



3 OKTOBER
2023

EU-MERCOSUR-Abkommen: Ein unlösbares Trilemma?

Zwischen Wettbewerbsregeln, normativen Ambitionen und der Diversifizierung der Lieferketten

Marie KRPATA

Ana Helena PALERMO

► Wesentliche Punkte

- Die Frage, ob das 2019 ausgehandelte EU-MERCOSUR Abkommen noch zeitgemäß ist, stellt sich im Kontext der grundlegenden Verschiebungen des internationalen Mächtegleichgewichts.
- Vor dem Hintergrund eines zunehmenden Blockdenkens sucht die EU nach Partnern, um ihre Lieferketten zu stärken. Sie erhofft sich durch engere Handelsbeziehungen einen besseren politischen Zusammenhalt.
- Um ihre Abhängigkeiten von Rohstoffen, die im Rahmen des grünen Wandels unabdingbar sind, zu verringern, pocht die EU auf Versorgungssicherheit und das Diversifizieren ihrer Handelspartner.
- Die EU gibt sich als anspruchsvoller Normsetzer, der sich hoher Anforderungen rühmt. Jedoch werden ihr auch Scheinheiligkeit und Doppelstandards vorgeworfen.
- Manche EU-Staaten fürchten Nachteile für die heimische Landwirtschaft. Außerdem stellen die MERCOSUR-Staaten Forderungen und drohen, sich an Alternativen wie China zu wenden, das durch Investitionen und Handelsbeziehungen lockt.

Man sah sich schon auf der Zielgeraden. Die Wahl von Luiz Inácio Lula da Silva zum brasilianischen Präsidenten, als Nachfolger auf den in der Kritik stehenden Rechtspopulisten, Jair Bolsonaro, sowie die spanische EU-Ratspräsidentschaft, gaben Anlass zur Hoffnung für den Abschluss des EU-MERCOSUR Abkommens. Diese ist aber spätestens angesichts der Vorbehalte in der EU und in den lateinamerikanischen Partnerstaaten, die beim Gipfel zwischen der EU und der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC) in Brüssel im Juli 2023 zum Ausdruck kamen, verblasst.

Zwar ist die EU angesichts des Kriegs in der Ukraine auf der Suche nach Partnern und versucht den „globalen Süden“ enger an sich binden. Dementsprechend erscheinen Handelsabkommen als passende Lösung, um die Kooperation zwischen dem Norden und dem Süden zu fördern. Doch mit dem größeren Handlungsspielraum, der sich angesichts der geopolitischen Lage für Schwellenländer ergibt, können sie es sich erlauben wählerisch zu sein, und zwischen den vorliegenden Angeboten in Ruhe zu entscheiden. Das gilt auch für den MERCOSUR, eine Staatengemeinschaft von 270 Millionen Einwohnern, die Argentinien, Brasilien, Uruguay und Paraguay umfasst und die Hälfte des lateinamerikanischen BIPs erwirtschaftet. Wurde das Abkommen in der Vergangenheit manchmal ein wenig plakativ als „cows for cars“ beschrieben, so steht nun die Versorgungssicherheit im Fokus. Dies ist nicht zuletzt dem Hintergrund der Systemrivalität zwischen den USA und China geschuldet sowie der Notwendigkeit, Abhängigkeiten von Rohstoffen, die im Rahmen des grünen Wandels unabdingbar sind, zu verringern.

Fakten zum EU-Mercosur abkommen

FAKTEN ZUM EU-MERCOSUR ABKOMMEN		
Anteil der EU-Exporte in die MERCOSUR-Länder an den Gesamtexporten in den MERCOSUR Raum		14%
Anteil der EU-Importe aus MERCOSUR-Ländern an den gesamten Exporten aus dem MERCOSUR Raum		20%
Handelsüberschuss der MERCOSUR-Länder gegenüber der EU		7,98 <u>Milliarden Euro</u>
Würde das EU-MERCOSUR-Abkommen unterzeichnet, wäre es eine der größten demokratischen Freihandelszonen der Welt		750 <u>Millionen Einwohner</u>
Geschätzte Anzahl an <u>gegründeten Arbeitsplätzen</u> für jede Milliarde R\$ brasilianischer Exporte in die EU		21.400 (gegen 15.700 pro Milliarde R\$ an Exporten nach China).

Quellen: "Warenhandel der Europäischen Union mit dem Mercosur: Wert der Importe und Exporte im Zeitraum von 2012 bis 2022", Statista, April 2023, verfügbar auf: <https://de.statista.com/>. Alexander Hagelüken, "Rettet den Mercosur-Vertrag", Süddeutsche Zeitung, 20. Juli 2023, verfügbar auf: www.sueddeutsche.de, „9 perguntas (e respostas) sobre o Acordo Mercosul - União Europeia”, agência de notícias da indústria, 1. August 2023, verfügbar auf: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/>. "Mercosur: Gesamthandelsvolumen und Handelsbilanz (Import und Export) der Wirtschaftsgemeinschaft Mercosur im Güterhandel bis 2022", Statista, Dezember 2022, verfügbar auf: <https://de.statista.com/>.

Worum geht es bei dem Abkommen? Die abgedeckte Freihandelszone wäre, mit knapp 750 Millionen Menschen und einem Anteil von 20% an der Weltwirtschaft eine der größten (demokratischen) Freihandelszonen der Welt. Doch das derzeit bestehende Abkommen wurde im Jahr 2019 ausgehandelt und seitdem hat sich auf der Weltbühne einiges geändert, angefangen mit der Corona-Pandemie bis hin zum Krieg in der Ukraine. Außerdem scheiden sich über dieses Abkommen innerhalb der EU die Geister zwischen jenen, denen es nicht schnell genug geht und die angesichts des Ernsts der Lage in einem Schulterchluss mit den vier lateinamerikanischen Staaten die Möglichkeit sehen, sich aus vorhandenen Abhängigkeitsverhältnissen von Drittstaaten wie China zu lösen; und denen, die zögerlich sind und angesichts der derzeitigen Abschottungstendenz und Blockbildung auf internationaler Ebene lieber die heimische Landwirtschaft schützen wollen. Diskussionen über das Abkommen offenbaren Zwistigkeiten innerhalb des für die EU so wichtigen deutsch-französischen Tandems, unterstreichen das wachsende Selbstbewusstsein der MERCOSUR-Partnerstaaten und legen auch den steigenden Einfluss Chinas in Lateinamerika bar.

Geopolitik und Wirtschaft: Wieso das EU-MERCOSUR Abkommen an Bedeutung gewinnt

Schon vor dem Krieg in der Ukraine geriet die globale Wirtschaft ins Fahrwasser einer wachsenden Fragmentierung, die die Vorzüge einer internationalen Arbeitsteilung nach dem Kriterium der ökonomischen Effizienz schleichend in Frage stellte – und letztlich untergrub. China und die USA bedienen sich zunehmend einer Industriepolitik zur Wettbewerbsförderung des eigenen Standorts, gepaart mit einer gewissen Abschottung, die durch Handelsschranken und die Verringerung des Marktzugangs zum Ausdruck kommt. Dies bringt auch den in der EU dominierenden marktliberalen Duktus ins Wanken, sodass auch die EU sich eine eigene Industriestrategie und Handelsschutzmechanismen zulegt. Der Krieg in der Ukraine wirkt schließlich beschleunigend: Für viele bestärkt er ein Blockdenken, andere wiederum sehen die Stunde der Multipolarität gekommen. So beispielsweise Brasilien, das Lateinamerika als Regionalmacht vertreten und dem „globalen Süden“ auf dem internationalen Parkett zunehmend Gehör verschaffen will.

Auch die EU liebäugelt mit dem Gedanken, eine eigenständige Position einzunehmen: Emmanuel Macron ruft eine "dritte Supermacht Europa"¹ herbei und beschwört die „strategische Autonomie“²; Olaf Scholz hingegen gibt sich als Verfechter einer regelbasierten internationalen Ordnung: „Wer nostalgisch dem Traum

1. „Scholz will keine Supermacht Europa – anders als Macron“, *Süddeutsche Zeitung*, 9. Mai 2023, verfügbar auf: www.sueddeutsche.de.

2. *Ibid.*

europäischer Weltmacht nachhängt, wer nationale Großmachtfantasien bedient, der steckt in der Vergangenheit³.“ Trotzdem muss sich die EU im internationalen Kontext und gegen internationale Wettbewerber durchsetzen. Das ist angesichts dessen, dass man auf der einen Seite ganz besonders auf die Unterstützung der USA in der Ukraine angewiesen ist – und sich daher einen größeren Druck Amerikas gefallen lassen muss (Erhöhung des Verteidigungshaushalts, Exportkontrollregelungen gegen China), auf der anderen Seite, aber den wichtigsten Handelspartner China nicht verärgern möchte, ein schwieriges Unterfangen.

Aus Sicht des „globalen Nordens“ gilt es, angesichts dieses geopolitischen Kontexts, Lieferketten zu stärken und Liefer- und Absatzmärkte zu diversifizieren. Dabei spielen Staaten des MERCOSUR potenziell eine wichtige Rolle: Rohstoffe wie kritische Metalle, die für den grünen Wandel unabdingbar sind, stehen dabei im Mittelpunkt. Andererseits könnten diese Staaten auch für Industriezweige wie die Autoindustrie und die Chemieindustrie wichtige Abnehmer sein⁴. Vor allem in Deutschland hat sich dieses Argument durchgesetzt. Die Stunde des MERCOSUR ist dabei zu schlagen: Der „globale Süden“ tritt umso selbstbewusster auf, als der grüne Wandel, den die EU anstrebt, sie in eine größere Abhängigkeit von China drängt, die es ja gerade gilt abzuwenden, wie die Chinastrategie, die Mitte Juli von der deutschen Bundesregierung vorgestellt wurde, ja auch eindrücklich fordert. Inwieweit die „Zeitenwende“ in der Wirtschaftspolitik angekommen ist, und Staaten wie Deutschland aus ihrer Abhängigkeit von Russland Lehren ziehen, ist dabei die zentrale Frage.

Die Haltung der unterschiedlichen Beteiligten: Zwischen altem Trott und neuem Schwung

Die EU auf dem Vormarsch

Ursula von der Leyen stellte kürzlich die europäische Strategie für wirtschaftliche Sicherheit vor, die auf Partnerschaften der EU mit Drittstaaten pocht, um die Resilienz der EU zu stärken und ihre Abhängigkeiten von Drittstaaten zu reduzieren. Die EU erhofft sich auch, durch verstärkte Handelsbeziehungen einen engeren politischen Zusammenhalt. Es ist dem Westen daher ein Anliegen, sich diesen Staaten anzunähern, die die Sanktionen gegen Russland zwar nicht mittragen, aber grundsätzlich dieselben Werte teilen. Die Teilnahme von Staaten des „globalen Südens“ bei der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2023, sowie beim G7 Gipfel in Hiroshima im Mai 2023 bezeugen diese Bestrebungen auf eindrückliche Art und Weise.

3. *Ibid.*

4. A. Paasch und M. Ramos Görne, „EU-Mercosur-Abkommen: Handelspolitik im Retroformat“, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, April 2023.

Auch der *European Critical Raw Materials Act* (CRMA) gibt den Ton an. Ihm zufolge sollen strategische Rohstoffe künftig vermehrt in der EU abgebaut, verarbeitet und recycelt werden. Komplementär wird die Versorgung von Lieferketten durch Handel angepeilt. In Lateinamerika befinden sich zum Beispiel die größten bekannten Lithium Reserven der Welt⁵.

Und die EU hat durchaus Trümpfe im Ärmel: Als mittelgroße Macht, die eine Bildung von zwei einander entgegengesetzten Blöcken, den USA und China zu verhindern versucht, was in Lateinamerika auf Gehör zu stoßen vermag. Dort ist mancherorts die Skepsis gegenüber den USA groß⁶, gleichzeitig will man aber auch eine Abhängigkeit von China – immerhin Brasiliens und Argentinien wichtigster Handelspartner – vermeiden.

Die EU erhofft sich,
durch verstärkte
Handelsbeziehungen
einen engeren politischen
Zusammenhalt.

Deutschland unter Zugzwang

Deutschlands Industrie steht unter Zugzwang: Mit dem Krieg in der Ukraine und den verhängten Sanktionen gegen Russland, fällt Russland als Liefer- und Absatzmarkt weg. Es muss sich also nach neuen Partnern umsehen. Scholz betonte beispielsweise Anfang des Jahres in Davos sowie im Mai vor dem Europaparlament, dass er die Bemühungen der EU um neue Freihandelsverträge unterstützen werde. Dabei erwähnte er explizit den MERCOSUR.

Begründen lässt sich dies durch das wachsende Bewusstsein der Abhängigkeit Deutschlands von Rohstoffen bzw. von Raffineriekapazitäten, die in China angesiedelt sind, wie sie durch diverse Studien der internationalen Energieagentur oder auch des Bunds der deutschen Industrie belegt wird. Um der sich ergebenden Verwundbarkeit zu entkommen, wendet sich Deutschland neuen Rohstofflieferanten zu. Vor diesem Hintergrund ist auch die „Kooperationsvereinbarung über die Deutsch-Chilenische Partnerschaft für Bergbau, Rohstoffe und Kreislaufwirtschaft“ zu verstehen. Dabei soll es um eine „Partnerschaft auf Augenhöhe“ gehen. Das Andenland deckt beispielsweise 30% des weltweiten Bedarfs nach Lithium ab, das für Batterien-Technologie notwendig ist⁷. Es exportiert diesen Rohstoff aber lediglich. Selbst stellt Chile keine Batterien her. Das soll sich nun ändern. Und Deutschland soll dabei helfen.

5. S. Boddenberg, „Scholz in Lateinamerika: Der Mythos vom nachhaltigen Rohstoffabbau“, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, März 2023, verfügbar auf: www.blaetter.de.

6. J. Puglierin, „Die Macht der Blockfreien“, *Handelsblatt*, 7. Juli 2023, verfügbar auf: www.handelsblatt.com.

7. S. Boddenberg, „Scholz in Lateinamerika: Der Mythos vom nachhaltigen Rohstoffabbau“, *op.cit.*

Die wachsende bedeutung der rohstoffe im EU-Mercosur abkommen

DIE WACHSENDE BEDEUTUNG DER ROHSTOFFE IM EU-MERCOSUR ABKOMMEN		
Chinas Anteil an der globalen Raffineriekapazität für seltene Erden (2019)		80%
Chinas Anteil an der globalen Raffineriekapazität für Lithium und Kobalt (2019)		60%
Chinas Anteil an den <u>Deutschland-Lieferungen</u> an Gallium		60%
Chinas Anteil an den <u>Deutschland-Lieferungen</u> an Magnesium		50%
Zielvorgaben des CRMA in Bezug auf den Anteil des Abbaus von <u>kritischen Rohstoffen</u> in der EU bis 2030		10% (gegen derzeit 3%)
Zielvorgaben des CRMA in Bezug auf den Anteil der <u>Verarbeitung</u> von <u>kritischen Rohstoffen</u> in der EU bis 2030		40% (gegen derzeit 20%)
Zielvorgaben des CRMA in Bezug auf den Anteil von <u>kritischen Rohstoffen</u> in der EU bis 2030, die sie durch <u>Recycling</u> bezieht		15%

Quellen: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Schaffung eines Rahmens zur Gewährleistung einer sicheren und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen und zur Änderung der Verordnungen (EU) 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 und (EU) 2019/1020, Europäische Kommission, 16. März 2023, verfügbar auf: <https://eur-lex.europa.eu/>. Jakob Blume und Moritz Koch, „Wie der Westen sich kritische Metalle sichert“, Handelsblatt, 8. März 2023, verfügbar auf: www.handelsblatt.com. Dana Heide, „Studie – Wie abhängig ist die deutsche Wirtschaft tatsächlich von China?“, Handelsblatt, 30. Januar 2023, verfügbar auf: www.handelsblatt.com.

Nicht von ungefähr reiste der deutsche Kanzler also Ende Januar nach Santiago, Buenos Aires und Brasilia. Ginge es nach der Bundesregierung, würde das Handelsabkommen EU-MERCOSUR schon fortgeschrittener sein. Doch Deutschland ist nicht allein, da Handelspolitik eine EU-Angelegenheit ist und den nationalen Parlamenten mit dem Ratifizieren eine wichtige Rolle zukommt. Deutschland drängt daher darauf, dass der Beschluss des Abkommens beschleunigt wird⁸, und dass der Handelsteil, der zur Kompetenz der EU-Institutionen gehört, vom Investitionsteil, der der Kompetenz der Mitgliedstaaten obliegt, entkoppelt werden soll. Dieser Vorschlag trifft in den anderen EU-Staaten jedoch auf wenig Begeisterung.

Frankreich am Zögern

In Frankreich beispielsweise sieht man dem Handelsabkommen EU-MERCOSUR weit skeptischer entgegen. Jüngst hieß es in einem parteienübergreifenden Entschließungsantrag von französischen Abgeordneten der *Assemblée nationale* vom April 2023⁹, dass „dieses Abkommen [...], nicht mit unserer Klima- und Biodiversitätsagenda vereinbar sein kann.“ Weiter heißt es, es sei unmöglich, „an einem neuen Agrarpakt, einer besseren Bezahlung der Landwirte und qualitativ hochwertigen

8. „Scholz: Handelsabkommen nur auf EU-Ebene ratifizieren“, *Table Europe*, 12. Oktober 2022, verfügbar auf: www.table.media.

9. „Proposition de résolution n°1173 - 16e législature“, *Assemblée nationale*, 27. April 2023, verfügbar auf: assemblee-nationale.fr.

Lebensmitteln für alle zu arbeiten, wenn wir gleichzeitig weiterhin Orte mit den niedrigsten sozialen und ökologischen Kosten bevorzugen“. Abholzung und soziales Dumping werden ebenfalls angeprangert, während Ernährungssicherheit als Grund dafür gilt, europäische Agrarproduktion zu bevorzugen. Außerdem fordert der Antrag, dass jedes künftige Abkommen zwischen der EU und dem MERCOSUR von der Einhaltung des Pariser Abkommens und der Gesundheits- und Umweltstandards der EU für alle importierten Agrar- und Lebensmittelprodukte abhängig gemacht werden soll. Reziprozität auch in der Umsetzung des europäischen *Green Deals* wird eingefordert. Emmanuel Macron ist derzeit innenpolitisch angeschlagen, und selbst wenn der französische Präsident dieses Abkommen unterstützen würde, wäre eine Mehrheit in der französischen *Assemblée nationale* illusorisch; zu tief liegt der Graben zwischen dem französischen Präsidenten und dem französischen Gesetzgeber. Macrons Beliebtheitswerte sind nach der umstrittenen Rentenreform und den gewaltsamen Protesten auf die Polizeigewalt in Frankreich im Keller. Doch auch abgesehen von innenpolitischen Spannungen, die ein Weiterkommen des Handelsdeals erschweren, gilt es die Interessen der französischen Landwirte zu verteidigen, die befürchten durch das Abkommen benachteiligt zu werden.

So stellt man in Frankreich und Deutschland dieselben Verwundbarkeiten fest, die die Coronakrise und der Ukrainekrieg deutlich offengelegt haben – nämlich Abhängigkeiten von Drittstaaten, die politisch ausgenutzt werden können, und die daher zu vermeiden sind – jedoch zieht man aus dieser Feststellung unterschiedliche Schlussfolgerungen: Deutschland pocht auf das Diversifizieren, während Frankreich eine Reindustrialisierung und die Verteidigung der europäischen Landwirtschaft einfordert. Deutschland befürchtet durch Frankreichs Innenpolitik in Geiselhaft genommen zu werden und ist der Meinung, man befindet sich in einer Ausnahmesituation, die rasches Handeln fordert, und kann sich kein Zögern leisten. Frankreich zeigt sich hingegen über mögliche Alleingänge Deutschlands besorgt und will vermeiden, durch die erste Volkswirtschaft Europas gegen seinen Willen in die Enge getrieben zu werden.

Der MERCOSUR auf der Suche nach dem richtigen Partner

Auch die Sichtweise der MERCOSUR-Staaten gilt es näher zu betrachten. Dort möchte man eigene Rohstoffvorkommen für eine grüne Neo-Industrialisierung¹⁰ nützen, und durch ausländische Investitionen den Industriestandort unterstützen. Lula möchte das

10. Brasilien strebt es an, sich der Produktion von hochwertiger Technologie im Rahmen einer Dekarbonisierung und einer digitalen Transformation und unter Einhaltung der ökologischen Nachhaltigkeit verstärkt zu widmen, um Jahrzehnte der Vernachlässigung der industriellen Aktivität in Brasilien zu überwinden. In: „Governo aponta “neointustrialização” do Brasil com foco em tecnologia e sustentabilidade ambiental”, 10. Mai 2023, verfügbar auf: www.camara.leg.br.

Abkommen noch vor Jahresende (also vor dem Ende von Brasiliens MERCOSUR-Vorsitz) abschließen. Noch dazu steht Argentinien vor den Präsidentschaftswahlen, die im Oktober 2023 abgehalten werden und es ist nicht sicher, ob die nächste argentinische Regierung dem Abkommen so positiv gegenüber eingestellt ist. Uruguay steht dem Abkommen ohnehin skeptisch gegenüber und würde ein bilaterales Handelsabkommen mit China bevorzugen¹¹. Außerdem befürchten manche Politiker, dass ein EU-MERCOSUR Abkommen Asymmetrien im Handelsverhältnis beider Staatenbündnisse

nur verstärken würde. Dem „Extraktivismus“ zu entkommen, ist nun eines der Hauptanliegen der MERCOSUR-Staaten¹².

Dem „Extraktivismus“ zu entkommen, ist eines der Hauptanliegen der MERCOSUR-Staaten

Neben den Bestrebungen, die industrielle Wettbewerbsfähigkeit der MERCOSUR-Staaten zu stärken, stehen auch vermehrt Umweltbedenken im Vordergrund. So bedauern die MERCOSUR-Staaten

etwa Maßnahmen wie den CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM), der nach 2019 seitens der EU eingeführt wurde, und der eine erschwerende Zugangsschranke zum europäischen Markt darstellen könnte. Angedrohte Sanktionen bei der Nichteinhaltung der aus dem Pariser Abkommen hervorgehenden Umweltverpflichtungen, die Gegenstand einer *Side Letter* zum EU-MERCOSUR Abkommen sind und den Staaten im März von der Europäischen Kommission unterbreitet wurde, empfinden sie als Bevormundung. Sie seien es leid, belehrt zu werden. Des Weiteren wird der EU eine gewisse Scheinheiligkeit und Doppelmoral nachgesagt: Europäische Unternehmen stehen, ob der negativen Externalitäten ihrer Aktivitäten in Lateinamerika in der Kritik (Waldrodung im Amazonasgebiet; Auswirkung auf das Klima, und die Artenvielfalt; Anwendung von Pestiziden, die in der EU längst verboten sind...)¹³. Gleichzeitig fordert die EU „Spiegelklauseln“, wonach für Importe nach Europa die gleichen Umwelt- und Lebensmittelstandards gelten sollen wie für die heimische Produktion, und sieht sich als anspruchsvoller Normsetzer, der sich hoher Anforderungen rühmt¹⁴.

Im Vergleich knüpft China Handelsbeziehungen mit dem MERCOSUR an keine Einhaltung von besonderen Standards. Chinas Einfluss in der Region darf man in der Tat nicht verkennen: Da gibt es zum Beispiel die Versprechen der Bereitstellung von

11. „Warum es beim Handelspakt mit Mercosur hakt“, *Tagesschau*, 30. Juli 2023, verfügbar auf: www.tagesschau.de.

12. Das EU-Mercosur Abkommen löst Befürchtungen aus, die „Primärisierung“ der Wirtschaft der Mercosur Staaten nur zu vertiefen. Zwar kann sich die Handelsbilanz der Mercosur-Staaten sehen lassen. So berichtet der Journalist Luis Alberto Reygada von einem Handelsbilanzüberschuss von fast 80 Milliarden Dollar. „Allerdings sind diese Ergebnisse hauptsächlich auf den Preisanstieg bei den Rohstoffen zurückzuführen, die allein 80 Prozent der Exporte ausmachen“. Diese Staaten sind also dem Risiko der Schwankungen der Rohstoffpreise ausgesetzt. In: Luis Alberto Reygada, „Neue Chancen für das lateinamerikanische Integrationsprojekt Mercosur“, *Le Monde diplomatique*, 11. Mai 2023, verfügbar auf: <https://www.monde-diplomatique.de>.

13. A. Paasch und M. Ramos Görne, „EU-Mercosur-Abkommen: Handelspolitik im Retroformat“, *op. cit.*

14. A. Bradford, „The Brussels Effect“, *Northwestern University Law Review (PDF)*. Columbia Law and Economics Working Paper No. 533. 107 (1), 2012, verfügbar auf: <https://papers.ssrn.com/>.

beträchtlichen Mitteln – auch über die neue Seidenstraße hinaus (2015 gab China bekannt, seine Investitionen in Lateinamerika bis 2025 auf 250 Milliarden Dollar erhöhen zu wollen¹⁵, während die EU-Kommissionspräsidentin im Rahmen des Global Gateway bis 2027 Investitionen in Höhe von 45 Milliarden Euro versprach¹⁶, die im Vergleich recht mager erscheinen). Außerdem kam Lula nach seiner Pekingreise dieses Jahr mit zahlreichen bilateralen Abkommen nach Brasilia zurück. Doch man ist sich auch des qualitativen und quantitativen Vorteils der Vertiefung der Handelsbeziehungen mit der EU im Vergleich zu China bewusst: Schätzungen des brasilianischen Nationalen Verbands der Industrie (CNI) zufolge entstehen in Brasilien mehr Arbeitsplätze durch Exporte in die EU als nach China¹⁷.

China als alternative zur EU für die Mercosur-staaten

CHINA ALS ALTERNATIVE ZUR EU FÜR DIE MERCOSUR-STAATEN		
Anteil der chinesischen Exporte in die MERCOSUR-Länder an den gesamten Exporten in den MERCOSUR Raum		25%
Anteil der chinesischen Importe aus MERCOSUR-Ländern an den gesamten Exporten aus dem MERCOSUR Raum		25%
Betrag, den die EU im Rahmen des Global Gateway bis 2027 in Lateinamerika investieren will		45 Milliarden Euro (im Vergleich zu den 250 Milliarden Dollar aus China bis 2025)
Anteil der MERCOSUR-Importe aus China, die sich auf Industriegüter belaufen		87%
Anteil der MERCOSUR-Exporte nach China, die sich auf Landwirtschaft und mineralische Stoffe belaufen		88% (im Vergleich zu 56% in die EU)

Quellen: "Mercosur: Importanteile der wichtigsten Handelspartner an den Gesamteinfuhren von Gütern in den Mercosur-Raum im Jahr 2022", Statista, Dezember 2022, verfügbar auf: <https://de.statista.com/>. "Mercosur: Exportanteile der wichtigsten Handelspartner an den Gesamtausfuhren von Gütern aus dem Mercosur-Raum im Jahr 2022", Statista, Dezember 2022, verfügbar auf: <https://de.statista.com/>. "Mercosur: Handelsströme im Importhandel zwischen den Mercosur-Ländern und ausgewählten Partnern von 1991 bis 2022", Statista, Mai 2023, verfügbar auf: <https://de.statista.com/>. "Mercosur: Handelsströme im Exporthandel zwischen den Mercosur-Ländern und ausgewählten Partnern von 1991 bis 2022", Statista, Mai 2023, verfügbar auf: <https://de.statista.com/>.

Quo vadis MERCOSUR-Abkommen?

Es ist nun 4 Jahre her, seit das derzeitige EU-MERCOSUR Abkommen ausgehandelt wurde und es ist noch immer nicht in Kraft getreten. Es bedarf von europäischer Seite der Ratifikation des Europäischen Rats, des Europaparlaments und der EU-Mitgliedsstaaten unter Berücksichtigung der nationalen Verfahren, sowie der vier

15. *Perspectivas Económicas de América Latina 2016 – hacia una nueva asociación con China*, OCDE, Banco de desarrollo de América Latina, CEPAL, 2015.

16. „EU-Kommission stellt Global-Gateway-Investitionsagenda mit Lateinamerika und der Karibik vor“, 17. Juli 2023, Deutsche Vertretung bei der Europäischen Kommission, verfügbar auf: <https://germany.representation.ec.europa.eu/>.

17. Schätzungen des brasilianischen Nationalen Verband der Industrie (CNI) zufolge entstehen in Brasilien für jede Milliarde R\$ brasilianischer Exporte in die EU über 21.400 Arbeitsplätze gegen 15.700 Arbeitsplätze pro Milliarde R\$ an Exporten nach China. In: „9 perguntas (e respostas) sobre o Acordo Mercosul – União Europeia“, Agência de notícias da indústria, 1. August 2023, verfügbar auf: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/>.

MERCOSUR-Staaten, um die Einfuhrsteuer für mehr als 90% der zwischen beiden Staatenbündnissen gehandelten Waren abzuschaffen. Der spanische EU-Ratsvorsitz hat sich für ein Weiterkommen des EU-MERCOSUR Handelsdeals sehr eingesetzt und trotz der innenpolitischen Ungewissheit nach den vorgezogenen Wahlen in Spanien gibt es in diesem Punkt im gesamten Spektrum der spanischen Politik weitgehend Unterstützung. Die Voraussetzungen für ein Näherkommen sind also an sich ideal. Da aber einige EU-Mitgliedsstaaten ihre Einwände bereits geäußert haben, drohen die Bemühungen der Südeuropäer umsonst zu sein.

Je mehr sich der Abschluss des Abkommens hinauszögert, umso schwieriger wird es, eine Einigung über die jetzige Fassung zu finden. Denn neue geopolitische Gegebenheiten können das Kräfteverhältnis der betroffenen Staaten so grundlegend verändern, dass die Wiederaufnahme von Verhandlungen unumgänglich wird. Differenzen zwischen beiden Staatenbündnissen, aber auch innerhalb der Staatenbündnisse müssen überwunden werden, möchte man ein Scheitern des Abkommens verhindern. Sowohl wirtschaftliche als auch geopolitische Entwicklungen bringen den Abschluss des EU-MERCOSUR Abkommens wieder in den Fokus der EU-Angelegenheiten. Jedoch ist auch nachvollziehbar, dass dabei Umweltaspekte mit im Vordergrund stehen sollten, dass europäische Landwirte nicht zu den Leidtragenden dieses Abkommens werden dürfen, und dass MERCOSUR-Staaten zurecht fordern, dass Wertschöpfung zunehmend auch im MERCOSUR-Raum anzusiedeln ist. Konvergenzen der EU und der MERCOSUR-Staaten liegen darin, Kollateralschäden der verstärkten Rivalität zwischen den USA und China abzuwenden, selbst Akteure ihrer Industriepolitik zu sein und ihre Kräfte zu bündeln, um eine Entkoppelung zwischen den USA und China aktiv zu vermeiden. Auf EU-Ebene wäre eine Einigung zwischen Frankreich und Deutschland zum Handelsvertrag EU-MERCOSUR wichtig, um eine einheitliche und konstruktive europäische Position gegenüber den MERCOSUR-Staaten einzunehmen. Das Zeitfenster besteht noch, aber für wie lange? Fortschritte im Handelsdeal würden Anlass bieten, eine gemeinsame europäische Sichtweise in den Diversifizierungsbestrebungen und in der Handelspolitik auf den Weg zu bringen.

Marie Krpata ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa) am Französischen Institut für internationale Beziehungen (Ifri).

Ana Helena Palermo ist Referentin des Präsidenten des Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).

Diese Veröffentlichung zitieren:

Marie Krpata, Ana Helena Palermo, « EU-MERCOSUR-Abkommen: Ein unlösbares Trilemma zwischen Wettbewerbsregeln, normativen Ambitionen und der Diversifizierung der Lieferketten », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 3. Oktober 2023.

ISBN : 979-10-373-0758-3

Die Verantwortung für die im weiteren Text geäußerten Standpunkte tragen die Autoren.

© Alle Rechte vorbehalten, Ifri, 2023.

Bild: © Europäische Kommission [Flagge der Europäischen Union; Flagge des Gemeinsamen Marktes des Südens; Flagge von Mercosur] /Wikipedia.org



27 rue de la Procession
75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org

