und einen Handelskrieg mit diesem Land entfachte.

Das EU-MERCOSUR-Abkommen wurde vor dem Hintergrund dieser Erwartungs- und Vertrauenskrise geschlossen. Es war sowohl eine Reaktion auf die Neuausrichtung des MERCOSUR, der nach der Amtsenthebung von Dilma Rousseff und der Amtsübernahme durch die Regierung von Michel Temer im Jahr 2016 den Beziehungen zu den Industrieländern den Vorzug gab, als auch auf den Wirtschaftsliberalismus der argentinischen Regierung. Als die Regierung Bolsonaro positive Ergebnisse vorweisen und die Kritik der internationalen Gemeinschaft entkräften musste und die argentinische Regierung Macri, die sich mitten im Wahlkampf befand, in eine wirtschaftliche Krise geriet, ergab sich im Jahr 2019 eine ähnliche Situation.

Die Europäische Union verfolgt mit dem Abschluss des Abkommens mit dem MERCOSUR eine übergeordnete Strategie, z.B. den Ausbau ihrer Handelsbeziehungen durch neue Freihandelsabkommen sowie die Erweiterung bereits bestehender Abkommen, wie u. a. die Verhandlungen mit Australien, Kanada, Mexiko, Japan und Vietnam zeigen. Es ist ein Versuch, den Verlust an internationaler Bedeutung zu begrenzen, der auf die traditionelle Auseinandersetzung mit der US-amerikanischen Vormachtstellung ebenso wie auf

¹ Professorin für Politikwissenschaft an der UNESP, Koordinatorin der Beobachtungsstelle für Regionalismus, die mit dem Forschungsnetzwerk für Außenpolitik und Regionalismus (REPRI) kooperiert.

² Professor für internationale Beziehungen an der UNESP, Koordinator des Labors für neue Forschungstechnologien in internationalen Beziehungen (LANTRI), das mit dem Forschungsnetzwerk für Außenpolitik und Regionalismus (REPRI) kooperiert.

die Verschiebung der Machtverhältnisse, die sich zunehmend auf Asien konzentrieren und durch den raschen Aufstieg Chinas begünstigt werden, zurückzuführen ist.

Die Verhandlungen über das EU-MERCOSUR-Abkommen standen im Laufe der Jahre selten unter einem günstigen Stern. Seit Beginn der Verhandlungen bis in die erste Hälfte der 2000er Jahre durchlebte der MERCOSUR mehrere Jahre erheblicher politischer und wirtschaftlicher Instabilität, die in der Zeit zwischen der brasilianischen Währungskrise 1999 und der Krise in Argentinien im Jahr 2001 ihren Höhepunkt erreichte.

Zwischen 2003 und 2008 herrschten sowohl in den MERCOSUR-Ländern als auch in den EU-Ländern stabilere Bedingungen. Die Vorteile eines interregionalen Abkommens waren jedoch an den Abschluss der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) geknüpft. Mit dem Ausbruch der internationalen Wirtschaftskrise und dem Stillstand der multilateralen Verhandlungen änderte sich das Missverhältnis zwischen den Gegebenheiten in den beiden Regionen erneut. Bis 2013 erlebte Südamerika eine Zeit stärkeren Wirtschaftswachstums und verstärkter regionaler Zusammenarbeit, ein Phänomen, das ebenfalls näher untersucht werden sollte. Währenddessen hatte Europa mit einer Wirtschaftskrise zu kämpfen, die mehrere EU-Mitgliedstaaten, vor allem Griechenland, Irland, Italien und Portugal, schwer in Mitleidenschaft zog. Hinzu kamen die zu bewältigenden Folgen der EU-Erweiterung um neue Mitgliedstaaten und das Problem der Migration. Höhepunkt dieser Krise war die Aufnahme der Verhandlungen über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (Brexit).

Den Wendepunkt in den interregionalen Verhandlungen markiert angesichts dieser negativen Entwicklungen das Jahr 2016, als die Verhandlungsführer beider Parteien günstige Bedingungen für den Abschluss des Abkommens vorfanden, weil sich die Regierungen der wichtigsten Länder der beiden Regionen davon Vorteile versprachen. Die Verhandlungen wurden im Jahr 2019 zu einem günstigen Zeitpunkt abgeschlossen, da, trotz des positiven Potenzials des Abkommens, das innenpolitische, regionale und internationale Umfeld von großer Instabilität und Unsicherheit geprägt war. In Wirklichkeit hat sich die Lage bisher jedoch nicht zum Besseren gewandt, sondern mit der COVID-19-Pandemie eher noch verschärft.

KEHRTWENDE 2016: DIE NEUE WIRTSCHAFTSLAGE VERSTEHEN

Wenn man von einem Wendepunkt in den Beziehungen zwischen der EU und dem MERCOSUR sprechen kann, dann trat dieser im Jahr 2016 ein. Die Bereitschaft der Verhandlungsführer, das Abkommen abzuschließen, lag nicht an den Geschehnissen in den Verhandlungen selbst, sondern an dem geschaffenen Kontext, der die aktuellen Entwicklungen weitgehend erklärt. Da ist zunächst die Stärkung der länderübergreifenden populistisch-konservativen

Bewegung zu nennen, die rechtsextremen politischen Gruppen in mehreren Ländern der Welt Auftrieb verliehen hat, unter anderem in den USA mit der Wahl von Donald Trump und in Deutschland mit den Erfolgen der Alternative für Deutschland.

Diese konservative Bewegung hat die Regionen auf beiden Seiten des Atlantiks stark beansprucht. In Europa begünstigte sie Fremdenfeindlichkeit als Reaktion auf die Migrationskrise und führte in einigen Mitgliedstaaten zur Bildung von Regierungen mit autoritären Zügen. Sie hat auch einen Einfluss auf den gesamten Brexit-Prozess gehabt, insbesondere auf das Referendum. In Südamerika sind die Auswirkungen ebenso stark zu spüren gewesen. Die Bewegung hat eine starke negative Reaktion auf die linken und Mitte-Links-Regierungen hervorgerufen, die die Region in den ersten fünfzehn Jahren dieses Jahrhunderts regiert haben. Eine zentrale Rolle spielte das Amtsenthebungsverfahren der brasilianischen Präsidentin Dilma Rousseff im Jahr 2016.

Vor dem Hintergrund dieser schwierigen und ungünstigen Rahmenbedingungen wurde der Verhandlungsprozess für ein Abkommen zwischen den beiden Handelsblöcken wieder aufgenommen. Die Hoffnung war, dass es trotz der ungünstigen Bedingungen, wenn auch mittelfristig, umgesetzt werden würde. Warum also wurden die Verhandlungen unter derart ungünstigen Rahmenbedingungen wieder aufgenommen? Es war reiner Opportunismus auf Seiten beider Akteure.

Die neue Regierung in Brasilien hatte erkannt, dass ein Abkommen politisch und wirtschaftlich von Vorteil sein würde. Um sich von den Mitte-Links-Regierungen, die ihm vorausgegangen waren, zu distanzieren, wollte Brasiliens neuer Präsident Michel Temer eine neue außenpolitische Strategie umsetzen. Diese sollte auf einer Süd-Süd-Kooperation in Form eines Abkommens basieren, das vor allem für den brasilianischen Agrarexportsektor von Interesse sein sollte. Das Abkommen bedeutete nicht nur eine Änderung des außenpolitischen Kurses Brasiliens, sondern es stellte außerdem eine Strategie zur Legitimation der Übergangsregierung dar, die von einem Großteil der nationalen Bevölkerung und der internationalen Gemeinschaft nicht voll anerkannt wurde.

Die im Jahr 2018 neu gewählte brasilianische Regierung übernahm diesen Kurs. Der neue Präsident Jair Bolsonaro stärkte seine Position nicht nur durch den Bruch mit der Politik der das Land lange regierenden Arbeiterpartei PT³, sondern präsentierte sich auch auf internationaler Bühne als Verfechter dieser konservativen Bewegung, indem er sich ideologisch und uneingeschränkt auf die Seite der US-Regierung schlug.

Die neue brasilianische Sichtweise genoss die Unterstützung ihres wichtigsten Partners im MERCOSUR, der

³ In Bezug auf die Regierungen der Arbeiterpartei (PT).

argentinischen Regierung, die mit einer großen Wirtschaftskrise zu kämpfen hatte und deren Präsident ebenfalls eine konservative politische Haltung vertrat. Die argentinische Regierung vertrat die Meinung, dass das Abkommen nicht nur Handelsvorteile bringen würde, sondern das Land auch politisch gegenüber seinen internationalen Gläubigern stärken würde und so die wirtschaftlichen Probleme des Landes lindern könnte.

Hinzu kam das Interesse von Präsident Macri an seiner Wiederwahl. Er sah den Abschluss des Abkommens mit der EU als einen wichtigen Pluspunkt bei den Wahlen an, da mit ihm ein konkretes Ergebnis der Neuausrichtung der argentinischen Politik nachgewiesen werden konnte. Darüber hinaus stellte das Abkommen auch im Falle einer Wahlniederlage ein Instrument zur Gewährleistung der Kontinuität eines möglichst liberalen Wirtschaftsprofils dar.

Auf Seiten der EU offenbarte sich der genannte Opportunismus durch den Versuch, die Krise des europäischen Regionalismus sowie die politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Brexit abzumildern und der internationalen Gemeinschaft zu zeigen, dass der Block tat, was notwendig war, um den Zusammenhalt zu verbessern und seine weltweite Bedeutung zu unterstreichen. Neben den innenpolitischen und regionalen Beweggründen sahen die europäischen Verhandlungsführer eine günstige Gelegenheit, die sich aufgrund der erheblichen politischen und wirtschaftlichen Schwäche der beiden wichtigsten MERCOSUR-Länder bot. Diese vertraten nun ideologische Positionen, die der wirtschaftlichen Öffnung sehr förderlich waren, und wollten eine überwiegend negative Berichterstattung über ihre Regierungen korrigieren.

Zumindest in Brasilien wurde der geplante Abschluss dieses Abkommens, dessen Verhandlungen sich über zwanzig Jahre hingezogen hatten, von den politischen und wirtschaftlichen Akteuren sowie in der journalistischen Berichterstattung in den Wochen nach der Bekanntmachung als Sieg gefeiert, auch wenn die allgemeine Unkenntnis über den Inhalt des Abkommens bestehen blieb. Die Ergebnisse des Abkommens wurden, anders als üblich, nur nach und nach veröffentlicht, was im Fall Brasiliens auch daran lag, dass sich die Regierung wegen der Brände im Regenwald am Amazonas in eine schwere internationale Umweltkrise verstrickt hatte. Der neue Präsident war auch gerade erst ins Amt gekommen und sah sich der Kritik internationaler Institutionen und Regime für sein desaströses Handeln und seine antidiplomatische Haltung ausgesetzt.

Der Brexit stellte die Leistungsfähigkeit der Europäischen Union hinsichtlich der Interessenvertretung ihrer Bürgerschaft und bei der Bewältigung der Probleme, die sich aus den Krisen der 2010er Jahre ergaben, stark in Frage. Als Reaktion darauf bemühten sich die europäischen Institutionen, ihre Fähigkeit zu demonstrieren, den Zusammenhalt in der EU zu stärken, indem sie u. a. die erneute Förderung von Handelsabkommen zu ihrer Strategie erklärten.

Handelsabkommen sind wichtig für die EU, weil sie nicht nur wirtschaftliche Interessen berücksichtigen, sondern auch dazu beitragen, die politische Bedeutung der Union im internationalen Rahmen zu stärken. Durch Klauseln und Vorschriften schaffen sie Bedingungen, die letztlich die Durchsetzung einer europäischen Norm im internationalen Handel stützen. Die Ausweitung und Ausarbeitung von Handelsabkommen soll also nicht nur wirtschaftliche Vorteile bringen, sondern auch den Einfluss von Nordamerika und China einschränken.

DAS EU-MERCOSUR-ABKOMMEN: DER ZWECK HEILIGT NICHT ALLE MITTEL

Das am 28. Juni 2019 zwischen dem MERCOSUR und der EU geschlossene Freihandelsabkommen löste seinerzeit aufgrund der Erwartungen beider Seiten hinsichtlich der Vorteile, die seine Umsetzung mit sich bringen könnte, große Begeisterung aus. Nach 25 Jahren der Verhandlungen schien es, als seien die Hindernisse endlich überwunden und als sei eine neue Etappe in den Beziehungen zwischen den beiden Handelsblöcken eingeläutet worden.

Tatsache ist, dass das Abkommen noch immer die Unstimmigkeiten enthält, die seinen Abschluss mehr als zwei Jahrzehnte lang unmöglich gemacht haben und die seine Umsetzung sicherlich auch weiterhin stark beeinträchtigen werden. Es gibt strukturelle und konjunkturelle Unstimmigkeiten. Erstere sorgten für die größte Unstimmigkeit während der Verhandlungen, die das Gleichgewicht zwischen dem Nutzen des Abkommens und seinen Kosten betraf. Konjunkturelle Unstimmigkeiten ergaben sich aus der pragmatischen Erfordernis, die Verhandlungen vor dem Hintergrund starker Unsicherheit abzuschließen.

Die Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Kosten und Nutzen ist in keiner der beiden Regionen geglückt, was das derzeitige Zögern bei der Umsetzung des Abkommens erklärt. Auf europäischer Seite leisten wichtige Akteure, die verschiedene Wirtschaftsbereiche, Interessen und Länder vertreten, weiterhin Widerstand. Der europäische Agrarsektor war von Anfang an gegen das Abkommen und brachte seine Unzufriedenheit und sein Misstrauen nach Abschluss der Verhandlungen deutlich zum Ausdruck.

Dieses Misstrauen spiegelt sich in den Positionen einiger europäischer Verhandlungsführer wider, die deutlich gemacht haben, dass das Abkommen in erster Linie ihren Interessen gerecht werden soll. Ein gutes Beispiel dafür ist der folgende Auszug aus einer Rede des französischen Staatssekretärs Jean-Baptiste Lemoyne von 2018, ein Jahr vor Abschluss des Abkommens:

»Der MERCOSUR muss der EU bessere Vorschläge vorlegen, wenn wir zum Beispiel an den Automobilssektor, den Agrarsektor mit geschützten geografischen Angaben und insbesondere die Milchwirtschaft denken,

denn wir haben im Bereich der Landwirtschaft sehr starke Interessen durchzusetzen. Ein zufriedenstellendes Ergebnis ist noch nicht erreicht.⁴

In letzter Zeit hat die Opposition gegen das Abkommen Zuwachs von Vertreterinnen und Vertretern der Umwelt- und Menschenrechtsbewegungen erhalten, die gegen das Vorgehen der brasilianischen Regierung in diesen Fragen protestieren. Parlamentarier aus Wallonien (Belgien), Irland und Österreich haben sich bereits mittels symbolträchtiger Abstimmungen zur Ablehnung des Abkommens bekannt und ihren Widerstand mit den o. g. Problemen und landwirtschaftlichen Anliegen begründet.

Schon vor der Wahl von Präsident Jair Bolsonaro gab es in den Verhandlungen kritische Stimmen, wie z. B. die Forderung von Europaabgeordneten der Vereinigten Europäischen Linken und der Grünen, die Verhandlungen wegen der Amtsenthebung von Präsidentin Dilma Rousseff auszusetzen, die von vielen als ⁵ Staatsstreich angesehen wurde.

Im Gegensatz dazu stehen die unmittelbaren Vorteile, die die Umsetzung des Abkommens für die EU mit sich bringen würden. Erstens garantiert sie die europäischen Interessen und Investitionen in der Region und minimiert den Einfluss der asiatischen Wettbewerber, die in den letzten zwei Jahrzehnten die Stellung Europas im Handel mit Südamerika, auch im MERCOSUR, wesentlich geschwächt hat.

Diese Angelegenheit war ein großer Anreiz für die europäischen Verhandlungsführer, ein Abkommen mit dem MERCOSUR zu erreichen. Das Abkommen ist auch eindeutig günstig für Europa. Wenn wir seine möglichen Auswirkungen betrachten, besteht faktisch ein Ungleichgewicht bei den potenziellen Vorteilen. Auf Seiten des MERCOSUR wird vor allem der Agrarexportsektor davon profitieren, dem jedoch natürliche Grenzen für seine Expansion auferlegt sind, da die Nachfrage in diesem Fall nicht so stark ansteigen kann. Auf Seiten der EU kommt das Abkommen dagegen vor allem dem Industrie- und Dienstleistungssektor zugute, die ein viel größeres Expansionspotenzial aufweisen.

Die Angst vor diesem Ungleichgewicht und seinen möglichen Folgen im Hinblick auf die Tendenzen zur Deindustrialisierung des MERCOSUR erklärt den historischen Widerstand gegen das Abkommen in den wichtigsten

Volkswirtschaften des Blocks: Argentinien und Brasilien. In beiden Ländern zögerten wichtige Industriezweige, das Abkommen zu unterstützen⁶.

Die Aufnahme neuer Themen in die Handelsagenda und die damit verbundenen Anpassungen der Regelungen, die das Freihandelsabkommen erfordert, stellen für wichtige wirtschaftliche und politische Gruppen einen Grund zur Besorgnis dar. Auf die Bedenken hinsichtlich des tatsächlichen Ausmaßes der Kosten für die Umsetzung des Abkommens hat der derzeitige Präsident Argentiniens, Alberto Fernández, wiederholt hingewiesen, als er seine Sichtweise zur Unterzeichnung dieses Dokuments zum Ausdruck brachte.

Obwohl insbesondere den kirchneristischen⁷ Regierungen wiederholt vorgeworfen wurde, eine protektionistische Haltung zu vertreten, die den Abschluss der Verhandlungen unmöglich machte, ist nicht zu verleugnen, dass sowohl in Argentinien als auch in Brasilien grundsätzliche Zweifel an der Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Industrie- und Dienstleistungssektoren gegenüber europäischen Wettbewerbern bestehen.

Auf der anderen Seite gibt es in Brasilien Wirtschaftsbereiche, die das Abkommen sehr befürworten. Da wäre zunächst der Agrarexportsektor zu nennen, der, wie wir bereits erwähnt haben, der Ansicht ist, dass das Abkommen den Zugang zum europäischen Agrar- und Rohstoffmarkt verbessern wird. Die Vertreter dieses Sektors machen heute einen bedeutenden Anteil am brasilianischen Kongress aus, denn die sogenannte Bancada Ruralista, also die Großgrundbesitzer, verfügt über 257 von insgesamt 513⁸ Abgeordneten, d. h. sie kontrolliert fast 40 % des brasilianischen Parlaments.

Mit dieser Gruppe sind ultraliberale Kräfte verbunden, welche die Regierung Bolsonaro und insbesondere den Wirtschaftsminister Paulo Guedes, der glaubt, dass eine radikale Öffnung der Wirtschaft zu einer wirtschaftlichen Modernisierung des Landes führen würde, unterstützen. Obwohl die sozialen Auswirkungen anfangs enorm wären, könnte es sich langfristig lohnen.

Diese Gruppe wird auch von den brasilianischen Medien unterstützt, die Freihandelsabkommen mit Industrieländern, einschließlich des Abkommens mit der EU, sehr befürworten. Die Rolle der Presse darf nicht unterschätzt

4 AFP. Berlin tem pressa para concluir acordo com Mercosul. *Jornal de Santa Catarina*. 27.02.2018 Verfügbar unter <http://jornal-desantacatarina.clicrbs.com.br/sc/mundo/noticia/2018/02/berlim-tem-pressa-para-concluir-acordo-com-mercosul-10>. Abgerufen am 28.02.2018. <http://jornal-desantacatarina.clicrbs.com.br/sc/mundo/noticia/2018/02/berlim-tem-pressa-para-concluir-acordo-com-mercosul-10...>

5 MARIANO, Karina L. P.; LUCIANO, Bruno T.; SANTOS, Lucas B. dos. *Parlamentos regionais nas negociações comerciais: o Parlamento Europeu e o do Mercosul no acordo União Europeia-Mercosul. Opinião Pública*, Bd. 25, Nr. 2 Campinas: CESOP, Mai-August 2019, S. 377–400.

6 Weitere Informationen finden Sie unter: SANTOS, Lucas Bispo dos. *As negociações do Acordo de Associação Inter-Regional Mercosul União Europeia: o posicionamento dos grupos agrícolas e industriais de Argentina e Brasil*. São Paulo: Master-Arbeit im Aufbaustudien-gang Internationale Beziehungen San Tiago Dantas, März 2018.

7 Bezieht sich auf die Präsidentschaften von Néstor Kirchner und Cristina F. de Kirchner und kann nun auch auf die Regierung von Alberto Fernández angewendet werden.

8 KONGRESS IM FOKUS. Mit 257 Abgeordneten erklärt die Bancada Ruralista ihre Unterstützung für die Rentenreform. Verfügbar unter <https://congressoemfoco.uol.com.br/economia/com-257-parlamentares-bancada-ruralista-declara-apoio-a-reforma-da-previdencia/>. 15.06.2020

werden. Sie hat dazu beigetragen, eine starke öffentliche Unterstützung für den Abschluss der Verhandlungen mit Europa sowie für liberal ausgerichtete Reformen in den Bereichen Arbeit und soziale Sicherheit zu erzielen, obwohl damit eine deutliche Beschneidung der sozialen Rechte sowie eine wachsende Unzufriedenheit mit dem MERCOSUR und der Integration Südamerikas einhergingen, was bereits mehrfach zu Rückschritten in den Integrationsprozessen beitrug.

Diese strukturellen Unstimmigkeiten werden durch die konjunkturelle Lage noch verschärft. Die Gewinne scheinen angesichts steigender Kosten, die durch das Freihandelsabkommen entstehen können, immer weiter zu schrumpfen. Dazu kommt die entstandene Unsicherheit, die sich durch die neue Coronavirus-Pandemie noch verschärft hat. Sie ist fester Bestandteil der Politik des brasilianischen Präsidenten Jair Bolsonaro, die darauf beruht, die Institutionen, sozialen Werte und Verhaltensweisen stetig zu hinterfragen. Aus Bolsonaros fragwürdiger Haltung in Bezug auf Menschenrechte und Umwelt sind Konflikte in mehreren Bereichen entstanden, wie u. a. die verstärkte Abholzung im Amazonasgebiet sowie seine Angriffe auf die Demokratie zeigen.

Das Verhalten von Präsident Bolsonaro hat es den europäischen Regierungen erschwert, das Abkommen zu unterzeichnen, da sie sich ständiger Kritik von der öffentlichen Meinung, sozialen Bewegungen und politischen Parteien ausgesetzt sehen. Seit Ende 2019 ist infolge der von der brasilianischen Regierung im Amazonasfonds angetriebenen Veränderungen eine diplomatische Krise mit mehreren europäischen Ländern entstanden, die regelmäßig durch Maßnahmen von Präsident Bolsonaro und seinem Umweltminister Ricardo Salles weiter verschärft wird und zu einer beispiellosen internationalen Isolation Brasiliens geführt hat. Nicht zu vergessen ist der Zusammenbruch des brasilianischen diplomatischen Dienstes, der durch Außenminister Ernesto Araújo verursacht wurde. Obwohl er dem Ministerium vorsteht, bricht er mit Traditionen und unterstützt organisatorische Veränderungen, die die Glaubwürdigkeit untergraben, die sich die brasilianische Außenpolitik in den vergangenen Jahrzehnten erarbeitet hat.

Diese Isolation findet nicht nur auf internationaler, sondern auch auf regionaler Ebene statt. Das Verhalten und die Äußerungen von Präsident Bolsonaro veranlassten seine Nachbarn auf Distanz zu gehen. Dies hat den Prozess der Desintegration in der Region beschleunigt, der mit der Auflösung der Union Südamerikanischer Nationen (Unasul) im Jahr 2018 begann. Die Krise des südamerikanischen Regionalismus hat sich durch die Haltung gegenüber der sich verschlechternden Lage in Venezuela vertieft, die sich bedingungslos den Wünschen der USA anpasst. Auch der katastrophale Versuch des brasilianischen Präsidenten, sich in die Wahlen in Argentinien im Jahr 2019 einzumischen, indem er sich öffentlich für den unterlegenen Kandidaten Mauricio Macri aussprach und damit auch den Willen seiner Regierung gegenüber dem MERCOSUR durchsetzen wollte, seine Regeln und Strukturen zu überarbeiten, und

die Drohungen von Minister Paulo Guedes, den Zusammenschluss zu verlassen, falls Argentinien sich einer weiteren Öffnung der Märkte widersetzen sollte, haben der regionalen Zusammenarbeit schweren Schaden zugefügt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Man könnte annehmen, dass die durch das Freihandelsabkommen zwischen der EU und dem MERCOSUR geschaffenen regulatorischen Zwänge das Verhalten des brasilianischen Präsidenten abmildern könnten, da sie einen weiteren Mechanismus schaffen, um Druck auf die Regierung aufzubauen, eine Politik zu verfolgen, die z. B. mit dem Schutz der Umwelt und der Menschenrechte besser vereinbar ist. Dafür gibt es jedoch keine Anzeichen, und Bolsonaro hat sich vom wachsenden Druck und den politischen Kosten seines Verhaltens unbeeindruckt gezeigt.

Offenbar schwächt dieses Verhalten die politische Unterstützung auf südamerikanischer Seite nicht, da wichtige Bereiche der Politik und Wirtschaft, die für einen größeren Liberalismus eintreten – wie der Agrarexportsektor – ihre Interessen berücksichtigt sehen. Sie stehen dem Verhalten der brasilianischen Regierung gleichgültig gegenüber. Ihr Anliegen ist es, dafür zu sorgen, dass sich das Abkommen zu einem Instrument für die Kontinuität des Liberalisierungskonzepts entwickelt.

Auf Seiten der Europäer mag dies nicht zutreffen. Ihr Hauptziel, die Durchsetzung europäischer Standards in Bezug auf neue Handelsfragen zu gewährleisten, ist möglicherweise nicht realisierbar. Der von der brasilianischen Regierung forcierte Prozess des institutionellen Abbaus in wichtigen Bereichen wie Umwelt und Menschenrechte könnte also die erwartete Umsetzung des Abkommens unmöglich machen. Mittelfristig gibt es auch keine Garantie dafür, dass sich die Position Brasiliens ändern wird, denn sie wird trotz der ständigen von der Regierung selbst verursachten Krisen von einer breiten Basis unterstützt, selbst wenn der Präsident abgesetzt oder nicht wiedergewählt werden sollte.

Die aktuelle COVID-19-Krise verschärft all diese Probleme nur noch, weil sie die Isolierung Brasiliens – das zu einer Bedrohung des internationalen Systems geworden ist – vor allem wegen seiner negativen Haltung gegenüber der Krankheit erweitert hat. Die Art und Weise, wie die brasilianische Regierung mit der Pandemie umgegangen ist, würde die politischen Kosten für die EU erhöhen und die Wahrscheinlichkeit erneuter Vetos vergrößern.

Es sollte außerdem hervorgehoben werden, dass die Pandemie insbesondere in Südamerika die weltweite Abhängigkeit von der chinesischen Volkswirtschaft sowie die Schwierigkeiten, die der Regionalismus auf der Suche nach gemeinsamen Antworten auf das Problem mit sich bringt, deutlich gemacht hat. Die (vor allem in der Anfangsphase) verstärkte nationale Denkweise in der Bekämpfung der Pandemie hat angesichts der durch die Krankheit ausgelösten

Krisen die Zerbrechlichkeit der regionalen Zusammenarbeit offenbart und neue Fragen zu den Vorteilen der Integration aufgeworfen.

Vielleicht kann in der Zeit nach der Pandemie die Bedeutung der Zusammenarbeit durch Maßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums und zur Abschwächung der sozialen Auswirkungen der Krise neu belebt werden. Dazu zählen u. a. die derzeitigen Bemühungen der EU, die am stärksten von der Krankheit betroffenen Länder, deren wirtschaftliche Probleme sich verschärft haben, stärker zu unterstützen. Das Abkommen zwischen der EU und dem MERCOSUR könnte ein wichtiges Instrument für diesen Wiederaufbau nach der Pandemie sein, aber es ist sehr wahrscheinlich, dass nur den wettbewerbsfähigsten Sektoren beider Seiten seine positiven Folgen zugutekommen werden.

Gleichzeitig steigt der Druck durch Fragmentierung und Desintegration. Ein gutes Beispiel dafür ist die aktuelle Diskussion im MERCOSUR über die Einrichtung verschiedener »Pfade«. Damit ist gemeint, dass die Vereinbarungen des MERCOSUR mit Dritten individuell ausgehandelt und umgesetzt werden können, ohne dass die Zustimmung aller Mitglieder erforderlich ist. Dieser Vorschlag wird von der brasilianischen Regierung als ein Instrument für eine höhere Flexibilität des MERCOSUR und zur Erleichterung der Verhandlungen verteidigt, aber in der Praxis stellt er das Ende der Integrationslogik der Verhandlungen als gemeinsamer Handelsblock dar, so dass einige Analysten von einem Braxit (in einem Wortspiel mit dem britischen Brexit) sprechen.

Damit wird das Hauptziel der EU für das Abkommen, nämlich die Stärkung ihrer Rolle auf der internationalen Bühne, in Frage gestellt, weil die regionale Integration als Mechanismus für wirtschaftliche und soziale Entwicklung geschwächt wird.– Es wirft auch einen Schatten auf den Wert des gesamten EU-Modells für den Rest der Welt. Gleichzeitig werden dadurch auch die europäischen Interessen in der Region gefährdet, und der Einfluss anderer Akteure wie den USA und Chinas könnte zunehmen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Möglichkeit eines Abkommens, das den Einfluss der EU in der Region und in der Welt stärkt, möglicherweise weiter entfernt ist, als es scheint.

9

SCHLUSSBEMERKUNG

Dörte Wollrad

Die jüngst vorgelegte Studie zum Sustainability Impact Assessment bezüglich der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen des Abkommens EU-MERCOSUR lässt unter Vertreter_innen zivilgesellschaftlicher Organisationen Fragen offen und erfordert angesichts der Post-Corona-Herausforderung sicherlich einer Neubewertung. Die Argumente der befragten brasilianischen Expert_innen, die sich auf vorhandene Daten sowie Erfahrungen mit Abkommen mit anderen Ländern beziehen, geben jedoch Anlass zur Sorge: Die weitere Festlegung Brasiliens auf Rohstoffexporte und die europäische Konkurrenz bei Industrieprodukten und Dienstleistungen werden viele Arbeitsplätze im verarbeitenden Gewerbe (insb. in Lieferketten) kosten und wenige Arbeitsplätze mit geringer Qualifikation und Bezahlung in Landwirtschaft, Bergbau und Dienstleistungen schaffen. Dieser asymmetrische Tausch hochwertiger, weil verarbeiteter Güter gegen Rohstoffe wird das chronische Handelsdefizit verstärken, während COVID 19 den Druck auf den Export als Devisenbringer für den Schuldendienst erhöhen wird. Im MERCOSUR wird dies zur Ausweitung landwirtschaftlicher Anbauflächen und Bergbautätigkeit führen und somit die jetzt schon immensen Umweltschäden und die Verletzung der Rechte von Kleinbauern und Indigenen verstärken. Und angesichts des Klimawandels birgt selbst das jetzt gewinnträchtige brasilianische Soja- und Rindfleischgeschäft bereits mittelfristig kein Entwicklungsperspektive.

Doch auch die Gewinnerseite der EU ist fragwürdig: Man erschließt sich einen enormen Markt, dessen Post-Corona-Nachfragekapazität jedoch begrenzt sein dürfte. Der Preis dafür könnte die weitere Abholzung der »grünen Lunge der Erde« sowie die Verschmutzung einer der weltweit größten Süßwasserreserven sein. Zudem drohen hart erkämpfte Standards im Gesundheits- und Verbraucherschutz durch den schwer zu kontrollierenden Einsatz von genmanipuliertem Saatgut und Pestiziden unterlaufen zu werden.

Ein schlichtes Nein zum Abkommen löst die Probleme dieser generellen Tendenz im Nord-Süd-Handel nicht. Der EU stünde es dagegen zu Gesicht, ein Beispiel für nachhaltige Handelsregulierung statt schlichte Handelsliberalisierung vorzulegen sowie gemeinsam an einem nachhaltigen Entwicklungsmodell zu arbeiten und Handel, Produktion und Konsum in Zeiten von Klimawandel und COVID 19 einer kritischen Revision zu unterziehen.

Einige Vorschläge dazu legen unsere Autor_innen vor: Für Brasilien so zentrale Produktionen wie der Automobilsektor könnten mit europäischer Kooperation durch die Umstellung auf E-Mobilität wettbewerbsfähiger und zukunftsträchtiger werden; Beratung könnte insb. die kleinbäuerliche brasilianische Landwirtschaft an europäische Standards und eine ökologische und komplementäre Produktion heranzuführen, für die in der EU die Nachfrage steigen wird; und die gute Tradition des sozialen Dialog sollte auch biregional zur Sicherung von Arbeitnehmerrechten beitragen.

Die Umsetzung dieser und anderer Vorschläge zur Nachbesserung des Abkommens setzen jedoch voraus, dass die beiden bislang leeren Säulen des Abkommens – politischer Dialog und Kooperation – mit Leben gefüllt werden und aus einem Handelsabkommen ein wirkliches Assoziierungsabkommen wird. Hindernis ist dabei nicht nur die Regierung Bolsonaro. Es fehlen die Instrumente, mit denen gegenüber jedweder Regierung und auf beiden Seiten die Einhaltung des Beschlossenen effektiv überprüft und Verstöße sanktioniert werden können. Internationale Partnerschaften auf Augenhöhe, wie sie die EU in Zukunft mehr denn je zur Stärkung des Multilateralismus und Bewältigung globaler Herausforderungen benötigen wird, bedürfen der Kommunikation und Kooperation ebenso wie der klaren Spielregeln.

REFERENZEN

- ANGELO, J. et al.** Balança Comercial dos Agronegócios Paulista e Brasileiro de 2019. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=14751>
- ARAÚJO, R. et al.** Brazilian agribusiness overview. FGV Projetos, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18489>
- ABIEC – Associação Brasileira de Indústrias Exportadoras de Carnes Industrializadas, BeefREPORT.** Perfil da Pecuária no Brasil. 2020. Disponível em: <http://abiec.com.br/publicacoes/beef-report-2020/>
- ABIOVE – Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais.** Agrosatélite Geotecnologia Aplicada. Análise geoespacial da dinâmica da soja no bioma Cerrado: 2014 a 2017. 2018. Disponível em: https://abiove.org.br/wp-content/uploads/2019/02/12022019-125848-12.02.2019._analise_geoespacial_da_dinamica_da_soja_no_bioma_cerrado_2014_a_2017_v02.pdf
- AZMEH, S. et al.** The International Trade Regime and the Quest for Free Digital Trade. *International Studies Review*, v. 0, p. 1–22, 2019. UK: Oxford University Press, 2019.
- BANGA, R.** Growing Trade in Electronic Transmissions and Implications for the South. United Nations: UNCTAD Research Paper No. 29, Geneva: Unctad, Feb. 2019.
- BADIN, M. R. S.; TASQUETTO, L.S.** Os acordos de comércio para além das preferências: uma análise da regulamentação sobre os «novos temas». *Revista de Direito Internacional*, v. 10, n. 1, p. 105–127, 2013. Brasília-DF: UNICEUB, 2013.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL.** Relatório de Investimentos Direto no País. Brasília – DF, 2018.
- BAS, M.** Acuerdo Mercosur-Unión Europea: sombras y ausencia de la solución de controversias inversor-Estado. Fundación Carolina, Documentos de Trabajo 21/2019, Novembro 2019. Madrid: Fundación Carolina, 2019.
- BIDEGAIN PONTE, N.** Comercio y Desarrollo: el orden de los factores altera el producto. Uruguay: IGTN – Rede Internacional de Género y Comercio y CIEDUR, 2009
- BRASILIEN.** Acordo de Associação Mercosul-União Europeia. Resumo Informativo Elaborado Pelo Governo Brasileiro, 2019. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf
- BRASIL.** Conclusão das Negociações do Acordo entre Mercosul e a União Europeia – Nota conjunta dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Bruxelas, 27–28 jun. 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20560-conclusao-das-negociacoes-do-acordo-entre-o-mercosul-e-a-uniao-europeia-nota-conjunta-dos-ministerios-das-relacoes-exteriores-da-economia-e-da-agricultura-pecuaria-e-abastecimento-bruxelas-27-e-28-de-junho-de-2019>
- CAMPELLO, D.; LEMOS, L.** The non-ratification of bilateral investment treaties in Brazil – a story of conflict in a land of cooperation. *Review of International Political Economy*, v. 22, n. 5, p. 1055–1086, 2015.
- CONAB.** Acompanhamento da safra brasileira de grãos, v. 7 – Safra 2019/20. – Oitavo levantamento, maio 2020. DIAS F. M. Diagnóstico das Pastagens no Brasil. Embrapa, 2014. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/986147/1/DOC402.pdf>
- DIAS, F.M.** Diagnóstico das Pastagens no Brasil. Embrapa, 2014. Disponível em: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/986147/1/DOC402.pdf>
- EBC.** «Brasil perdeu 13 milhões de empregos na indústria entre 2013 e 2016». *Economia. Notícia.* Brasília-DF: Agência Brasil, , jun. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-06/brasil-perdeu-13-milhao-de-empregos-na-industria-entre-2013-e-2016>
- EMPREGO NO AGRONEGÓCIO SE MANTEVE ESTÁVEL EM 2018.** *Economia. Notícias.* Revista Globo Rural. Disponível em: <https://re-vistagloborural.globo.com/Noticias/Economia/noticia/2019/03/emprego-no-agronegocio-se-manteve-estavel-em-2018.html>
- EU (EUROPÄISCHE UNION).** «Vom Hof auf den Tisch»: Eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf
- FIESP (Industrieverband des Bundesstaates São Paulo).** Balança Comercial Brasileira do Agronegócio. Maio 2020. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/balanca-comercial/>
- FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO et al.** Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos 2020 «Agrotóxicos perigosos: Bayer e BASF – um negócio global com dois pesos e duas medidas». São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, Inkota, Misereor e Khanyisa, 2020. Disponível em: https://contraosagrototoxicos.org/sdm_downloads/agrototoxicos-perigosos-bayer-e-basf-um-negocio-global-com-dois-pesos-e-duas-medidas/
- GHIOOTTO, L.** El Acuerdo Mercosur-UE y las futuras implicancias en el área de protección de las inversiones extranjeras. In: BIANCO, C. et al. La actualidad de las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: una peligrosa forma de «volver al mundo». Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung Argentina, Análisis n. 28, 2018, p. 17–19.
- GHIOOTTO, L.; ECHAIDE, J.** El Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea: Estudio integral de sus cláusulas y efectos. The Greens/EFA in the European Parliament, Fundación Rosa Luxemburgo. Buenos Aires: CLASCO, febr. 2020, p. 108.
- GHIOOTTO, L.; ECHAIDE, J.** Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur. Berlin: Anna Cavazzini, 2019. Disponível em: <https://www.annacavazzini.eu/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-EU-Mercosur-agreement-09.01.2020-1.pdf>
- GREENPEACE BRASIL.** Impactos Ambientais também são sociais. Debate Verde. *Revista Greenpeace*, 2015. Disponível em: <http://revis-tagreenpeace.org/debate-verde/impactos-ambientais-tambem-sao-sociais/>
- GRIEGER, G.** The trade pillar of the EU-Mercosur Association Agreement. European Parliament: European Parliamentary Research Service, Aug. 2019. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS_BRI\(2019\)640138_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS_BRI(2019)640138_EN.pdf)
- HARVEY, D.** The New Imperialism. UK: Oxford University Press, 2003.
- IBGE.** Censo Agropecuário. 2017. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>
- IBGE (Brasilianisches Institut für Geographie und Statistik).** Censo Agropecuário. 2017. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>
- JAKOBSEN, K.** Acordo União Europeia – Mercosul: Uma nova ALCA, Observatório de política externa e da inserção internacional do Brasil. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2019.
- KELSEY, J.** Understanding the European Union’s Understanding on Computer and Related Services. Penang, Malaysia: Third World Network, 2019.
- KUME, H. et al.** Acordo de Livre-Comércio Mercosul – União Europeia: Uma Estimativa dos Impactos no Comércio Brasileiro. *Diskussionstext Nr. 1054.* Institut für angewandte Wirtschaftsforschung – IPEA. 2004.
- KWA, A. et al.** COVID-19 and WTO: Debunking Developed Countries. *Narratives on Trade Measures.* South Centre Policy Brief n. 77. Geneva: South Centre, may 2020.
- MAPBIOMAS.** Relatório Anual do Desmatamento no Brasil, 2019. 2020. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/alerta.mapbiomas.org/MBI-relatorio-desmatamento-2019-FINAL4.pdf>
- MARIANO, K. L. P. et al.** Paramentos regionais nas negociações comerciais: o Parlamento Europeu e o do Mercosul no acordo União Europeia-Mercosul. *Opinião Pública*, vol. 25, n.2. Campinas: CESOP, maio/ag. 2019, p. 377–400.

- MSF – Médicos sem Fronteira.** Propostas da UE para acordo com Mercosul prejudicariam acesso a medicamentos, 28 de setembro de 2017. Disponível em: <https://www.msf.org.br/noticias/propostas-da-ue-para-acordo-com-mercosul-prejudicariam-acesso-medicamentos>
- MINEIRO, A.** Acuerdos Comerciales entre la EU y las Américas: Algunos elementos comparativos. São Paulo: PSI – Public Services International, 2019.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA.** Seminário destaca comércio e serviços entre Brasil e UE. Brasília, Ministério da Economia, 14 maio 2018. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/ultimas-noticias/3291-seminario-destaca-comercio-e-servicos-entre-brasil-e-ue>
- MOROSINI, F.; BADIN, M. R.S.** ACFI: o que está por trás desta inovação regulatória? Curitiba: UFPR, Pontes, v. 12, n. 1, p. 9–12, mar.2016.
- NONNEMBERG, M.; RIBEIRO, F.** Análise preliminar do acordo Mercosul-União Europeia. Carta de Conjuntura 2019, 3º trimestre, nº44. Brasília-DF: Ipea, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190718_cc_44_nota_tecnica_acordo_mercosul.pdf
- ONU – Organização das Nações Unidas.** Competitive Industrial Performance Report and Competitive Industrial Performance Index 2019.
- ONU – Organização das Nações Unidas.** Unido. Industrial Development Report 2020.
- PADUA, Juliana Benites et al.** Agricultura familiar e produção orgânica: uma análise comparativa considerando 227 os dados dos censos de 1996 e 2006. Interações, Campo Grande, V. 14, Nr. 2, S. 225–235, Jul./Dez. 2013.
- PEREIRA, Lia B. V.** Acordo Mercosul-União Europeia: novas reflexões. Conjuntura Econômica. September 2019
- PIGNATI, W. A. et al.** Distribuição espacial do uso de agrotóxicos no Brasil: uma ferramenta para a Vigilância em Saúde. Ciência & Saúde Coletiva, V. 22, S. 3281–3293, 2017.
- REBRIP – Rede Brasileira pela Integração dos Povos.** Acordo EU Mercosul: Uma tragédia que ainda se pode evitar. Nota pública de posicionamento. São Paulo: REBRIP, 2019.
- RIBEIRO, C.G.; INÁCIO JÚNIOR, E.** O mercado de compras governamentais brasileiro (2006–2017): mensuração e análise. Texto para discussão 2476. Brasília- DF: IPEA, maio 2019.
- RODRIGUEZ, G.** Una relación conflictiva. NUSO, nº 218, nov.-dic. 2008. Buenos Aires: FES/NUSO, 2008.
- RODRIGUEZ, D.** What Do Trade Agreements Really Do? Journal of Economic Perspectives, v. 32, n. 2, p. 73–90, 2018.
- SANTOS, L. B. dos.** As negociações do Acordo de Associação Inter-Regional Mercosul União Europeia: o posicionamento dos grupos agrícolas e industriais de Argentina e Brasil. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, mar. 2018. Dissertação de mestrado. São Paulo: UNESP- UNICAMP-PUC-SP, 2018.
- SCHUTTE, G. R.** União Europeia – Mercosul: um acordo regressivo. Observatório da Economia Contemporânea. São Paulo: Le Monde Diplomatique Brasil, julho, 2019.
- SEEG.** Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas do Brasil 1970–2018. 2019. Disponível em: http://www.observatoriodoclima.eco.br/wp-content/uploads/2019/11/OC_SEEG_Relatorio_2019pdf.pdf
- SEEG.** Impacto da pandemia de Covid-19 nas emissões de gases de efeito estufa no Brasil. Maio 2020. Disponível em: <http://seeg.eco.br/nota-tecnica-covid-19>
- SILVA, M., MELGAREJO, L.** OGMS – 15 anos no Brasil em época de Coronavírus, in Notícias/Artigos. Movimento dos Pequenos Agricultores – MPA, 2020. Disponível em: <https://mpabrasil.org.br/noticias/artigo-ogms-15-anos-no-brasil-em-epoca-de-coronavirus/>
- SOARES, W. et al.** Uma política de Incentivo fiscal a agrotóxicos no Brasil é injustificável e insustentável. Abrasco, 2020. Disponível em: <https://www.abrasco.org.br/site/publicacoes/uma-politica-de-incentivo-fiscal-a-agrotoxicos-no-brasil-e-injustificavel-e-insustentavel/45232/>
- SOUTH CENTRE.** Statement by the South Centre on EU-MERCOSUR Trade Negotiations, 29 nov. 2017. Disponível em: https://www.south-centre.int/wp-content/uploads/2017/12/171129_SC_Statement_EU-Mercosur-Trade-Negotiations_EN.pdf
- SOUTH CENTRE.** Estudio preliminar del capítulo sobre propiedad intelectual del acuerdo MERCOSUR – UE. Documento de Investigación 110. Geneva: South Centre, 2020.
- SOUZA JR, José R. de C. et al.** Atividade econômica: revisão das previsões de crescimento 2020/2021. IPEA. Carta de Conjuntura, Nr. 47, 2. Quartal 2020.
- STREINZ, T.** Digital Megaregulation Uncostested? TPP’s Model for the Global Digital Economy. In: KINGSBURY, B.; MALONE, D.M.; MERTEN-KÖTTER, P.; STEWART, R.B.; STREINZ, T.; SUNAMI, A. (ed.). Megaregulation Constested: Global Economic Ordering After TPP. New York: Oxford University Press, 2019, p. 312–342.
- TÁVORA, F. L.** Acordo Mercosul-União Europeia: Riscos e oportunidades para o agronegócio brasileiro. Texto para Discussão 268, dez. 2019. Brasília-DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2019.
- THORSTENSEN, V.; FERRAZ, L.** O Isolamento do Brasil em Relação aos Acordos e Mega-acordos Comerciais. Boletim de Economia e Política Internacional. Nr. 16. Jan./Abril 2014.
- UNIÃO EUROPEIA.** New EU-Mercosur trade agreement: The agreement in principle. 1 July 2019. Disponível em: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf
- WTO – World Trade Organization.** Brazil submits application to join government procurement pact. 19 May 2020. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/gpro_19may20_e.htm
- WTO – World Trade Organization.** Afghanistan, Brazil welcomed as observers to the WTO Government Procurement Agreement. 18 out. 2017. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/gpro_20oct17_e.htm
- YAKOVLEVA, S.; IRION, K.** Pitching trade against privacy: reconciling EU governance of personal data flows with external trade. International Data Privacy Law, p. 1–21, 2020.
- ZERAIK, C. M.** Acordo Mercosul-UE e tratado fomentam proteção da propriedade intelectual. Consultor Jurídico, 14 jul. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jul-14/claudia-zeraik-acordo-mercosul-ue-beneficia-propriedade-intelectual>

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | EU-Büro in Brüssel
Rue du Taciturne 38 | BE-1000 Brüssel

Verantwortlich:
Renate Tenbusch, Leiterin EU-Büro
Tel.: + 32 22 34 62 90
Renate.Tenbusch@fes-europe.eu

Valeska Hesse | Leiterin Referat Lateinamerika und Karibik
Tel.: +49 30 269 35 7484
<http://www.fes.de/referat-lateinamerika-und-karibik/>

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

DAS ABKOMMEN ZWISCHEN DER EU UND MERCOSUR

Analyse der sektoralen Auswirkungen in Brasilien



Die in diesem Band vorgestellten sektorspezifischen Analysen zu Landwirtschaft, Industrie, Umwelt, Arbeit, Dienstleistungen, öffentlichem Beschaffungswesen, geistigem Eigentum und nichttarifären Aspekten des Abkommens zwischen dem Mercosur und der EU stimmen darin überein, dass es keine größeren Veränderungen in den bilateralen Beziehungen geben wird und dass die regulatorischen Zwänge, die das Abkommen in Fragen der Umwelt-, Sozial-, Geschlechter- und Arbeitspolitik mit sich bringt, keine Fortschritte in diesen für die brasilianische Gesellschaft wichtigen Bereichen erwarten lassen.



Gleichwohl bietet das Abkommen auch Chancen und birgt gewisse Potenziale, etwa beim Übergang zur Industrie 4.0, im Gesundheitswesen (Arzneimittel und Biotechnologie) oder bei der städtischen Mobilität, den erneuerbaren Energien und sogar bei der Anhebung der Sozial- und Umweltstandards. So könnte es – im Einklang mit einigen bewährten Praktiken Europas – zur Reaktivierung einer Agenda der Nachhaltigkeit beitragen, die sich die Erhaltung des Amazonas und des Cerrado zum Ziel setzt und dabei die familiäre und ökologische Landwirtschaft fördert. Das Abkommen kurbelt womöglich auch die Dynamik der Integration des Mercosur wieder an, die für die globale Einbindung der Region, und besonders Brasiliens, in die Weltwirtschaft so wichtig ist. Diese Visionen sind zwar in dem unterzeichneten Text, der sich nur auf kommerzielle Aspekte konzentriert, noch nicht enthalten, sie könnten jedoch in zukünftige Dialoge aufgenommen werden.



Das Abkommen enthält bis heute die Unstimmigkeiten, die seinen Abschluss mehr als zwei Jahrzehnte lang verhindert haben und die seine Umsetzung sicherlich auch weiterhin stark beeinträchtigen werden. Die Schaffung eines ausgewogenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses ist in keiner der beiden Regionen wirklich gelungen. Auf europäischer Seite leisten wichtige Akteure, die verschiedene Wirtschaftsbereiche, Interessen und Länder vertreten, weiterhin Widerstand. So hat die Opposition gegen das Abkommen in letzter Zeit Zuwachs von Vertreterinnen und Vertretern der Umwelt- und Menschenrechtsbewegungen erhalten, die sich an den Maßnahmen der aktuellen brasilianischen Regierung in diesen Fragen stören.