

Das Mercosur-Abkommen Was die EU geoökonomisch gewinnen kann

Matthias Kullas



Die Widerstände gegen das nahezu fertig verhandelte EU-Mercosur-Abkommen nehmen aktuell zu. Insbesondere französische Landwirte fürchten ungleiche Wettbewerbsbedingungen. Aus diesem Grund versucht die französische Regierung, eine Sperrminorität gegen das Abkommen zu organisieren.

- ▶ Das Abkommen sieht umfangreiche Schutzmaßnahmen für europäische Landwirte vor. U.a. gelten für viele landwirtschaftliche Erzeugnisse Importquoten. So dürfen pro Jahr nur 99.000 Tonnen Rindfleisch zu einem reduzierten Zollsatz von 7,5 Prozent in die EU importiert werden. Dies sind 1,2 Prozent der gesamten EU-Rindfleischproduktion.
- ▶ Die ökonomischen Vorteile des Abkommens für die EU sind überschaubar. Zwar können einige Branchen neue Märkte erschließen. Doch der erwartete Anstieg des europäischen Bruttoinlandsprodukts wird nur zwischen 0,06 und 0,1 Prozent liegen. Dass der Anstieg gering ist, liegt daran, dass die Mercosur-Staaten nur ein kleiner Handelspartner der EU sind.
- ▶ Wichtiger sind die geoökonomischen Vorteile des Abkommens: Die EU könnte bei der Beschaffung von Seltenen Erden unabhängiger von China werden und ein wirtschaftliches und politisches Gegengewicht zu China in Südamerika schaffen.
- ▶ Die EU würde zudem an politischer Glaubwürdigkeit einbüßen, wenn sie 25 Jahre ein Abkommen verhandelt und es am Ende nicht unterzeichnet. Vor dem Hintergrund der geopolitischen Neuordnung und dem Erstarren nationaler Tendenzen in der EU ist es bedeutsam, die handelspolitischen Interessen der EU strategisch zu stärken.

Inhaltsverzeichnis

1	EU-Mercosur-Abkommen: Der aktuelle Stand	3
2	Warum die EU das EU-Mercosur-Abkommen beschließen sollte	4
2.1	Ökonomische Vorteile	4
2.2	Geopolitische Vorteile	5
3	Fazit.....	6

1 EU-Mercosur-Abkommen: Der aktuelle Stand

Die Widerstände gegen das nahezu fertig verhandelte EU-Mercosur-Abkommen nehmen aktuell zu. Insbesondere in Frankreich protestieren Landwirte dagegen. Sie fürchten ungleiche Wettbewerbsbedingungen, da Produkte aus den Mercosur-Staaten möglicherweise nicht denselben strengen Umwelt-, Gesundheits- und Sozialstandards unterliegen wie europäische. Die Proteste haben dazu geführt, dass die französische Regierung und das französische Parlament das Abkommen in seiner jetzigen Form mit großer Mehrheit ablehnen. Die französischen Landwirte und die französische Regierung fordern die Einführung von Spiegelklauseln, die von Mercosur-Produzenten verlangen, ähnliche Standards einzuhalten wie europäische Produzenten.¹ Um das Abkommen in seiner jetzigen Form zu verhindern, versucht die französische Regierung nun eine Sperrminorität im Rat zu organisieren. Hierfür benötigt Frankreich die Unterstützung von mindestens drei weiteren Mitgliedstaaten. Diese müssen zudem 35 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. Einen ersten Verbündeten hat sie mit Polen bereits gefunden. Als weitere mögliche Unterstützer gelten Österreich, die Niederlande und Italien. Vor dem Hintergrund, dass auch in der EU nationale Interessen von den jeweiligen Regierungen der Mitgliedstaaten wieder stärker vorgebracht werden, ist es bedeutsam, die handelspolitischen Interessen der EU deutlich zu machen.

Das Abkommen zwischen der EU und den fünf südamerikanischen Mercosur-Staaten Brasilien, Argentinien, Bolivien, Uruguay und Paraguay sieht vor, dass Zölle im Warenhandel weitgehend abgeschafft werden. Europäische Unternehmen können dadurch jährlich Zölle im Wert von vier Mrd. Euro sparen.² Zudem sollen auch Hemmnisse bei der Erbringung von Dienstleistungen beseitigt werden. Eigentlich wurde bereits 2019 eine politische Einigung über das Abkommen zwischen den Mercosur-Staaten und der EU erzielt. Doch das fertig verhandelte Abkommen wurde niemals ratifiziert. Ein wesentlicher Grund war, dass der damalige brasilianische Präsident Jair Bolsonaro gesetzliche Umweltschutzregelungen lockerte, um die wirtschaftliche Erschließung Amazoniens zu vereinfachen.³ Die EU hatte daraufhin die Sorge, dass das Handelsabkommen zu einer stärkeren Entwaldung in Südamerika führen würde. Auch wenn der aktuelle brasilianische Präsident Luiz Inácio da Silva zu einer umwelt- und klimafreundlichen Politik zurückkehren will, möchte die EU den EU-Mercosur-Abkommen eine Zusatzklärung hinzufügen, um Umweltbedenken zu beseitigen.⁴ Konkret fordert die EU von den Mercosur-Staaten strengere Verpflichtungen im Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes. Dies umfasst Maßnahmen gegen die Abholzung des Amazonas-Regenwaldes und die Einhaltung der Ziele des Pariser Klimaabkommens. Die EU strebt an, diese Verpflichtungen verbindlich im

¹ Le Monde (2024): EU-Mercosur trade deal: French lawmakers overwhelmingly reject treaty in non-binding vote, online unter: https://www.lemonde.fr/en/politics/article/2024/11/27/eu-mercotur-trade-deal-french-lawmakers-overwhelmingly-reject-treaty-in-non-binding-vote_6734278_5.html.

² Europäische Kommission (2019): EU und Mercosur erzielen Einigung in Handelsfragen, Pressemitteilung vom 28.06.2019, online unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_19_3396.

³ Bundesministerium für wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklung (2024): Innenpolitische Spannungen, online unter: <https://www.bmz.de/de/laender/brasilien/politische-situation-10928>.

⁴ Vgl. Rudloff, B. und T. Stoll (2023): EU-Mercosur-Abkommen: Die EU muss raus aus ihrer handelspolitischen Sackgasse, online unter: <https://www.swp-berlin.org/publikation/eu-mercotur-abkommen-die-eu-muss-raus-aus-ihrer-handelspolitischen-sackgasse>.

Abkommen zu verankern. Zudem versucht die EU, den Bedenken französischer und polnischer Landwirte Rechnung zu tragen.

Die Mercosur-Staaten betrachten die Forderungen der EU als protektionistisch und „regulatorischen Imperialismus“⁵. Sie fordern als Gegenleistung von der EU eine finanzielle Unterstützung für die Umsetzung der europäischen Umwelt- und Klimastandards, insbesondere bei der Dekarbonisierung ihrer Energiesysteme. Als weitere Gegenleistungen sind zudem die Erhöhung bestimmter Zollkontingente, der Schutz heimischer Klein- und Mittelbetriebe sowie Maßnahmen zur Absicherung ihrer Strategien zur Reindustrialisierung im Gespräch.⁶

Schließlich kritisieren die Mercosur-Staaten, dass die EU einseitig Rechtsakte erlassen hat, die die Vorteile des Abkommens für die Mercosur-Staaten verringern könnten.⁷ Gemeint sind hier die Entwaldungsverordnung und die Lieferkettenrichtlinie. Die Entwaldungsverordnung verpflichtet europäische Importeure beim Import von Produkten, die in der Vergangenheit häufig mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung standen, zu besonderen Sorgfaltspflichten. Konkret betrifft dies den Import von Soja, Ölpalme, Rindern, Kaffee, Kakao, Kautschuk und Holz sowie daraus hergestellten Erzeugnissen.⁸ Die Lieferkettenrichtlinie verpflichtet europäische Unternehmen dazu, bestimmte Umwelt- und Arbeitsstandards bei allen Unternehmen in ihrer Lieferkette sicherzustellen. Dies betrifft auch südamerikanische Unternehmen, wenn sie Produkte oder Teile davon in die EU exportieren möchten.

Trotz dieser Hindernisse wird der Abschluss der technischen Gespräche bis Mitte Dezember angestrebt. Wenn es schnell geht, kann das Abkommen bereits während des Mercosur-Gipfels vom 5. bis 7. Dezember in Montevideo, Uruguay, unterzeichnet werden. Die Ergebnisse könnten dann auf dem Treffen der europäischen Staats- und Regierungschefs am 19. und 20. Dezember präsentiert werden.

2 Warum die EU das EU-Mercosur-Abkommen beschließen sollte

2.1 Ökonomische Vorteile

Bei Abschluss des Handelsabkommens würden europäische Unternehmen Zugang zu einem Absatzmarkt mit über 270 Millionen Menschen erhalten, die ein Bruttoinlandsprodukt von drei Billionen US-Dollar erwirtschaften. Insbesondere die europäische Automobil-, Chemie- und Pharmaindustrie sowie der Maschinenbau erhoffen sich verstärkte Exporte durch den Abbau der Zölle. Zudem würden zahlreiche europäische Lebensmittelhersteller vom Schutz geografischer Herkunftsangaben profitieren, der ebenfalls Teil des Abkommens ist, etwa

⁵ Šeřčovič, M. (2024): Anhörung zur Bestätigung als neuer EU-Kommissar für Handel und wirtschaftliche Sicherheit.

⁶ Vgl: Euronews (2024): Polen und Frankreich: Gemeinsam gegen das Mercosur-Abkommen, online unter: <https://www.euractiv.de/section/europa-kompakt/news/polen-und-frankreich-gemeinsam-gegen-das-mercotur-abkommen/>.

⁷ Vgl. Rudloff, B. und T. Stoll (2023): EU-Mercosur-Abkommen: Die EU muss raus aus ihrer handelspolitischen Sackgasse, online unter: <https://www.swp-berlin.org/publikation/eu-mercotur-abkommen-die-eu-muss-raus-aus-ihrer-handelspolitischen-sackgasse>.

⁸ Vgl. Europäische Union (2023): Verordnung (EU) 2023/1115 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010, online unter: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A32023R1115%3ADE%3AHTML>.

Hersteller von Parmaschinken, Champagner oder Comté. Auch andere europäische Lebensmittelhersteller, etwa Hersteller von Käse, Süßwaren oder von Olivenöl sowie Produzenten zahlreicher Obstsorten würden von Handelserleichterungen profitieren.

Schließlich dürften europäische Unternehmen und Konsumenten von günstigeren Importen profitieren. Denn durch das Handelsabkommen wird die EU ihre Zölle auf Industriegüter und zahlreiche landwirtschaftliche Erzeugnisse abschaffen. Für besonders sensible landwirtschaftliche Erzeugnisse beschränkt die EU den Import aus den Mercosur-Staaten jedoch auf zuvor festgelegte Mengen. Hierzu zählt Rindfleisch, von dem nur 99.000 Tonnen pro Jahr mit einem ermäßigten Zollsatz von 7,5 Prozent eingeführt werden dürfen.⁹ Dies entspricht 1,2 Prozent der gesamten EU-Rindfleischproduktion.¹⁰ Für Mengen darüber hinaus gilt der bereits heute angewandte Zollsatz. Für den Import von Ethanol, Schweinefleisch, Honig, Zucker und Geflügel gelten ebenso Mengenbeschränkungen. Zudem gibt es eine Schutzklausel, die die Aussetzung der Quoten für einen Zeitraum von bis zu vier Jahren ermöglicht, wenn durch die Importe wirtschaftliche Schäden entstehen. Diese Maßnahmen zeigen, dass die Europäische Kommission die Sorgen der europäischen Hersteller, insbesondere der Landwirte, bei den Verhandlungen ernst genommen hat.

Dass sie den Import von landwirtschaftlichen Erzeugnissen nicht vollständig aus dem Abkommen heraushalten konnte, liegt schlicht daran, dass Handelsabkommen aus Verhandlungsgründen immer eine beidseitige Marktöffnung erfordern. Aus ökonomischer Sicht ist es auch sinnvoll, möglichst viele Güter in ein Handelsabkommen einzubeziehen. Denn die ökonomischen Vorteile von Freihandel beruhen auf Spezialisierungsvorteilen. Durch Handel hat jedes Land die Möglichkeit, sich auf die Herstellung der Güter zu spezialisieren, die es relativ besser herstellen kann als der Handelspartner. Zölle und andere Handelsbeschränkungen verhindern diese Spezialisierung.

Untersuchungen zu den erwarteten Wohlfahrtsgewinnen des EU-Mercosur-Abkommen kommen zu dem Ergebnis, dass das Bruttoinlandsprodukt der EU durch das Abkommen zwischen 0,06 und 0,1 Prozent ansteigen wird.¹¹ Dass der Anstieg vergleichsweise gering ist, liegt daran, dass die Mercosur-Staaten nur ein kleiner Handelspartner der EU sind.

2.2 Geökonomische Vorteile

Wichtiger als die ökonomischen sind ohnehin die geökonomischen Vorteile für die EU. So könnte das Abkommen die EU dabei unterstützen, ihren Zugang zu strategisch wichtigen Rohstoffen, etwa Seltenen Erden, stärker zu diversifizieren. Eine Diversifizierung der europäischen Rohstoffbeschaffung ist dringend notwendig und steht weit oben auf der EU-Agenda. Denn

⁹ Europäische Kommission (2019): EU-Mercosur: Text of the agreement, online unter: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/text-agreement_en.

¹⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024): Häufig gestellte Fragen zum EU-MERCOSUR Assoziierungsabkommen, online unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/FAQ/Mercosur/faq-assoziierungsabkommen-eu-mercosur.html>.

¹¹ Für eine Übersicht der verschiedenen Simulationen siehe Iglesias et al. (2024): Zwischen „strategischer Autonomie“ und „Zeitenwende“: Die Bedeutung des Handels zwischen der EU und Mercosur; IW-Policy Paper 8/2024.

bislang bezieht die EU 100 Prozent ihres Bedarfs an Seltenen Erden aus China.¹² Es ist nicht ausgeschlossen, dass China hier zukünftig Exportrestriktionen erlässt, wenn sich der wirtschaftliche und politische Konflikt zwischen der EU und China weiter zuspitzt.

Mindestens ebenso wichtig wie der Zugang zu Ressourcen ist der Vorteil, dass die EU durch das Abkommen ihre Präsenz und ihren Einfluss in Südamerika stärken kann. Sie kann und muss ein Gegengewicht zu den zunehmenden Aktivitäten Chinas in der Region bilden. Denn China ist nicht untätig. Das Land dominiert bereits den Außenhandel der Mercosur-Staaten und sichert sich seinerseits wichtige Rohstoffe. Die jüngste Eröffnung eines chinesisch kontrollierten Hafens in Peru zeigt das Interesse Chinas in der Region sehr deutlich. Sozial- und Umweltstandards spielen dabei keine Rolle.

Und nicht zuletzt spielt die EU mit ihrer politischen Glaubwürdigkeit. Es ist nur schwer vorstellbar, dass andere wichtige Länder zukünftig mit der EU ernsthaft über ein ähnliches Abkommen verhandeln werden, wenn die Gefahr besteht, dass die EU bei einem nahezu fertig verhandelten Abkommen in letzter Minute einen Rückzieher macht. Denn nicht nur die EU, auch die anderen Verhandlungsparteien haben interne Widerstände zu überwinden, wenn sie ein solches Abkommen unterzeichnen möchten. Die Verhandlungsmacht der EU wird zukünftig zudem automatisch bereits dadurch geschwächt, da das EU-BIP relativ zum Rest der Welt sinken wird.

3 Fazit

Für die EU würde das EU-Mercosur-Abkommen zahlreiche Vorteile mit sich bringen. Nicht nur der Absatzmarkt für europäische Unternehmen würde sich vergrößern, auch und vor allem geoökonomisch würde die EU profitieren. Denn die EU könnte einen besseren Zugang zu strategisch wichtigen Ressourcen erhalten, etwa Seltenen Erden. Zudem könnte sie ein politisches und wirtschaftliches Gegengewicht zu China in Südamerika bilden. Sollte das Handelsabkommen scheitern, wird sich Südamerika verstärkt anderen Handelspartnern, insbesondere China, zuwenden. Sozial- und Umweltstandards spielen dann keine Rolle.

Die EU spielt aktuell mit ihrer politischen Glaubwürdigkeit. Es ist nicht vorstellbar, dass sich andere Länder auf so langwierige und komplexe Verhandlungen mit der EU einlassen werden, wenn letztlich die Gefahr besteht, dass die EU ein fertig ausgehandeltes Abkommen nicht mehr unterzeichnen möchte. Denn es sollte nicht vergessen werden, dass nicht nur die EU, sondern auch die andere Verhandlungspartei mit internen Widerständen zu kämpfen, wenn sie Handelsabkommen abschließen möchten.

In einer zunehmend fragmentierten und geopolitisch dominierten Weltwirtschaft ist es gerade für die EU wichtig, die außenwirtschaftlichen Beziehungen zu stärken. Versorgungssicherheit, Zugang zu Märkten und Rohstoffen sowie Infrastrukturprojekte und klimapolitische Kooperationen können dadurch strategisch positiv beeinflusst werden. Alles, was die EU nicht

¹² Europäischer Rat (2023): Infografik – Ein EU-Gesetz zu kritischen Rohstoffen für die Zukunft der EU-Lieferketten, <https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/critical-raw-materials/>.

mit potenziellen Partnern macht, machen andere. Die Bedeutung von Handelsabkommen lässt sich unter den derzeitigen geopolitischen Bedingungen nicht mehr allein an den ökonomischen Vorteilen festmachen.

**Autor:**

Dr. Matthias Kullas, Leiter des Fachbereichs Wirtschafts- und Stabilitätspolitik

Kullas@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Schiffbauerdamm 40 Räume 4205/06 | D-10117 Berlin

Tel. + 49 761 38693-0

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, das **Centre de Politique Européenne** PARIS, und das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.