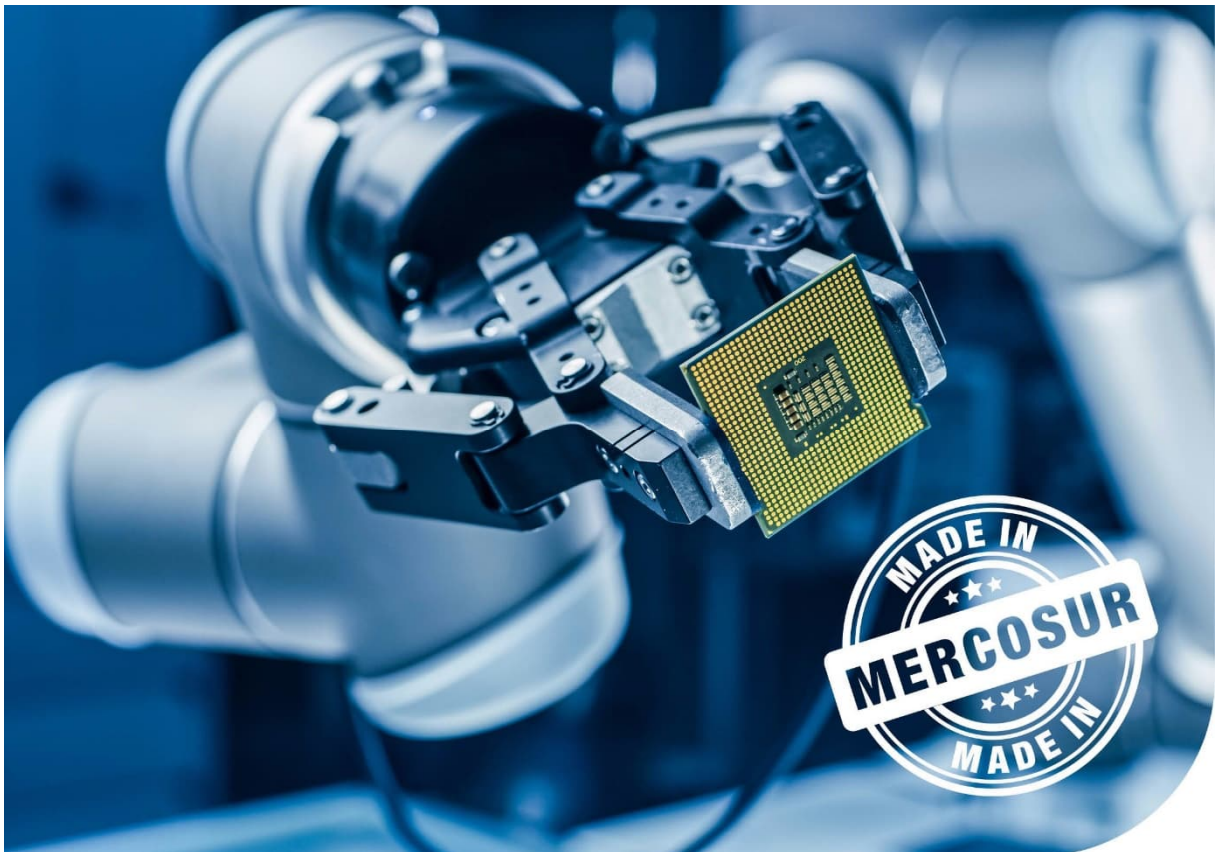


**EU-MERCOSUR-Abkommen verhindert
eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in Südamerika**

von Thomas Fritz



EU-MERCOSUR-Abkommen verhindert eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in Südamerika

Die Studie wurde im Auftrag und in konzeptioneller Zusammenarbeit mit Brot für die Welt erstellt. Sie stellt die Grundlage dar für den Brot für die Welt Standpunkt 07/2023 „EU-MERCOSUR-Beziehungen erfordern Neustart!“.



Autor: Thomas Fritz

Redaktion: Sven Hilbig, Antje Monshausen

Juli 2023, Berlin

Inhalt

1	EINLEITUNG	5
2	DEINDUSTRIALISIERUNG UND RE-PRIMARISIERUNG IM MERCOSUR	10
2.1	Deindustrialisierung in Argentinien und Brasilien	10
2.2	Der Einfluss des Handels auf den Niedergang der Industrie.....	15
2.3	Die Re-Primarisierung des Außenhandels	18
3	ZOLLABBAU IM EU-MERCOSUR-ABKOMMEN.....	23
3.1	Vertiefung der ökonomischen Kluft: Industriezölle	23
3.2	Verbot von Exportsteuern und -abgaben.....	28
3.3	Leerstelle: Verbindliche und durchsetzbare sozial-ökologische Regulierung	30
4	LIBERALISIERUNG VON DIENSTLEISTUNGEN UND INVESTITIONEN.....	35
4.1	Dienstleistungsdefizit und digitaler Handel	35
4.2	Direktinvestitionen und Steuervermeidung.....	39
4.3	Grundsätzliches Verbot vieler industriepolitischer Investitionsauflagen	42
4.4	Leerstelle: Sozial-ökologisches Investment Screening.....	45
5	DURCHSETZUNG GEISTIGER EIGENTUMSRECHTE	49
5.1	EU sichert technologischen Vorsprung durch geistige Eigentumsrechte ab.....	49
5.2	Zwangslizenzen für medizinische Güter.....	54
5.3	Harmonisierung des Patentrechts: Patent Cooperation Treaty.....	57
5.4	Leerstelle: Technologietransfer für die Energiewende	58

6	INTERREGIONALE AUSSCHREIBUNGSPFLICHT.....	60
6.1	Öffnung des Vergabewesens im MERCOSUR.....	60
6.2	Leerstelle: Nachhaltige Beschaffung.....	63
7	ANFORDERUNGEN AN EIN ZUKUNFTSFÄHIGES EU-MERCOSUR-ABKOMMEN	65-657

1 Einleitung

Bereits seit 1999 verhandelt die Europäische Union mit dem MERCOSUR über ein Assoziierungsabkommen, das aus drei Teilen - Handel, Kooperation und politischem Dialog - bestehen soll. Dem südamerikanischen Staatenbund MERCOSUR gehören Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay an. Im Juni 2019 verkündete die EU-Kommission schließlich, sie habe eine Grundsatz-Einigung über den Handelsteil des Assoziierungsabkommens mit dem MERCOSUR erzielt.¹ Nach Angaben des Europäischen Auswärtigen Dienstes wurden im Juni 2020 auch die Verhandlungen über die übrigen beide Teile des Abkommens abgeschlossen.²

Gleichwohl gerieten die Gespräche seither wieder ins Stocken, vor allem aufgrund der konfrontativen Politik des brasilianischen Präsidenten Jair Bolsonaro, der sein Amt im Januar 2019 angetreten hatte. Unter seiner Präsidentschaft kam es nicht nur zu zahlreichen Menschenrechtsverletzungen, sondern auch zu einer deutlichen Zunahme der Entwaldung in der brasilianischen Amazonas-Region. Eine mögliche Zustimmung zu dem Assoziierungsabkommen traf daher auf erhebliche Vorbehalte mehrerer EU-Regierungen.

Mit dem Regierungswechsel in Brasilien und dem Amtsantritt von Präsident Luiz Inácio Lula da Silva am 1. Januar 2023 verknüpften die Europäische Kommission und Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten jedoch die Hoffnung, dass die Verhandlungen nunmehr zum Abschluss gebracht werden können. Die Blockade, die durch die umwelt- und menschenrechtsfeindliche Politik Bolsonaros, herrschte, dürfte unter Lula überwunden werden, so die weit geteilte Einschätzung. Auf europäischer Seite ist das Interesse an einem raschen Abschluss auch vor dem Hintergrund der veränderten politischen Rahmenbedingungen gestiegen, vor allem die durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine noch einmal verschärfte internationale Konkurrenz um Energie und Rohstoffe.

Vor allem die deutsche Bundesregierung setzt sich für die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens ein, was Bundeskanzler Olaf Scholz (SPD) bei seinen Reisen nach Argentinien und Brasilien im Januar 2023 bekräftigte.³ Auch die beiden grünen

¹ Europäische Kommission: EU und Mercosur erzielen Einigung in Handelsfragen, Pressemitteilung, 28.6.2019: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-3396_de.htm

² EEAS: EU-Mercosur Association Agreement: conclusion of negotiations on the Political Dialogue and Cooperation pillar, European External Action Service, 2.7.2020: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/81950/eu-mercrosur-association-agreement-conclusion-negotiations-political-dialogue-and-cooperation_en

³ Bundesregierung: Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz und dem brasilianischen Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva am 30. Januar 2023 in Brasília, 30.1.2023: <https://www.bundesregierung.de/breg->

Regierungsmitglieder, Wirtschaftsminister Habeck und Landwirtschaftsminister Özdemir, warben bei ihrem Brasilien-Besuch im März 2023 für das Abkommen mit dem MERCOSUR.⁴ Damit vollzogen sie eine Abkehr vom Wahlprogramm der Grünen, in dem ihre Partei 2021 das Abkommen noch abgelehnt hatte.⁵

Doch auch mit dem Regierungswechsel in Brasilien ist noch unklar, ob und wann die Verhandlungen abgeschlossen und die Ratifizierung des Abkommens eingeleitet werden kann. Denn sowohl die brasilianische als auch die argentinische Regierung machten wiederholt deutlich, dass sie Änderungsbedarf an dem bisherigen Vertrag sehen. Die EU-Kommission hingegen möchte das ausgehandelte Paket nicht wieder aufschnüren und ihm lediglich ein begleitendes Zusatzinstrument über Umwelt- und Klimaaspekte hinzufügen, das den Vertragstext selbst aber unberührt ließe.

Ein besonderes Interesse der amtierenden Regierungen Brasiliens und Argentinens liegt dabei auf Vertragsanpassungen, die die industrielle Entwicklung beider Länder erleichtern sollen. So erklärte Lula nach seinem Wahlsieg, seine Regierung trete für einen faireren internationalen Handel ein: „Wir wollen keine Handelsabkommen, die unser Land zur ewigen Rolle des Rohstoffexporteurs verdammen.“ Stattdessen solle Brasilien „re-industrialisiert“ und in die „grüne und Digitalwirtschaft investiert“ werden. „Auch wir wollen Wissen exportieren“, so Lula.⁶ Damit formuliert er den Anspruch seines Landes, vermehrt wissensintensive Produkte etwa im Bereich der Hochtechnologie exportieren zu wollen.

Beim Brasilien-Besuch von Bundeskanzler Olaf Scholz bekräftigte Lula, dass er einige Änderungen am EU-MERCOSUR-Abkommen zugunsten der brasilianischen Wirtschaft erwarte, etwa bei den Vertragsbestimmungen zum öffentlichen Beschaffungswesen.⁷ Argentinens Präsident Alberto Fernández äußerte ähnliche Kritik. Bei einer Wirtschaftskonferenz erklärte er, das Abkommen schade der brasilianischen und argentinischen

[de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzler-scholz-und-dem-brasilianischen-praesidenten-luiz-in-%C3%A1-cio-lula-da-silva-am-30-januar-2023-in-brasilien-2161570](https://www.n-tv.de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzler-scholz-und-dem-brasilianischen-praesidenten-luiz-in-%C3%A1-cio-lula-da-silva-am-30-januar-2023-in-brasilien-2161570)

⁴ Sebastian Huld: Habeck und Özdemir in Brasilien: Fairer ausbeuten mit Robert und Cem, ntv, 13.3.2023: <https://www.n-tv.de/politik/Fairer-ausbeuten-mit-Robert-und-Cem-article23981406.html>

⁵ Im Wahlprogramm der Grünen heißt es: „Abkommen mit negativen Auswirkungen auf die Umwelt oder die Ernährungssouveränität wie das EU-Mercosur-Abkommen mit lateinamerikanischen Staaten lehnen wir ab.“, siehe: Bündnis 90/Die Grünen: Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021: https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestagswahl-2021_barrierefrei.pdf

⁶ Brasilwire: Lula's victory speech 30/10/2022: <https://www.brasilwire.com/lulas-victory-speech-30-10-2022/>

⁷ Fabio Murakawa/Renan Truffi: Lula diz querer concluir acordo Mercosul-UE até junho, mas com mudanças. Valor, 30.1.2023: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/01/30/lula-diz-querer-concluir-acordo-mercosul-ue-at-junho-mas-com-mudanas.ghtml>

Automobilindustrie. Für die dortigen Hersteller sei es ein Problem, weil es die Konkurrenz aus Europa verschärfen könne.⁸

Die Regierenden des MERCOSUR können sich dabei auf die Zivilgesellschaft ihrer Länder stützen, in der das Abkommen auf breite Ablehnung trifft. In einer gemeinsamen Erklärung sprechen sich zahlreiche soziale Bewegungen des MERCOSUR gegen die Unterzeichnung des Vertrags aus. Sie warnen u. a. vor den höheren Importen von Industriewaren aus der EU, die zur Verdrängung lokaler Industrie und Beschäftigung führen würden.⁹ In einer gemeinsamen Erklärung mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund betonen die Gewerkschaftsdachverbände des MERCOSUR ebenfalls ihre Ablehnung des Vertrages, dessen Marktöffnungsregeln die Wertschöpfungsketten innerhalb des MERCOSUR unterlaufen könnten.¹⁰

Brasilianische Organisationen kritisieren daneben, dass das Abkommen den ungleichen Warenaustausch von Rohstoffen gegen Industriegüter vertiefe und dadurch die Re-Primarisierung der Ökonomie verstärke. Zudem begünstige der Vertrag schädliche Konzernpraktiken wie Kapitalflucht und Steuervermeidung.¹¹ In einer jüngsten Erklärung führt das brasilianische Bündnis gegen das EU-MERCOSUR-Abkommen zehn Gründe gegen den Vertrag auf, darunter die verstärkte Deindustrialisierung. Das Bündnis fordert eine Revision des Abkommens unter breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft.¹²

Diese Äußerungen von Regierenden und Zivilgesellschaft des MERCOSUR verdeutlichen, dass der Einfluss des Abkommens auf die wirtschaftliche Entwicklung künftig eine stärkere Rolle in den Gesprächen zwischen der EU und dem MERCOSUR spielen dürfte. Doch angesichts der globalen Mehrfach-Krisen – Klimawandel, Artensterben, Armut – ist ein traditioneller Industrialisierungspfad, der mit hohem Ressourcenverbrauch und Emissionen die globalen Ökosysteme und die Lebensgrundlagen lokaler Gemeinschaften zerstört, nicht mehr

⁸ Michal Stott: Argentina pede que União Europeia renegocie acordo comercial com Mercosul. Folha de S. Paulo, 8.12.2022: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/12/argentina-pede-que-uniao-europeia-renegocie-acordo-comercial-com-mercosul.shtml>

⁹ Acción por la Biodiversidad et al.: El acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea no debe ser firmado, 11.12.2020: <https://www.redes.org.uy/2020/12/11/el-acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea-no-debe-ser-firmado/>

¹⁰ Coordination of Trade Union Organisations of the Cono Sur (CCSCS)/European Trade Union Confederation (ETUC): Joint Statement on the Bi-Regional Association Agreement between the European Union and Mercosur, Februar 2021: <https://www.etuc.org/en/publication/cono-surccscs-etuc-joint-statement-bi-regional-association-agreement-between-european>

¹¹ Brasilianisches Bündnis gegen das EU-Mercosur-Abkommen: Organisationen der brasilianischen Zivilgesellschaft gegen das EU-Mercosur-Abkommen, 9.12.2020: <https://www.bilaterals.org/?organisationen-der-brasilianischen>

¹² Frente Brasileira Contra os Acordos Mercosul-UE e Mercosul-EFTA: Por que parar o Acordo Mercosul-União Europeia? Februar 2023: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/02/Conferencia-CARTA-1.pdf>

tragbar. Es bedarf vielmehr einer sozial-ökologischen Transformation der Produktion, die Dekarbonisierung, Kreislaufwirtschaft, Armutsbekämpfung und die Achtung der Menschenrechte miteinander verknüpft. Das Assoziierungsabkommen muss sich entsprechend daran messen lassen, welchen Beitrag es zu einer nachhaltigen industriellen Entwicklung und einer sozial gerechten grünen Ökonomie in den MERCOSUR-Ländern leistet.

Die Europäische Kommission kündigte in ihrer handelspolitischen Strategie im Jahr 2021 an, dass im Rahmen ihres „Green Deals“ künftig auch ihre Handelsabkommen einen stärkeren Beitrag zu einer solchen grünen Wirtschaft leisten sollen. So wolle sie sicherstellen, „dass Handelsinstrumente den globalen Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft begleiten und unterstützen ... und Wertschöpfungsketten fördern, die kreislaforientiert, verantwortungsvoll und nachhaltig sind.“ Dazu gehöre auch die Förderung der Unternehmensverantwortung und der Einhaltung von Umwelt-, Menschenrechts- und Arbeitsstandards. In allen Kapiteln der EU-Handelsabkommen werde die Nachhaltigkeitsdimension gestärkt, um die Voraussetzungen und Möglichkeiten für „nachhaltige Produkte und Dienstleistungen zu schaffen.“¹³

Zugleich betont die Kommission in ihrer Strategie allerdings auch, dass sie ihre Handelsabkommen für die Durchsetzung eines unverzerrten Zugangs zu Rohstoffen und Energie einsetzen will, die sie für die EU-Wirtschaft und deren Transformation als erforderlich ansieht.¹⁴ Die gestiegene Nachfrage nach diesen kritischen Gütern kann insofern zwar die Verhandlungsposition rohstoffreicher Länder wie der MERCOSUR-Mitglieder gegenüber der EU stärken. Sollten sie diese EU-Nachfrage jedoch unbeschränkt bedienen wollen, laufen die MERCOSUR-Staaten zugleich Gefahr, ihre Abhängigkeit von Rohstoffexporten zu zementieren und die angestrebte Modernisierung ihrer Wirtschaft zu untergraben.

Vor dem Hintergrund dieses Spannungsfelds untersucht die vorliegende Publikation, ob und inwieweit das Assoziierungsabkommen einen Beitrag zur industriellen Entwicklung und einer sozial-ökologischen Transformation in den MERCOSUR-Ländern leisten kann. Das Ergebnis allerdings ist ernüchternd. In der bisherigen Form wird das Abkommen den diesbezüglichen Ansprüchen nicht gerecht. Denn der Vertragstext enthält zahlreiche Bestimmungen, die die wirtschaftliche Entwicklung und die sozial-ökologische Transformation in den MERCOSUR-

¹³ Europäische Kommission: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik, Brüssel, den 18.2.2021, COM(2021) 66 final: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF

¹⁴ Ebd., Seite 14

Staaten eher behindern als stärken. So engt er den Handlungsspielraum für eine souveräne Industriepolitik ein, die auf höhere Wertschöpfung, qualifizierte Arbeit und eine Dekarbonisierung der Industrie abzielt. Zudem fehlen vor allem auf Seiten der EU die notwendigen Verpflichtungen, um die ökonomische Kluft zwischen EU und MERCOSUR zu schließen und die sozial-ökologische Transformation in den südamerikanischen Partnerländern politisch und materiell zu unterstützen.

Grundlage der vorliegenden Analyse sind die Textteile des EU-MERCOSUR-Handelsabkommens, die die EU-Kommission seit Mitte 2019 auf ihrer Webseite veröffentlicht hat. Diese aber können sich im Zuge weiterer Verhandlungen noch verändern. Alle Vertragsteile sind mit einem entsprechenden Hinweis versehen, demzufolge die Texte „weitere Modifikationen erfahren können“. Erst mit der – noch ausstehenden – Unterzeichnung des Abkommens gäbe es einen finalen Vertrag, der anschließend das Ratifizierungsverfahren in der EU und im MERCOSUR durchlaufen kann.

2 Deindustrialisierung und Re-Primarisierung im MERCOSUR

Ein entwicklungsförderliches Assoziierungsabkommen der EU mit dem MERCOSUR hätte vor allem konkrete Maßnahmen enthalten müssen, die die wirtschaftliche Entwicklung und die sozial-ökologische Transformation in den südamerikanischen Partnerländern unterstützt. Denn, wie die Beispiele Argentiniens und Brasiliens eindrücklich zeigen, haben die MERCOSUR - Staaten über die vergangenen zwei Jahrzehnte eine erhebliche Deindustrialisierung erlitten. Diese ging einher mit einer Spezialisierung auf den Agrar- und Rohstoffsektor in der Produktion und dem Export, was sich binnenwirtschaftlich in Beschäftigungsverlusten und geringer Innovationstätigkeit niedergeschlagen hat.

Durch diesen Prozess von Deindustrialisierung und Re-Primarisierung schwinden in beiden Ländern die Kapazitäten, drängende gesellschaftliche Herausforderungen zu meistern: Armutsbekämpfung, eine sozial-ökologische Transformation und die Dekarbonisierung der Industrie. Die Handelsbeziehungen zur EU verschärfen diese für die MERCOSUR-Länder riskante Entwicklungsschwäche. Denn ihre Exporte in die EU sind in besonders starkem Maße von Primärgütern geprägt, während ihre Importe aus der EU durch Güter der verarbeitenden Industrie mit höheren Wertschöpfungsanteilen dominiert werden. Daraus erwächst eine besondere Verantwortung für die EU, die wirtschaftliche und technologische Kluft gegenüber dem MERCOSUR zu verringern.

2.1 Deindustrialisierung in Argentinien und Brasilien

Der ehemalige Außenminister und heutige Sonderberater Brasiliens für internationale Beziehungen, Celso Amorim, sprach sich in einem Interview dafür aus, jene Punkte des EU-MERCOSUR-Abkommens abzuändern, „die die Industrie- und Technologiepolitik behandeln.“ So könne man nicht weitere Anstrengungen im Kampf gegen die Erderwärmung fordern und zugleich die Entwicklung eines öffentlichen Beschaffungswesens in Brasilien verhindern, „das lokale Industrien und insbesondere den Ausbau endogener oder angepasster Technologien fördert“. Seine Regierung wolle Arbeits- und Umweltstandards einhalten, doch dafür brauche es Forschung und Entwicklung.

Zur Begründung verwies Amorim auf die Entwicklung seines Landes in den vergangenen Jahrzehnten: „Brasiliens Deindustrialisierung war eine der schnellsten und perversesten, da sie gute Arbeitsplätze schlicht vernichtete.“ Infolgedessen herrschten heute in dem Land „prekäre

Arbeitsverhältnisse“. In wohlhabenderen Staaten hingegen habe sich das Stellenangebot vom Industriesektor zu anderen Bereichen mit höheren Löhnen verschoben, etwa in der Hochtechnologie.

Was Amorim für Brasilien beschreibt, wird in der Entwicklungsökonomie unter dem Stichwort der „vorzeitigen Deindustrialisierung“ diskutiert. Die westlichen Industriestaaten haben bereits in den 1960 Jahren einen Prozess der Deindustrialisierung begonnen, der in den 1980er Jahren auch die industriellen Spätentwickler Ostasiens (u.a. Taiwan, Südkorea, Singapur) sowie Lateinamerika und Afrika erfasste. Als ein Indikator der Deindustrialisierung gilt dabei meist ein sinkender Anteil der industriellen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung sowie ein wachsendes Gewicht des Dienstleistungssektors.

Doch macht es einen erheblichen Unterschied, in welchem Entwicklungsstadium eine Deindustrialisierung einsetzt. Denn in vielen lateinamerikanischen und afrikanischen Ländern begann dieser Prozess zu einem Zeitpunkt, wo die Pro-Kopf-Einkommen noch auf einem weit niedrigeren Niveau verharrten als zu Beginn der Deindustrialisierung in den entwickelten Industrieländern.¹⁵ Als in Industriestaaten die Bedeutung der Industrie zugunsten der Dienstleistungen zu schrumpfen begann, hatte dort das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) zwischen 10.000 und 15.000 US-Dollar erreicht. In Brasilien und Argentinien hingegen setzte die Deindustrialisierung bereits bei einem niedrigen Pro-Kopf-BIP von 5.200 bis 5.500 US-Dollar ein.¹⁶

Ein weiterer Unterschied: Die Deindustrialisierung kann sowohl mit einem sinkenden als auch einem steigenden Anteil der industriellen Wertschöpfung am Bruttoinlandsprodukt einhergehen. Vor allem in fortgeschrittenen Industriestaaten verlor der verarbeitende Sektor zwar Beschäftigte, behielt aber nicht selten seinen Anteil an der Wertschöpfung oder steigerte ihn sogar, vor allem dank neuer Technologien. In jenen Ländern aber, in denen der verarbeitende Sektor nicht nur seine Anteile an der Beschäftigung, sondern auch am BIP verlor, drohten schwerwiegende Entwicklungsrückstände. Denn die verarbeitende Industrie gilt als der

¹⁵ José Gabriel Palma: De-Industrialisation, ‚Premature‘ De-Industrialisation and the Dutch Disease, Revista NECAT, Jg. 3, Nr. 5, Jan-Juni 2014, S. 7-23: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/revistanecat/article/view/4495>

¹⁶ Mario Castillo/Antonio Martins Neto: Premature Deindustrialization in Latin America, ECLAC, Production Development Series 205, Santiago, Juni 2016: <https://www.cepal.org/en/publications/40241-premature-deindustrialization-latin-america>

wichtigste Entwicklungsmotor, der hohe Produktivitätssteigerungen, technologische Innovationen und qualifizierte Beschäftigung hervorbringt.¹⁷

So betrachtet der US-amerikanische Ökonom Dani Rodrik die verarbeitende Industrie als den dynamischsten Sektor der Ökonomie. Er zeichne sich durch eine größere Produktivität und ein höheres Einkommensniveau gegenüber der häufig informellen Beschäftigung in der Landwirtschaft und in einfachen Dienstleistungen aus. Eine vorzeitige Deindustrialisierung blockiere folglich, „den hauptsächlichen Weg einer raschen ökonomischen Konvergenz“ der Mittel- und Niedrigeinkommensländer mit den Hochlohnländern.¹⁸

Nach Rodriks Berechnungen erlitten besonders die Länder in Lateinamerika und im südlichen Afrika sinkende Anteile der verarbeitenden Industrie sowohl an der Beschäftigung als auch am Bruttoinlandsprodukt. Der stärkste Niedergang der Industrie spielte sich demnach in den Mitteleinkommensländern Lateinamerikas ab, die vor allem erhebliche Verluste der industriellen Beschäftigung verkraften mussten. Lediglich eine kleine Gruppe ostasiatischer Staaten vermochte diesen Prozess zu vermeiden.

Eine Untersuchung der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik bestätigt diese Befunde für die beiden größten MERCOSUR-Staaten. Danach erlitten Argentinien und Brasilien spätestens seit Ende der 1980er Jahre eine vorzeitige Deindustrialisierung, gepaart mit einer Spezialisierung auf Primärgüter, rohstoffbasierte Industrien und Dienstleistungen niedriger Produktivität.¹⁹

In Brasilien setzte sich dieser Prozess auch unter den Regierungen der Arbeiterpartei von 2003 bis 2014 fort, obgleich diese die inländische Industrie mit verschiedenen Förderprogrammen unterstützten. Deren Wirksamkeit wurde jedoch durch zu geringe Zielgenauigkeit und mangelnde Koordination der Industriepolitik mit der Handels- und Währungspolitik begrenzt. So führte der Boom der Rohstoffpreise in den 2000er Jahren zu Kapitalzuflüssen, die die

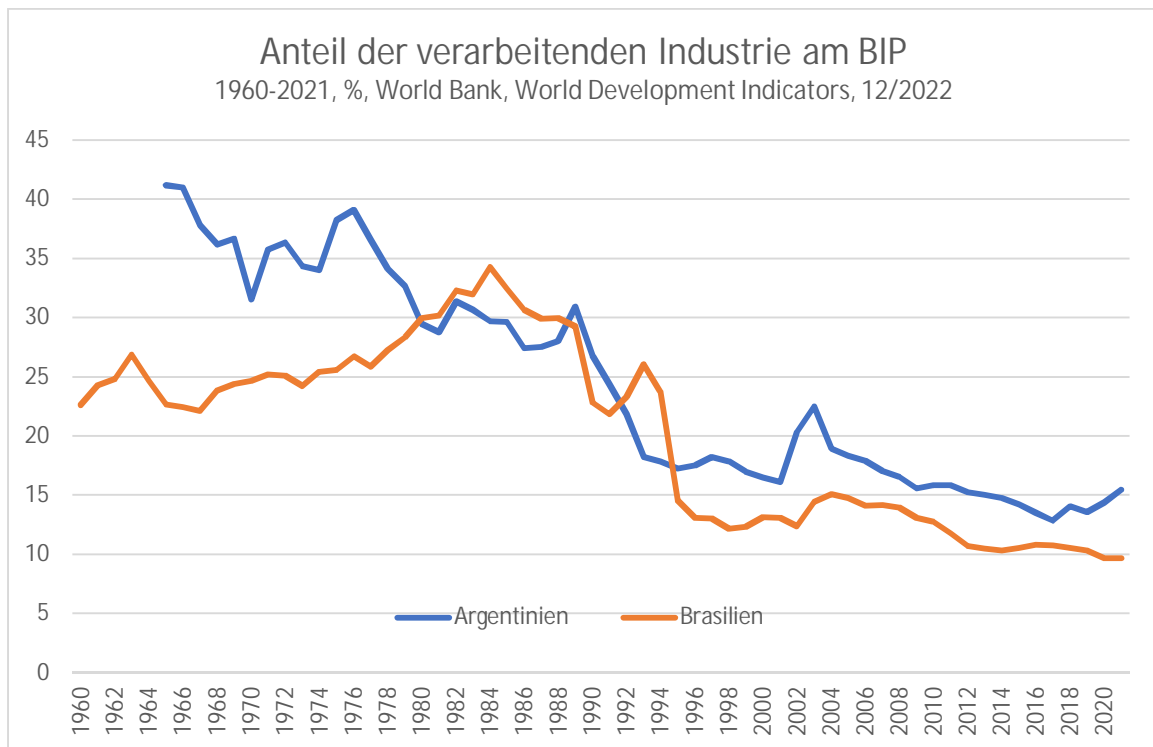
¹⁷ Fiona Trigenna: Characterising deindustrialisation: An analysis of changes in manufacturing employment and output internationally, Cambridge Journal of Economics 2009, 33, 433–466: <https://academic.oup.com/cje/article/33/3/433/1690329>

¹⁸ Dani Rodrik: Premature Deindustrialization, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Februar 2015, NBER Working Paper 20935, Seite 5: <https://www.nber.org/papers/w20935>

¹⁹ Mario Castillo/Antonio Martins Neto: Premature Deindustrialization in Latin America, ECLAC, Production Development Series 205, Santiago, Juni 2016: <https://www.cepal.org/en/publications/40241-premature-deindustrialization-latin-america>

brasilianische Währung Real wiederholt aufwerten ließen und dadurch brasilianische Industriegüter auf den internationalen Märkten verteuerten.²⁰

Daten der Weltbank zeigen, dass die Deindustrialisierung in Argentinien und Brasilien, gemessen an dem Anteil des verarbeitenden Sektors an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung, bis in die jüngste Vergangenheit andauert (siehe Grafik).



In Argentinien schrumpfte der Anteil der verarbeitenden Industrie am BIP bereits seit den 1960er Jahren, von damals ca. 40 Prozent auf um die 15 Prozent im Jahr 2021. Der Abschwungverstarkte sich noch einmal seit dem Beginn der Militärdiktatur im Jahr 1976, die besonders das argentinische Agrobusiness unterstützte.²¹

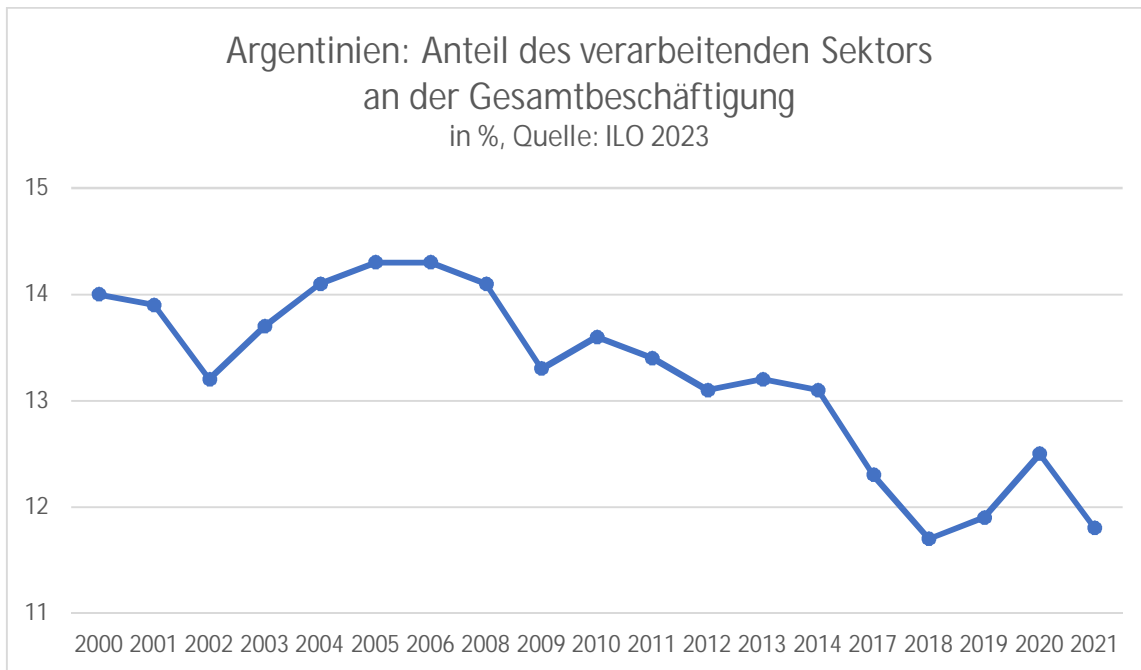
Etwas anders zeigt sich die Entwicklung in Brasilien, wo bis Anfang der 1980er Jahre der BIP-Anteil des verarbeitenden Sektors auf rund 35 Prozent kletterte, um anschließend wieder

²⁰ André Nassif/Marta dos Reis Castilho: Trade Patterns in a Globalised World: Brazil's Recent Trajectory Towards Regressive Specialisation, Cambridge Journal of Economics, Volume 44, Issue 3, 5/2020, Seite 671–701: <https://doi.org/10.1093/cje/bez069>

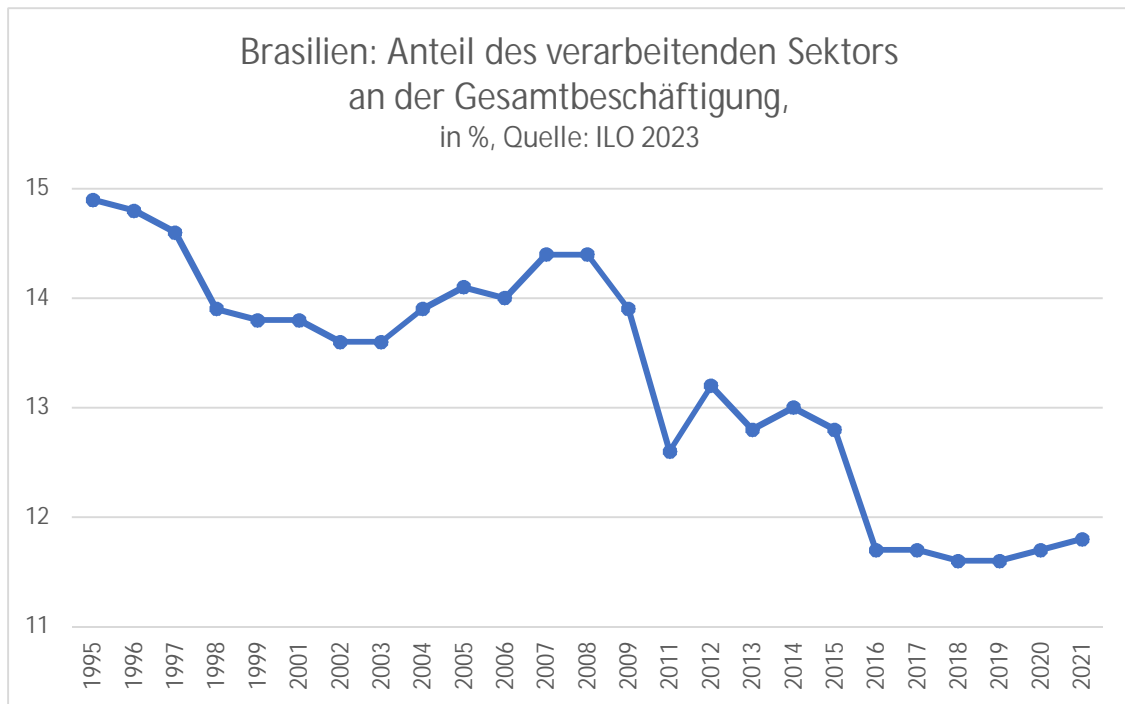
²¹ Paul Cooney: Paths of Development in the Southern Cone: Deindustrialization and Reprimarization, Sociedade Brasileira de Economia Politica, XXVI Encontro Nacional de Economia Politica, 7.-10.6.2022: https://enep.sep.org.br/uploads/2060_1647026495_Cooney_ENEP_XXVI_Desindustrialization_and_Reprimarization_pdf_ide.pdf

deutlich abzufallen. Dieser Wendepunkt geht unter anderem auf die Schuldenkrise der 1980er Jahre zurück, die zu einem Austrocknen der Kapitalflüsse nach Lateinamerika führte. In Brasilien hatte das Auslandskapital, damals zumeist Kredite, in erheblichem Maße zur Finanzierung der dortigen Industrie beigetragen.²²

Auch der Anteil der verarbeitenden Industrie an der Gesamtbeschäftigung ist in beiden MERCOSUR-Ländern gesunken, wenn auch nicht so stark wie der Anteil am BIP. Der Bedeutungsverlust der industriellen Beschäftigung hält in beiden Ländern bis in die jüngste Vergangenheit an. In den letzten 20 bis 25 Jahren schrumpfte der Beschäftigungsanteil des verarbeitenden Sektors in Argentinien und Brasilien jeweils von rund 15 Prozent auf weniger als 12 Prozent (siehe Grafiken).



²² André Nassif/Paulo César Morceiro: Industrial policy for prematurely deindustrialized economies after the Covid-19 pandemic crisis: Integrating economic, social and environmental goals for Brazil, Universidade Federal Fluminense, Textos Para Discussão 351, 11/2021: <http://economia.uff.br/wp-content/uploads/sites/584/2021/11/TD-351.pdf>



Diese Entwicklung ist besonders problematisch vor dem Hintergrund des hohen Anteils der informellen Beschäftigung in beiden Ländern. Nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation arbeiteten im Jahr 2021 in Argentinien 48,9 Prozent und in Brasilien 39,2 Prozent der Erwerbsbevölkerung im informellen Sektor. Die Betroffenen müssen in der Regel unter extrem prekären Bedingungen einer Beschäftigung nachgehen, ohne rechtliche Absicherung, ohne Sozialschutz, zu niedriger Bezahlung und zu schlechten Arbeitsbedingungen.²³

2.2 Der Einfluss des Handels auf den Niedergang der Industrie

Bevor die Deindustrialisierung einsetzte – in Argentinien ab 1976, in Brasilien ab 1984 – hatten beide Länder noch die Strategie der sogenannten Importsubstitution verfolgt. In Argentinien wurde diese Strategie bereits seit den 1930er Jahren angewandt, in Brasilien verstärkt nach dem zweiten Weltkrieg. Im Kern bestand die Importsubstitution darin, den sukzessiven Aufbau eigener Industriezweige durch hohe Außenzölle, Importauflagen und staatliche Subventionen zu unterstützen. Ziel war es, durch die Entwicklung eigener produktiver Kapazitäten die Abhängigkeit von den teuren Technologieimporten aus den wirtschaftlich fortgeschritteneren

²³ International Labour Organization: Statistics on the informal economy:
<https://ilostat.ilo.org/topics/informality/>

Ländern zu verringern und selbst mit der Zeit moderne Güter höherer Wertschöpfung zu exportieren.

Eine Schwäche dieser Politik bestand in Brasilien und Argentinien jedoch darin, dass das Ziel einer verringerten Importabhängigkeit in der Praxis zu einer zu starken Abschirmung gegen moderne Technologien führte. Hier liegt ein wesentlicher Unterschied zu den ostasiatischen Ländern wie China, deren Industriepolitik die ausländischen Direktinvestitionen transnationaler Konzerne erfolgreich an Auflagen des Technologietransfers zugunsten lokaler Unternehmen band. Dazu knüpften sie die Genehmigung von Niederlassungen häufig an die Auflage, Gemeinschaftsunternehmen mit lokalen Firmen zu gründen und deren Mitarbeiter: innen Zugang zu moderner Technologie und dem erforderlichen Know-how zu gewähren. Trotz dieser Schwäche gelang es Argentinien und Brasilien in der Ära der Importsubstitution, einen diversifizierten verarbeitenden Sektor aufzubauen. Dieser aber ist spätestens seit der Schuldenkrise der 1980er Jahre durch Niedergang und Stagnation geprägt.²⁴

Denn in Reaktion auf die Strukturanpassungsauflagen der internationalen Finanzinstitutionen (wie die Weltbank und der Internationale Währungsfonds IWF) übernahmen auch Argentinien und Brasilien die Rezepte der Handelsliberalisierung, der Deregulierung des Finanzsektors, der Freigabe des Kapitalverkehrs und der Privatisierung staatlicher Unternehmen. Diese Maßnahmen aber waren es, die der verarbeitenden Industrie in beiden Ländern erheblich zusetzten.

Zudem setzten die Strukturanpassungsauflagen die öffentlichen Haushalte unter erhebliche Sparzwänge, was auch die Kapazitäten staatlicher Behörden schwächte, regulierend in die Wirtschaft einzugreifen, die Einhaltung von Arbeitsnormen zu überwachen oder Umweltauflagen durchzusetzen. Auch staatlichen Maßnahmen zur Förderung einer sozial-ökologischen Transformation der Ökonomie, wie sie heute wieder als erforderlich angesehen werden, haben sie damit den Boden entzogen.

Als besonders schwerwiegende Auflage erwies sich schließlich auch der Abbau der Zollschraken. Viele Wirtschaftswissenschaftler:innen betrachten die Handelsliberalisierung als entscheidenden Grund für die vorzeitige Deindustrialisierung in Entwicklungs- und

²⁴ André Nassif/Marta dos Reis Castilho: Trade Patterns in a Globalised World: Brazil's Recent Trajectory Towards Regressive Specialisation, Cambridge Journal of Economics, Volume 44, Issue 3, 5/2020, Seite 671–701: <https://doi.org/10.1093/cje/bez069>

Schwellenländern – im Unterschied zu den Industriestaaten, wo der technische Fortschritt die wesentliche Ursache der schrumpfenden Industriebeschäftigung war.

Dani Rodrik verweist darauf, dass Handel und Globalisierung in Ländern des Südens zu einer doppelten Belastung für die jungen Industrien geführt haben. Zum einen wandelte sich durch den Abbau der Zollschraken der Großteil dieser Länder zu Nettoimporteuren von Industriewaren. Zum anderen gerieten ihre jungen Industrien unter erheblichen Preisdruck. Denn die Unternehmen des Nordens konnten aufgrund technologischer Modernisierung ihre Waren zu sehr niedrigen Preisen exportieren. Das heißt, wie Rodrik es zugespitzt formuliert: „Entwicklungsländer ‚importierten‘ die Deindustrialisierung aus den fortgeschrittenen Ländern.“²⁵

Rodrik weist daneben auf mögliche politische Risiken dieses Prozesses hin. Schrumpft die verarbeitende Industrie zu früh, wird die lokale Produktion durch einen informellen Sektor von verstreuten Kleinunternehmen und einfachen Dienstleistungen dominiert, in dem meist niedrige Qualifikationen und Einkommen herrschen. In einem solchen Setting gebe es zu wenige größere Unternehmen mit organisierten Beschäftigten und Gewerkschaften, die ein Gegengewicht zu den lokalen Eliten bilden könnten.

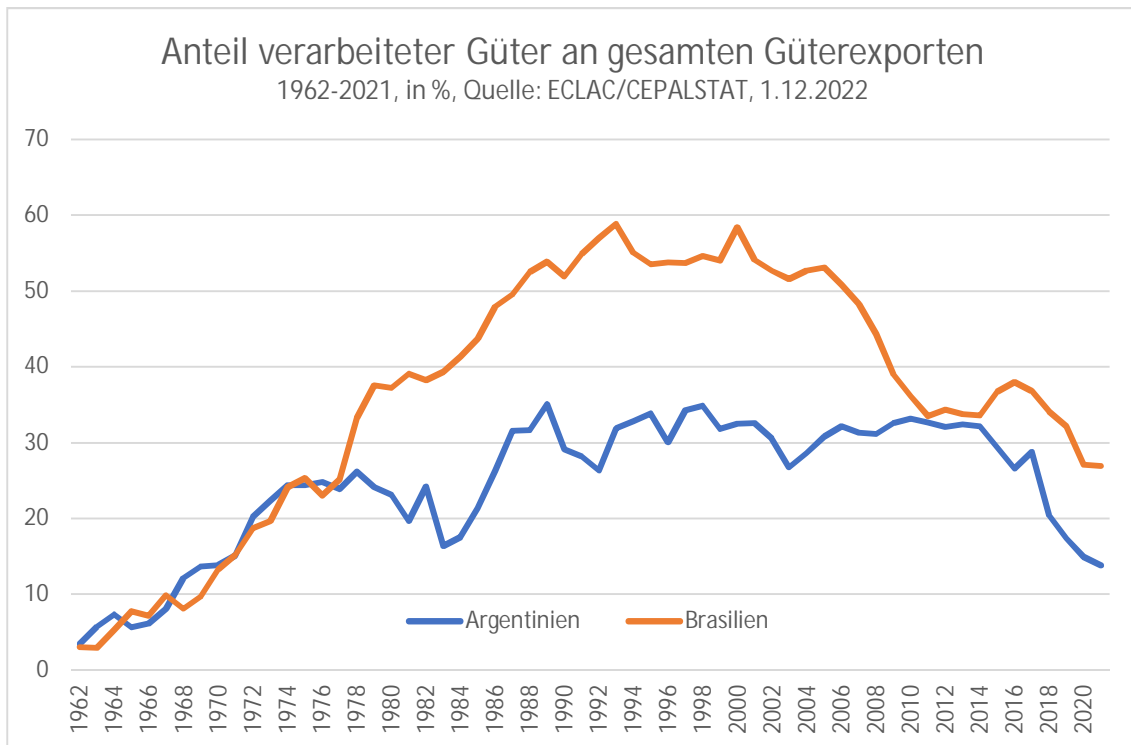
Damit aber fehlten wichtige gesellschaftliche Akteure, die die Grundlage für demokratische Aushandlungsprozesse und den Aufbau unabhängiger politischer Institutionen bilden. Stattdessen dominiere eine stark personalisierte Politik, in der die lokalen Machthabenden ihre Herrschaft mit Populismus und Patronage-Systemen aufrechterhalten können. „Industrialisierung fördert die demokratische Partizipation“, so Rodrik.²⁶ Erfolge die Deindustrialisierung zu früh, leide folglich auch die demokratische Entwicklung und die politischen Systeme blieben fragil. Damit schrumpfen ebenfalls die Möglichkeiten der Zivilgesellschaft in den betroffenen Ländern, gegen die Interessen lokaler Machteliten die Anliegen marginalisierter Gruppen durchzusetzen, seien es der Umweltschutz, bessere Arbeitsbedingungen oder die geschlechtliche und ethnische Nichtdiskriminierung.

²⁵ Ebd., Seite 4

²⁶ Ebd., Seite 24

2.3 Die Re-Primarisierung des Außenhandels

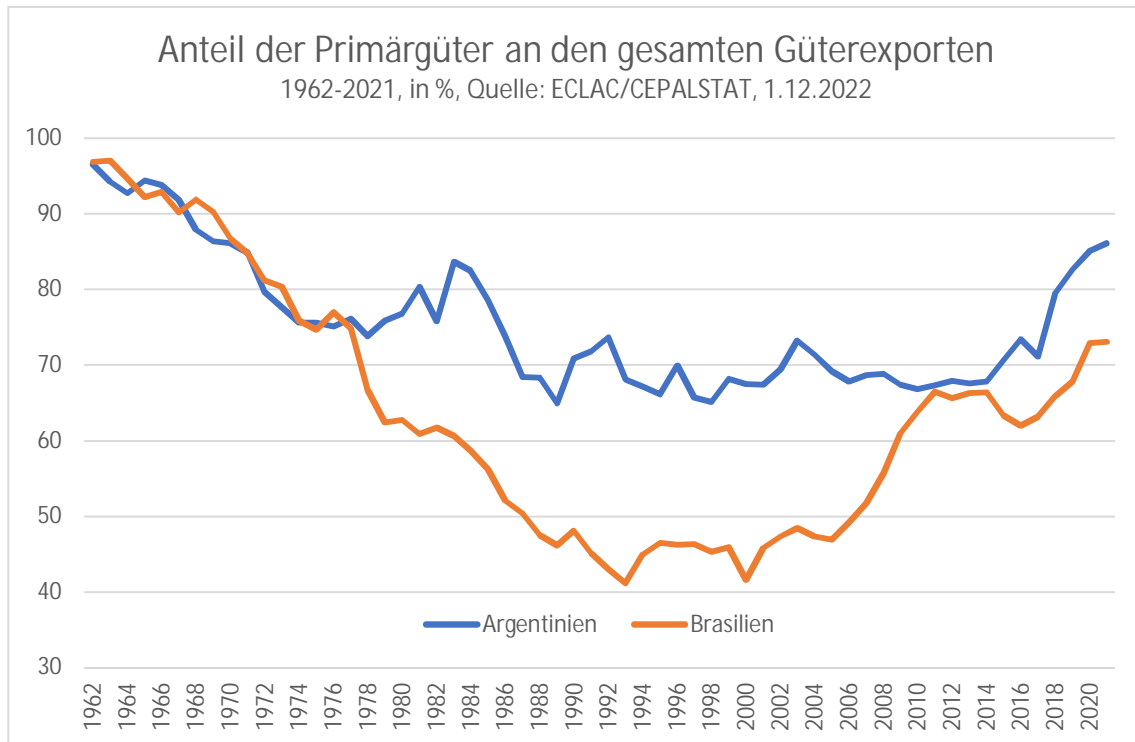
Die Deindustrialisierung spiegelt sich meist auch in einer veränderten Struktur der Handelsströme der betroffenen Länder wider – ein Prozess, der sich auch in den MERCOSUR-Staaten beobachten lässt. So hat sich die Zusammensetzung der Exportpalette Argentinien und Brasiliens in den vergangenen Jahrzehnten erheblich verschoben (siehe Grafik).



Vor allem in Brasilien haben sich die jeweils dominierenden Komponenten der Exporte massiv verändert. Bis Anfang der 1990er Jahre erreichten hier die verarbeiteten Produkte einen Anteil an den gesamten Güterexporten von nahezu 60 Prozent. Seit den 2000er Jahren aber sank der Anteil verarbeiteter Produkte um über die Hälfte ab und belief sich 2021 auf nur noch 27 Prozent – ein Niveau, das zuletzt in den 1970er Jahren gemessen wurde.

Bei den argentinischen Exporten erreichte der Anteil verarbeiteter Produkte an den Gesamtgüterexporten mit rund 30 Prozent ein weit niedrigeres Niveau als im Fall Brasiliens. Allerdings blieb dieser Anteil seit Ende der 1980er Jahre für 25 Jahre vergleichsweise konstant, um erst seit 2014 wieder deutlich abzusinken. 2021 erreichten die verarbeiteten Güter Argentinien nur noch einen Anteil von 14 Prozent.

Spiegelbildlich zu den verarbeiteten Gütern entwickelten sich in beiden Ländern die Exporte der häufig unverarbeiteten Primärgüter aus Landwirtschaft, Bergbau und der fossilen Energiewirtschaft (siehe Grafik).



Gestützt durch die boomenden Weltmarktpreise für Rohstoffe kletterte in Brasilien der Anteil der Primärgüter an den gesamten Güterexporten seit dem Jahr 2000 von rund 40 Prozent auf 73 Prozent im Jahr 2021. Die damit einhergehenden Kapitalzuflüsse ließen die brasilianische Währung jedoch wiederholt aufwerten, was die Exporte brasilianischer Industriegüter verteuerte und zu entsprechenden Absatzeinbußen führte. Ähnlich verlief die Entwicklung in Argentinien: Hier steigerten die Primärgüter ihren ohnehin hohen Anteil an den Gesamtexporten zwischen 2014 und 2021 von 68 Prozent auf 86 Prozent. Dieser Prozess wird in der Literatur als Primarisierung oder Re-Primarisierung des Außenhandels kritisch diskutiert. Der Strukturwandel in beiden Ländern stellt sich mithin als ein paralleler Prozess von Deindustrialisierung und Re-Primarisierung dar.

Für Argentinien analysieren die Wirtschaftswissenschaftler:innen Andrés Wainer und Paula Belloni seit der Deregulierung und Öffnung der Ökonomie eine erneute Spezialisierung der Exporte auf Güter, die auf landwirtschaftlichen oder mineralischen Rohstoffen basieren. Nur

noch wenige Güter der verarbeiteten Industrie, vor allem der Automobilwirtschaft, spielen demnach eine relevante Rolle in der Exportpalette. Diese prekäre Form der Integration in die Weltwirtschaft sei vor allem dem Einfluss transnationaler Konzerne geschuldet, deren Direktinvestitionen die Exportpalette Argentiniens bestimmten. Diese Investitionen aber wiesen vergleichsweise geringe Verknüpfungen mit der lokalen Wirtschaft auf und generierten nur geringe Beschäftigungseffekte, so die Wissenschaftler:innen. Ein weiterer Faktor, der die Re-Primarisierung der Exporte begünstigte, seien auch die hohen Rohstoffpreise der 2000er Jahre gewesen.²⁷

Eine ähnliche Analyse legten die Ökonom:innen André Nassif und Marta dos Reis Castilho für Brasilien vor, dem sie eine „regressive Handelsspezialisierung“ attestieren.²⁸ Seit Ende der 1990er Jahre seien in der Exportpalette sowohl arbeitsintensive als auch technologisch höherwertige Güter durch primäre und rohstoffbasierte Güter ersetzt worden. Diese Re-Primarisierung habe auch nach der Phase der hohen Rohstoffpreise in den 2000er Jahren andauert. Die Veränderungen der Exportstruktur waren dabei deutlich profunder als die der Importe. Auf der Einfuhrseite dominierten unverändert verarbeitete Güter, viele davon technologisch höherwertig.

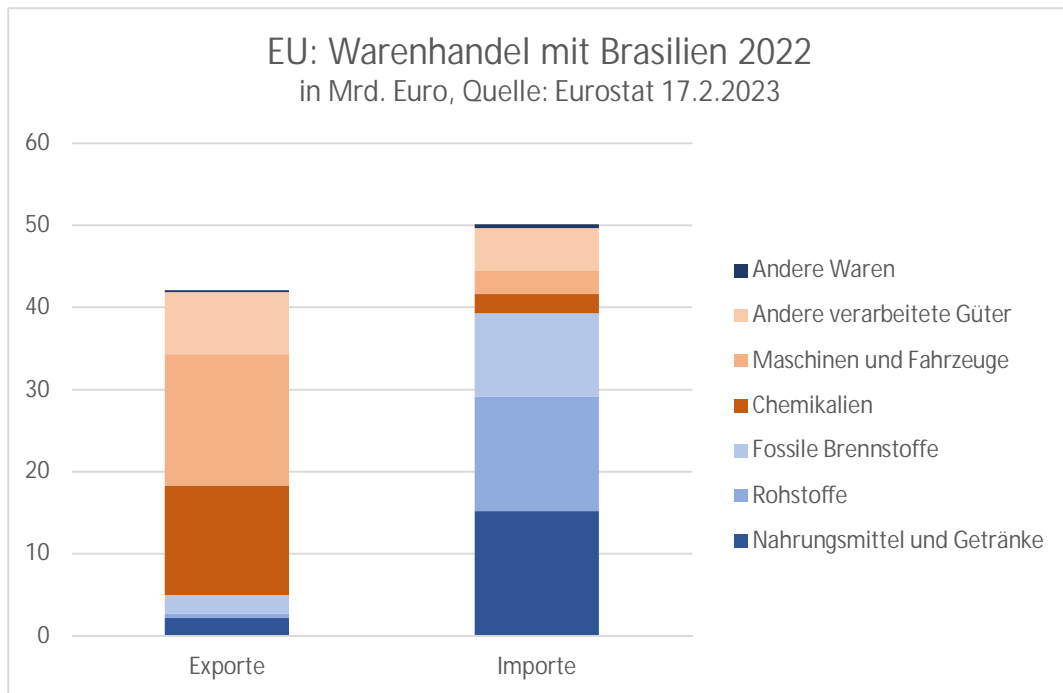
Die beiden Ökonom:innen machen darüber hinaus darauf aufmerksam, dass das Ausmaß der regressiven Spezialisierung stark von den jeweiligen Handelspartnern abhängt. So seien die Exporte in die EU, ähnlich wie die nach China, mehrheitlich durch primäre und rohstoffbasierte Güter geprägt, die in die lateinamerikanischen Nachbarländer dagegen durch verarbeitete Güter. Selbst die brasilianischen Exporte in die USA weisen danach weit höhere Anteile wertschöpfungsreicher Produkte auf als jene in die EU.²⁹

Ein Blick auf den bilateralen Handel zwischen der EU und den MERCOSUR-Staaten bestätigt diese Befunde. So importiert die EU aus Brasilien und Argentinien zum weit größten Teil Rohstoffe und rohstoffbasierte Güter. Bei der europäischen Einfuhr aus Brasilien etwa entfällt der Löwenanteil auf Nahrungsmittel, Rohstoffe und fossile Brennstoffe (siehe Grafik).

²⁷ Andrés Wainer/Paula Belloni: Exportaciones argentinas desde 1990 a la actualidad, Papeles de Trabajo, Jg. 13, Nr. 23, Juni 2019, Seite 173-190: <https://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/papdetrab/article/view/768>

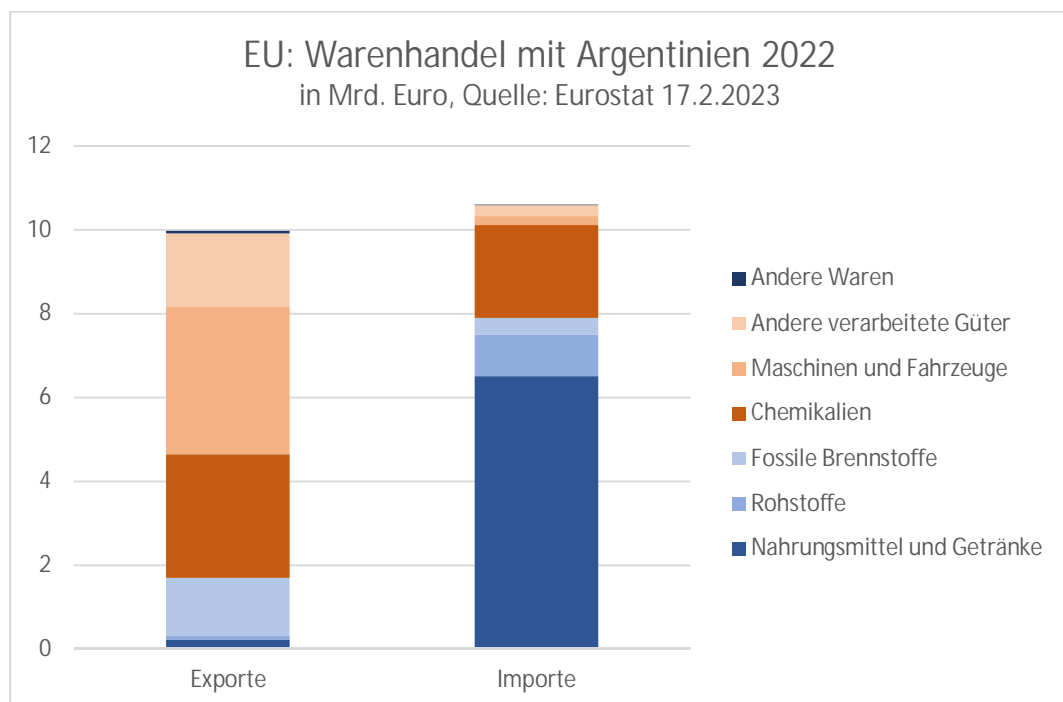
²⁸ André Nassif/Marta dos Reis Castilho: Trade Patterns in a Globalised World: Brazil's Recent Trajectory Towards Regressive Specialisation, Cambridge Journal of Economics, Volume 44, Issue 3, 5/2020, Seite 671–701: <https://doi.org/10.1093/cje/bez069>

²⁹ Ebd.



Auffällig ist hier neben den Nahrungsmitteln und Rohstoffen der hohe Anteil fossiler Brennstoffe, der die zunehmenden europäischen Erdölimporte aus Brasilien widerspiegelt. Bei den EU-Exporten nach Brasilien hingegen dominieren in ganz erheblichem Maße Güter des verarbeitenden Sektors, vor allem aus der Chemie-, Auto- und Maschinenbauindustrie.

Eine ähnliche Struktur weisen die bilateralen Handelsbeziehungen der EU zu Argentinien auf (siehe Grafik).



Auch hier dominieren die Primärgüter die Importstruktur. Anders als die Einfuhr aus Brasilien aber nehmen im Fall Argentiniens die Nahrungsmittel, hier vor allem Sojabohnen und -schrot, mit mehr als der Hälfte der Gesamteinfuhr einen noch größeren Anteil ein. Unter den aus Argentinien eingeführten verarbeiteten Produkten stechen daneben die Chemikalien hervor. Diese stammen zu einem großen Teil aus der Petrochemie des Landes und basieren auf der Weiterverarbeitung fossiler Brennstoffe. Die EU-Exporte nach Argentinien werden ebenfalls durch den verarbeiteten Sektor dominiert, wobei der größte Anteil auf den Maschinen- und Fahrzeugbau entfällt.

Es ist diese überaus problematische Struktur des bilateralen Handels, aufgrund der die EU eine besondere Verantwortung trägt, den Abbau dieses Ungleichgewichts zu unterstützen. Hinzu kommt, dass die Produktion der Güter, die den bilateralen Handel zwischen beiden Regionen dominieren, mit erheblichen sozialen und ökologischen Belastungen einhergehen. Die grundlegende Transformation dieser Handelsbeziehungen ist mithin die zentrale Herausforderung, zu der ein Assoziierungsabkommen zwischen der EU und dem MERCOSUR beitragen sollte.

3 Zollabbau im EU-MERCOSUR-Abkommen

Aufgrund der für den MERCOSUR überaus problematischen Handelsbeziehungen zur EU, die stark durch Primärgüterexporte der südamerikanischen Partner geprägt sind, hätte mit dem derzeit verhandelten Assoziierungsabkommen ein Ausgleich dieses Ungleichgewichts angestrebt werden müssen. Doch das Gegenteil ist der Fall. Die bisher vereinbarten Zollvergünstigungen vertiefen die ungleichen Handelsbeziehungen und schreiben den Status des MERCOSUR als Rohstoffexporteur fest. Die verarbeitende Industrie im MERCOSUR gerät voraussichtlich unter erheblichen Wettbewerbs- und Verdrängungsdruck durch EU-Anbieter, der sich in entsprechenden Beschäftigungsverlusten niederschlagen kann.

Zusätzlich verlieren die MERCOSUR-Länder durch das generelle Verbot von Exportsteuern und -abgaben ein wichtiges industriepolitisches Steuerungsinstrument, das die inländische Versorgung etwa mit Rohstoffen für die Energie- und Verkehrswende beeinträchtigen kann. Nicht zuletzt fehlen Maßnahmen, die den bilateralen Handel einer verbindlichen sozialen und ökologischen Regulierung unterwerfen. Das betrifft etwa Ressourcenkonflikte um Land und Wasser, die durch die europäische Nachfrage nach Rohstoffen wie Lithium oder Wasserstoff forciert werden. Ebenso fehlen konkrete Unterstützungsangebote, die den MERCOSUR-Ländern die Anpassung an geplante EU-Handelsinstrumente wie den CO₂-Grenzausgleich, das Lieferkettengesetz oder die Verordnung über entwaldungsfreie Lieferketten erleichtern.

3.1 Vertiefung der ökonomischen Kluft: Industriezölle

Laut der EU-Kommission exportieren mehr als 60.000 EU-Unternehmen Güter und Dienstleistungen in den MERCOSUR.³⁰ Hinzu kommt ein überaus hoher Bestand an Direktinvestitionen europäischer Unternehmen in dem südamerikanischen Staatenbund, der sich im Jahr 2021 auf 340 Milliarden Euro summierte (siehe Kapitel 4). Diese Investitionen ziehen ebenfalls einen intensiven Handelsaustausch nach sich.

Die Europäische Kommission betrachtet es als einen wesentlichen Erfolg für die europäische Wirtschaft, dass die MERCOSUR-Länder sich im Rahmen des Handelsteils des

³⁰ European Commission: The EU-Mercosur agreement explained: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/agreement-explained_en

Assoziierungsabkommens zu einem umfassenden Abbau ihrer Industriezölle verpflichtet haben (siehe Tabelle).

Geplanter Zollabbau gemessen am Importwert in der EU und im MERCOSUR			
Importregion	Industriegüter	Agrargüter	Alle Güter
EU	100 Prozent	82 Prozent	92 Prozent
MERCOSUR	90 Prozent	95 Prozent	91 Prozent
Quelle: European Commission: New EU-MERCOSUR trade agreement. The agreement in principle, 1.7.2019			

Der MERCOSUR soll innerhalb von zehn Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens 91 Prozent der Importe aus der EU, gemessen am Wert dieser Güter, vollständig liberalisieren, die EU 92 Prozent der Importe aus dem MERCOSUR. Bei der Einfuhr von Industriegütern will die EU die Zölle auf 100 Prozent des Warenwerts beseitigen, der MERCOSUR auf 90 Prozent.

Umgekehrt verhält es sich bei den Agrargütern, wo der MERCOSUR eine stärkere Liberalisierung anbietet als die EU. Für einige wenige sensible Produkte beträgt die Frist der Zollbeseitigung im MERCOSUR 15 Jahre. Zugleich profitiert das dortige Agrobusiness von den zollbegünstigten Importquoten, für Rind- und Hühnerfleisch sowie Bioethanol, die die EU dem MERCOSUR gewährt. Wichtig für die Industrieproduktion sind daneben die vereinbarten Zollsenkungen auf Rohstoffe. In der EU werden die Zölle auf Bergbauprodukte aus Eisen, Stahl, Aluminium, Kupfer, Lithium, Blei und Zink innerhalb von zehn Jahren beseitigt, im MERCOSUR in einzelnen Fällen nach 15 Jahren.

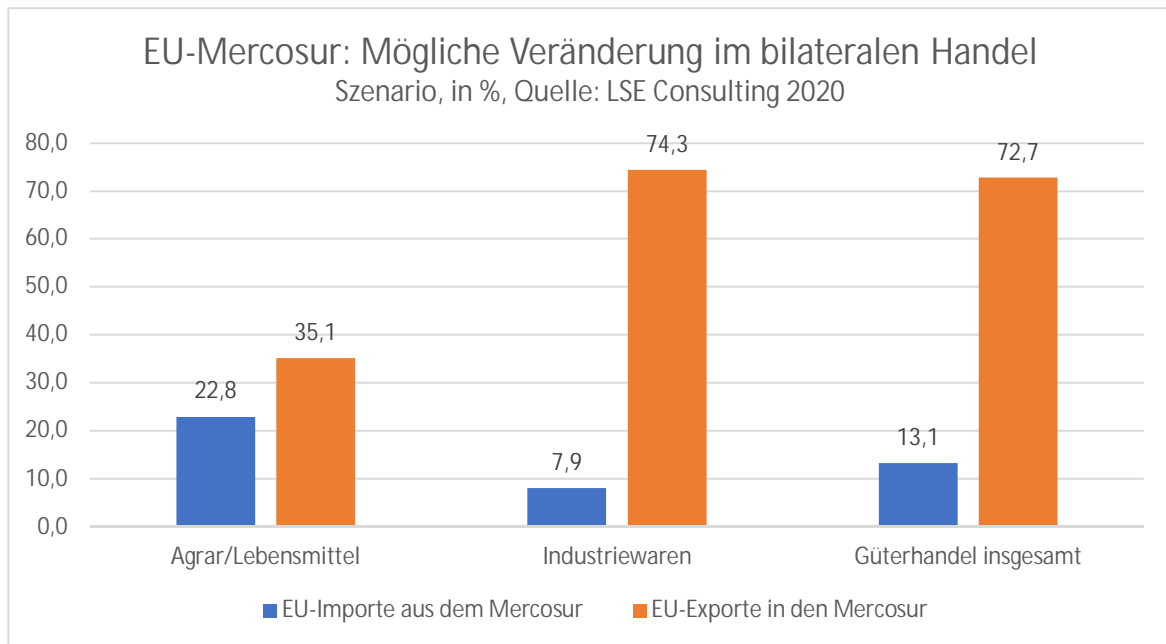
Die industriellen Schlüsselsektoren des Zollabbaus, in denen die EU ihre offensiven Interessen an dem Abkommen verortet, sind die Autoindustrie, der Maschinenbau, die Chemie- und Pharmaindustrie sowie die Textil- und Bekleidungsindustrie. In all diesen Sektoren identifizierte die EU hohe Importzölle im MERCOSUR, die die Vertragspartner laut den bisherigen Vereinbarungen beseitigen würden (siehe Tabelle).

Industriezölle, die der MERCOSUR beseitigen soll	
Produktgruppe	Bisherige Zollsätze
Automobile	35 Prozent
Autoteile	14 bis 18 Prozent
Maschinen	14 bis 20 Prozent
Chemikalien	bis 18 Prozent
Pharmazeutika	bis 14 Prozent
Textilien	bis 35 Prozent
Bekleidung	bis 35 Prozent
Lederschuhe	bis 35 Prozent
Quelle: European Commission: Key elements of the EU-MERCOSUR trade agreement, Brüssel, 28.6.2019	

Doch in all diesen Sektoren existieren neben den Niederlassungen transnationaler Konzerne auch lokale Industriebetriebe in Argentinien und Brasilien, die durch den Zollabbau unter schärferen Wettbewerbsdruck geraten können. Die Konkurrenz durch den Import möglicherweise preisgünstigerer europäischer Zwischen- und Endprodukte kann in den betroffenen Sektoren nicht nur zum Verlust von Marktanteilen, sondern auch von Arbeitsplätzen führen.

Wie stark die EU-Exporteure die MERCOSUR-Industrie unter Druck setzen könnten, vermittelt die offizielle Folgenabschätzung des Assoziierungsabkommens, das die Europäische Kommission von der Beratungseinrichtung LSE Consulting erstellen ließ.³¹ Diese berechnete die möglichen Auswirkungen des Abkommens auf die bilateralen Handelsströme, sollten die EU 100 Prozent und der MERCOSUR 90 Prozent der Industriegüterimporte bis zum Jahr 2032 liberalisieren und beide die Zölle im Agrarbereich zu etwa 80 Prozent abbauen. Nach diesem Szenario, das ungefähr den bisherigen Vereinbarungen entspricht, würde die EU erheblich stärker profitieren als der MERCOSUR (siehe Grafik)

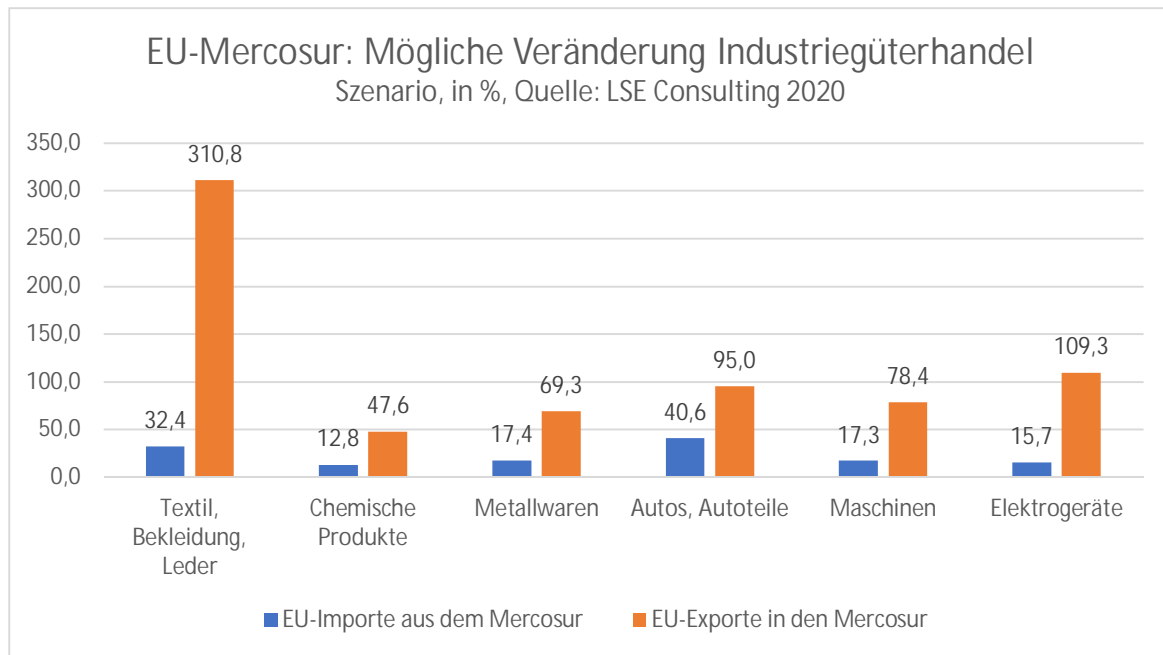
³¹ LSE Consulting: Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur, Final Report, December 2020: <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/reports/sia-in-support-of-the-association-agreement-negotiations-between-the-eu-and-mercosur>



Infolge des Abkommens könnten die gesamten Güterexporte der EU in den MERCOSUR um 72,7 Prozent zunehmen, die MERCOSUR-Ausfuhr in die EU hingegen würde nur um bescheidene 13,1 Prozent wachsen. Eklatant wäre die Diskrepanz im Handel mit Industriewaren, wo die Exporte der EU um mehr als 74 Prozent wachsen könnten, die des MERCOSUR nur um niedrige 7,9 Prozent – fast zehnmals geringer als die der europäischen Konkurrenz. Selbst bei den Agrar- und Lebensmittelexporten würden EU-Exporteure stärker profitieren als die MERCOSUR-Konkurrenten. Problematischer allerdings wäre die Entwicklung im Industriegüterhandel, die das erhebliche ökonomische Ungleichgewicht zwischen EU und MERCOSUR noch deutlich vergrößern könnte.

Die offizielle Folgenabschätzung berechnete in ihrem Szenario ebenfalls die möglichen Veränderungen in den verschiedenen Branchen der verarbeitenden Industrie, die bis zum Jahr 2023 eintreten könnten.³² Danach würden die Exporte des MERCOSUR in die EU in allen relevanten Industriesektoren deutlich hinter der Ausfuhr der europäischen Konkurrenz in den MERCOSUR zurückbleiben (siehe Grafik).

³² Ebd., Table 8, Seite 32



Selbst in der Textil- und Bekleidungsindustrie, in der Schwellenländer traditionell höhere komparative Vorteile aufweisen, könnten EU-Unternehmen zehnmal mehr nach Südamerika exportieren als die MERCOSUR-Hersteller nach Europa. Sollte sich dieses Szenario einstellen, käme es auf den Binnenmärkten des MERCOSUR zu einer ganz erheblichen Verdrängungskonkurrenz durch europäische Hersteller. Ob sich angesichts dieses Szenarios die angenommenen Exportzuwächse des MERCOSUR im Industriesektor überhaupt einstellen, erscheint überaus fraglich.

Denn die MERCOSUR-Hersteller sähen sich der starken europäischen Konkurrenz nicht nur auf ihren Heimatmärkten und den Märkten ihrer jeweiligen MERCOSUR Nachbarn ausgesetzt, sondern auch in der Europäischen Union. Doch Unternehmen, die schon auf ihren Binnenmärkten unter starkem Preis- und Verdrängungsdruck stehen, fehlen vermutlich die erforderlichen Mittel, um ihre Produktion derart zu modernisieren, dass sie international wettbewerbsfähig bleiben.

Und so überrascht es nicht, dass die offizielle Folgenabschätzung für Argentinien und Brasilien eine schrumpfende inländische Produktion in wichtigen Sektoren wie dem Maschinenbau, der Metallindustrie, der Auto- und Zulieferindustrie prognostiziert, sollte das Abkommen

umgesetzt werden.³³ In diesen Sektoren erwartet die Folgenabschätzung ebenfalls Beschäftigungsverluste.³⁴

Nach einer Studie argentinischer Wissenschaftler:innen könnte das Abkommen erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigung haben. Sie berechneten die Zahl der Arbeitsplätze, die in verschiedenen Industriesektoren bei einem vollständigen Abbau der Einfuhrzölle in Argentinien gefährdet seien. Danach könnten insgesamt bis zu 186.000 Arbeitsplätze durch die Marktöffnung verloren gehen. In der Metallindustrie seien 48.000 Arbeitsplätze in Gefahr, in der Textil- und Bekleidungsindustrie 47.000, in der Autoindustrie 43.000 und in der Chemieindustrie 19.000. Insgesamt entspreche die Zahl der gefährdeten Arbeitsplätze elf Prozent der Industriebeschäftigung Argentiniens.³⁵

3.2 Verbot von Exportsteuern und -abgaben

Eine weitere Bestimmung legt der industriellen Entwicklung und sozial-ökologischen Transformation im MERCOSUR erhebliche Hürden in den Weg. So schreibt das Abkommen ein grundsätzliches Verbot von Steuern und Abgaben auf Exporte vor. Exportsteuern sind jedoch in vielen Ländern noch immer ein wichtiges Instrument, mit dem Regierungen sowohl Staatseinnahmen erzielen als auch die inländische Verfügbarkeit knapper Güter sicherstellen, seien dies Nahrungsmittel, Rohstoffe oder Industriewaren. So können Exportsteuern beispielsweise dafür eingesetzt werden, die Rohstoffverfügbarkeit für den Aufbau eigener Industriezweige zu gewährleisten.

Im Kapitel über den Güterhandel schreibt Artikel 8 jedoch vor, dass drei Jahre nach Inkrafttreten des EU- MERCOSUR-Abkommens keine der Vertragsparteien derartige Exportabgaben einführen oder aufrechterhalten soll.³⁶ Den MERCOSUR-Staaten bleibt lediglich die Möglichkeit, Ausnahmen von dieser Regel in spezifischen Listen einzutragen, die sich in einem Vertragsanhang über Exportabgaben wiederfinden.³⁷ Allerdings haben bisher nur Argentinien und Uruguay von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, während entsprechende

³³ Ebd., Table 7, Seite 31

³⁴ Ebd., Seite 56

³⁵ ODEP: Acuerdo Union Europea-Mercosur: 186.000 puestos de trabajo en riesgo, Observatorio de Empleo, Producción y Comercio Exterior, UMET, 2017

³⁶ European Commission: Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Chapter Trade in Goods: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/158144.htm>

³⁷ European Commission: Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Annex 2 – Export Duties: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/158187.htm>

Ausnahmelisten Brasiliens und Paraguays fehlen. Es ist insofern möglich, dass diese im weiteren Verlauf der Verhandlungen noch ergänzt werden. Doch auch Argentinien und Uruguay haben sich nur für kleine Listen von Produkten das Recht zur Erhebung von Exportsteuern vorbehalten.³⁸ Zudem verpflichtet sich Argentinien in seiner Liste, die Exportsteuern für verschiedene Produkte einzufrieren oder abzusenken, während andere wichtige Waren gänzlich fehlen. Dies ist umso kurzsichtiger, da für eine Reihe von Rohstoffen derzeit Exportsteuern in Argentinien erhoben werden, etwa Gold, Silber, Kupfer oder Lithium.³⁹ In der Ausnahmeliste indes fehlen diese Rohstoffe.

Dass Argentinien und Brasilien auf die Möglichkeit von Exportsteuern und -abgaben für wichtige Güter verzichten, kann sich nachteilig für die Versorgung der heimischen Industrie auch mit solchen Rohstoffen auswirken, die für die Energie- und Verkehrswende erforderlich sind. So exportieren Argentinien und Brasilien nicht nur große Mengen primärer Rohstoffe wie Eisenerz, Kupfer, Silber und Lithium, sondern auch wertvolle sekundäre Rohstoffe, die in Elektroschrott wie Batterien oder Platinen enthalten sind. Den vorsortierten Elektroschrott, darunter große Mengen an Leiterplatten, exportieren Argentinien und Brasilien in EU-Länder wie Belgien, die Niederlande und Deutschland, wo die enthaltenen Rohstoffe isoliert werden, darunter Kupfer, Gold, Silber, Palladium oder Kobalt. In Argentinien und Brasilien hingegen fehlen bisher die organisatorischen und technischen Voraussetzungen, um vor Ort die Rohstoffe aus dem Elektroschrott abzuscheiden.⁴⁰

In dem Maße aber, indem auch in Argentinien und Brasilien die wünschenswerte Produktion von Elektroautos, Windrädern oder Solaranlagen zunehmen sollte, wird auch die Nachfrage nach den dafür nötigen Rohstoffen steigen. Ähnliches gilt für die in der Region geplante Produktion von Batteriezellen, die in E-Autos, -LKWs und -Bussen verwendet werden.⁴¹ Für die in Argentinien und Brasilien angekündigten Batteriefabriken bedarf es aber nicht nur ausreichender Lithium-Vorkommen, die vor allem in Argentinien vorhanden sind, sondern

³⁸ Im Fall Argentiniens etwa Soja, Biodiesel und Leder, im Fall Uruguays nur Lederprodukte. Zugleich verpflichtet sich Argentinien aber, die Exportsteuern auf Soja und Biodiesel abzusenken.

³⁹ Francisco Jueguen: Para un sector clave: el Gobierno anunció un nuevo esquema de retenciones a las exportaciones, La Nación, 13.6.2022: <https://www.lanacion.com.ar/economia/para-un-sector-clave-el-gobierno-anuncia-un-nuevo-esquema-de-retenciones-nid13062022/>

⁴⁰ Pablo Dias et al.: Electronic Waste in Brazil: Generation, collection, recycling and the covid pandemic, in: Cleaner Waste Systems, 3/2022: <https://doi.org/10.1016/j.clwas.2022.100022>; Gonzalo J. Zanotti: Empresa argentina exportará residuos de plaquetas a Bélgica, ámbito, 24.4.2019: <https://www.ambito.com/negocios/empresas/empresa-argentina-exportara-residuos-plaquetas-belgica-n5027873>

⁴¹ Perfil: Argentina tendrá la primera planta de baterías de litio de América Latina, 16.2.2023: <https://www.perfil.com/noticias/economia/argentina-tendra-la-primer-planta-de-baterias-de-litio-de-america-latina.phtml>; Julio Cesar: WEG anuncia nova fábrica de baterias para veículos elétricos no Brasil, InsideEVs, 1.3.2023: <https://insideevs.uol.com.br/news/654892/weg-fabrica-baterias-carros-eletricos/>

auch weiterer Rohstoffe wie Kobalt, Nickel oder Mangan, die teils aus Elektroschrott wiedergewonnen werden können.

Es läge insofern im Interesse beider Länder, zum einen stärker in das Recycling und die Kreislaufwirtschaft zu investieren und zum anderen an der Option von Exportabgaben und anderen Ausfuhrbeschränkungen festzuhalten, um die inländische Versorgung mit wichtigen Rohmaterialien sicherzustellen. Das Assoziierungsabkommen jedoch stärkt einseitig das EU-Interesse an einer möglichst sicheren und günstigen Rohstoffversorgung, während es den MERCOSUR-Staaten deutliche Beschränkungen einer souveränen Rohstoffpolitik auferlegt.

3.3 Leerstelle: Verbindliche und durchsetzbare sozial-ökologische Regulierung

Die umfassenden Verpflichtungen zum Abbau von Zöllen und Exportbeschränkungen verdeutlichen eines der wesentlichen Defizite des Assoziierungsabkommens: Es trägt nicht dazu bei, die hohe Abhängigkeit der MERCOSUR-Länder von Primärgüter-Exporten zu überwinden. Im Gegenteil: Es vergrößert diese Abhängigkeit noch und vertieft damit die ökonomische Kluft zwischen der EU und dem MERCOSUR. Statt des undifferenzierten Zollabbaus hätte es verpflichtender Maßnahmen bedurft, die diese Abhängigkeit überwinden helfen und zugleich die sozial-ökologische Transformation der Produktion unterstützen. Doch in dieser Hinsicht klafft eine große Leerstelle in dem Abkommen.

So ist etwa das Nachhaltigkeitskapitel, das Umwelt- und Arbeitsstandards regeln soll, kaum durchsetzbar, weil es vom zwischenstaatlichen Streitschlichtungsmechanismus des Vertrags ausgenommen wurde. In dieser Hinsicht bleibt es auch weit hinter der von der EU-Kommission im Juni 2022 angekündigten Reform der Nachhaltigkeitskapitel zurück. Danach sollen diese Kapitel in künftigen Handelsabkommen dem Streitschlichtungsmechanismus unterworfen werden und schwere Verstöße gegen die internationalen Kernarbeitsnormen und die Ziele des Pariser Klimaschutzabkommens mit Handelssanktionen geahndet werden können.⁴² Im Abkommen mit dem MERCOSUR sind diese Durchsetzungsmöglichkeiten jedoch nicht vorhanden. Auch das begleitende Zusatzinstrument zum Assoziierungsabkommen (siehe

⁴² European Commission 2022: Commission unveils new approach to trade agreements to promote green and just growth, Brüssel, 22.6.2022: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3921

Kapitel 1), das Umwelt- und Klimaaspekte aufgreift und dessen Entwurf kürzlich durchsickerte, soll dieses Defizit offenbar nicht beheben.⁴³

Hinzu kommt, dass die einzelnen Klauseln des Nachhaltigkeitskapitels selbst überaus schwach ausfallen. So gibt es keine Verpflichtung, die helfen würde, die weit verbreiteten Landkonflikte in den MERCOSUR-Ländern zu vermeiden. So sieht Artikel 8 des Kapitels lediglich vor, lokale Gemeinschaften bei der Ausbeutung von Forstprodukten zu konsultieren und zu beteiligen.⁴⁴ Doch fehlt eine klare Verankerung des weit anspruchsvolleren UN-Konzeptes der freien, vorherigen und informierten Zustimmung, das die Einwilligung Indigener zu jeglicher Nutzung ihrer Territorien verlangt.

Diese Schwäche ist fatal, auch vor dem Hintergrund der steigenden Nachfrage nach Rohstoffen für die Energiewende und die industrielle Dekarbonisierung, die die Landkonflikte in den MERCOSUR-Staaten verstärkt. Dies betrifft etwa Lithium, das für Batteriezellen in der E-Mobilität erforderlich ist, oder grünen Wasserstoff, der vielfältig als Energieträger, Brennstoff und industrieller Rohstoff einsetzbar ist (siehe Box). Doch trotz der zunehmenden Auseinandersetzungen um diese Ressourcen, enthält das Abkommen keine Maßnahmen, die die Regierungen und die Zivilgesellschaft des MERCOSUR bei deren Bewältigung unterstützen.

Ressourcenkonflikte: Streit um Lithium und Wasserstoff

Im Norden Argentiniens protestieren indigene Gemeinschaften gegen die dortige Lithium-Förderung. Bisher wird dieser Rohstoff in Argentinien in zwei Anlagen gefördert, eine der beiden besitzt das US-Unternehmen Livent, das im März 2021 einen Liefervertrag mit BMW abgeschlossen hat. BMW will den Rohstoff für die eigene Batteriezellenproduktion verwenden. Die indigenen Gemeinden jedoch kritisieren den hohen Süßwasserbrauch des Projekts und fürchten die Absenkung des Grundwasserspiegels in der trockenen Region.⁴⁵ Zudem habe es

⁴³ Friends of the Earth Europe: Civil society denounce leaked joint instrument on EU-Mercosur deal as blatant greenwashing, 22.3.2023: <https://friendsoftheearth.eu/press-release/breaking-civil-society-denounce-leaked-joint-instrument-on-eu-mercosur-deal-as-blatant-greenwashing/>

⁴⁴ European Commission: Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Chapter Trade and Sustainable Development, Artikel 8 Absatz 2(b): <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/63854154-7f3f-45d6-bfe6-53e330818fd0/details>

⁴⁵ Lutz Ackermann et al.: Der Traum vom sauberen Auto, Tagesschau, 24.11.2022: <https://www.tagesschau.de/investigativ/panorama/bmw-lithium-abbau-argentinien-101.html>

keine vorherige Konsultation für den Bau einer Wasserleitung über Indigenen-Gebiet gegeben, wie sie nach internationalem Recht vorgeschrieben ist.⁴⁶

Ähnliche Konflikte entstehen durch die europäische Nachfrage nach Wasserstoff und seinen Derivaten in Brasilien. So warnen Mitarbeiter:innen des Instituts Terramar vor den Risiken der nun im Nordosten Brasiliens entstehenden Projekte für grünen Wasserstoff, etwa im Bundesstaat Ceará.⁴⁷

Die aus Wasserstoff gewonnenen Produkte wiederum, etwa Ammoniak, sind zu großen Teilen für den Export in die Europäische Union vorgesehen. Nicht zuletzt stellt sich die Frage, ob der geplante Zubau an Wind- und Solarkraft nicht dringender für die inländische Stromversorgung genutzt werden müsste, zumal das Stromangebot durch die in Brasilien wichtigen Wasserkraftwerke aufgrund häufigerer Trockenheiten sinkt.

Die Terramar-Mitarbeiter:innen weisen darauf hin, wie wichtig angesichts der Ressourcenkonflikte eine sozial-ökologische staatliche Regulierung und die Beteiligung der von diesen Projekten betroffenen Gemeinden ist. Doch während die Europäische Union und vor allem Deutschland bereits ehrgeizige Strategien zum massenhaften Import von Wasserstoff und seinen Derivaten entworfen haben, weist das EU-MERCOSUR-Abkommen auch in dieser Hinsicht eine große Lücke auf. Es finden sich keinerlei Verpflichtungen, die Brasilien und dessen Zivilgesellschaft darin unterstützen, die Produktion und den Handel mit Wasserstoff in sozial und ökologisch verträglicher Weise zu regulieren.

Verblüffend ist auch die Leerstelle im Hinblick auf die sogenannten autonomen bzw. unilateralen handelspolitischen Instrumente, die die EU derzeit entwickelt, etwa das Lieferkettengesetz, die Verordnung zu entwaldungsfreien Lieferketten oder der CO₂-Grenzausgleich CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism). All diese für eine nachhaltige Gestaltung des Handels als erforderlich angesehenen Maßnahmen unterwerfen MERCOSUR-Exporte in die EU künftig verschiedenen Kontroll- und Nachweispflichten und – im Fall des CBAM – einer Importabgabe, die sich an der Emissionsintensität bestimmter Produkte bemessen soll. Doch enthält das Assoziierungsabkommen keine verbindlichen Vereinbarungen,

⁴⁶ Comunidad Indígena Atacameños Del Altiplano: Comunicado en rechazo al proceso de certificación IRMA para la empresa Livent, 30.11.2022: <https://lapoliticambiental.com.ar/contenido/2517/catamarca-comunicado-indigena-atacamenos-del-altiplano-rechazo-al-proceso-de-cer>

⁴⁷ Soraya Vanini Tupinambá/Júlio César Holanda Araújo: As características da normativa estadual do Ceará para produção de hidrogênio verde, epbr, 29.6.2022: <https://epbr.com.br/as-caracteristicas-da-normativa-estadual-para-producao-de-hidrogenio-verde-do-estado-do-ceara-e-as-diferentes-perspectivas-que-a-impulsionaram/>

die die MERCOSUR-Staaten und dortige Unternehmen bei der Vorbereitung auf die Einführung dieser Maßnahmen unterstützen könnten. Damit aber stärkt die EU den von vielen Handelspartnern geäußerten Vorwurf, diese Maßnahmen dienten eher protektionistischen Zwecken und weniger dem Umweltschutz oder den Menschenrechten.⁴⁸

Um das wichtigste Ziel dieser EU-Regelungen – die internationale Verbreitung umwelt- und menschengerechter Produktionsmethoden – zu erreichen, ist es insofern unverzichtbar, die Handelspartner bei deren Umsetzung zu unterstützen. Und diese Aufgabe ist besonders wichtig bei Ländern mit geringeren finanziellen und administrativen Kapazitäten, wie den MERCOSUR-Staaten. Andernfalls werden diese Handelsinstrumente nur eine begrenzte Wirksamkeit entfalten können.

Dies gilt nicht zuletzt auch für die geplante Ökodesign-Verordnung für nachhaltige Produkte, die die EU-Kommission im März 2022 angekündigt hat. Mit diesem Gesetzesvorhaben will die Kommission die Kreislaufwirtschaft in der EU voranbringen – eine Maßnahme, die ebenfalls Exporteure des MERCOSUR und anderer Länder betreffen wird. Denn die Verordnung zielt darauf ab, dass nachhaltige Produkte in der EU die Norm werden. Dazu sollen alle Güter, die in der EU vertrieben werden, möglichst umweltfreundlich, wiederverwendbar, reparierbar, rezyklierbar, energie- und ressourceneffizient sein.⁴⁹

Teil der Verordnung ist die Einführung verpflichtender digitaler Produktpässe für ein großes Spektrum an Waren, die auf den EU-Markt gebracht werden. Diese sollen u. a. Informationen zur Wiederverwendbarkeit, Rezyklierbarkeit, zum Energie- und Rohstoffverbrauch sowie zur Rückverfolgbarkeit der Produkte enthalten – und damit auch einen Beitrag zur Transparenz der jeweiligen Lieferketten leisten.

In ihrer diesbezüglichen Mitteilung vom März 2022 kündigt die Kommission daneben eine Reihe von Maßnahmen für Handelspartner an, um sie bei der Umsetzung der Verordnung zu unterstützen. Nachhaltigkeit und Kreislaufwirtschaft will sie vor allem in Mittel- und

⁴⁸ Ignacio Arróniz Velasco/Jonny Peter: The EU's joint instrument fails to pass the EU's own sustainability tests, E3G, 5.4.2023: <https://www.e3g.org/news/the-eu-mercosur-joint-instrument-fails-to-pass-the-eu-s-own-sustainability-tests/>

⁴⁹ European Commission: COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS On making sustainable products the norm, Brussels, 30.3.2022 COM(2022) 140 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0140&qid=1649112555090>

Niedrigeinkommensländern durch Kapazitätsaufbau, technische und finanzielle Zusammenarbeit fördern.⁵⁰

Auch für die Vorbereitung auf dieses Gesetzesvorhaben wären folglich konkrete Unterstützungsmaßnahmen der EU für die MERCOSUR-Partner angezeigt, die im Assoziierungsabkommen verankert werden müssten. Doch klafft auch im Bereich der Kreislaufwirtschaft noch eine große Leerstelle in dem Vertrag. Im Fall von Nachverhandlungen müsste diese ebenfalls gefüllt werden, wenn das Abkommen den Nachhaltigkeitsansprüchen der EU genügen soll.

⁵⁰ Ebd.

4 Liberalisierung von Dienstleistungen und Investitionen

Die im Assoziierungsabkommen vorgesehenen Liberalisierungen im Bereich der Dienstleistungen und Investitionen könnten ebenfalls zu einer Bürde für die industrielle Entwicklung und den Aufbau einer grünen Ökonomie im MERCOSUR werden. Im bilateralen Dienstleistungshandel ist zu befürchten, dass sich das enorme Handelsdefizit des MERCOSUR gegenüber der EU noch vergrößert. Dieses Risiko besteht auch durch die weitreichenden Vereinbarungen zur Liberalisierung des digitalen Handels, durch den die M MERCOSUR-Staaten vor allem wichtige zollpolitische Instrumente verlieren. Im Investitionsbereich wiederum fehlen Vertragsregelungen, die die Praktiken der Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung eindämmen, mit denen europäische Unternehmen erhebliche Einnahmeverluste in den Staatshaushalten der MERCOSUR-Länder verursachen.

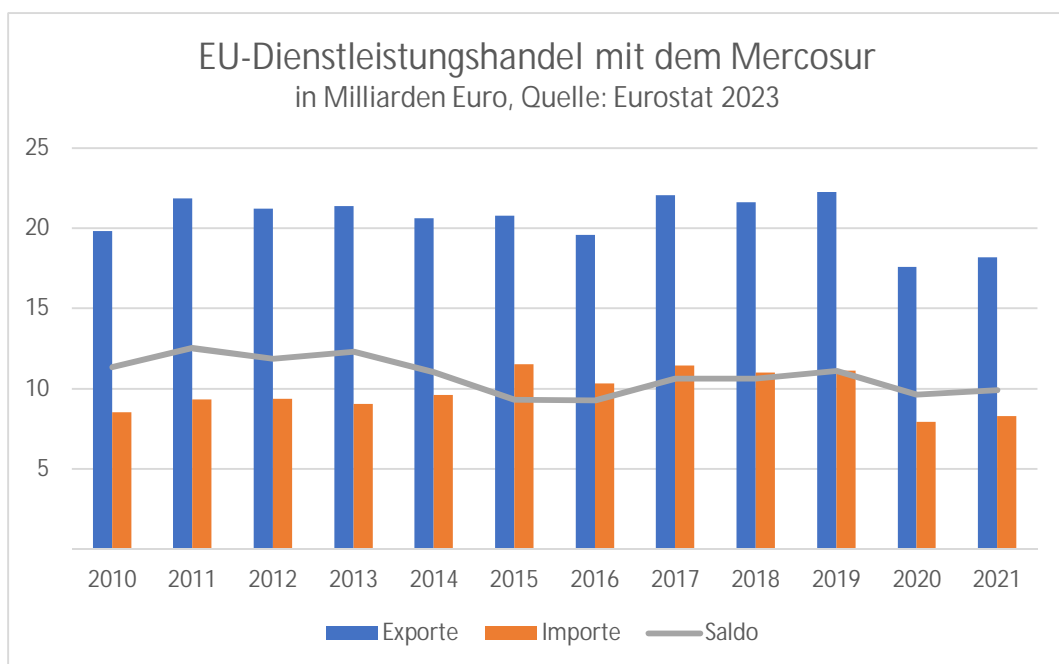
Daneben riskieren die südamerikanischen Länder den Verlust wichtiger industriepolitischer Instrumente zur Steuerung ausländischer Investitionen. Damit aber legt das Abkommen auch der angestrebten Dekarbonisierung der Energieversorgung und der Industrieproduktion unnötige Hürden in den Weg. Zugleich fehlen Vereinbarungen zu einer sozial-ökologischen Investitionsprüfung, wie sie etwa von wissenschaftlicher Seite eingefordert wird. Diese Leerstelle ist besonders problematisch, da viele europäische Unternehmen äußerst klimaschädliche und ökonomisch fragwürdige Investitionen im MERCOSUR tätigen, die im Falle ihres Scheiterns die Verschuldung in den Empfängerländern erhöhen können, wenn den Staaten die Kosten der Schadensbeseitigung aufgebürdet werden.

4.1 Dienstleistungsdefizit und digitaler Handel

Die EU-Kommission betrachtet es als einen weiteren Erfolg der bisherigen Verhandlungen, dass das Abkommen mit dem MERCOSUR Handelshemmnisse für Dienstleistungen und Investitionen beseitigt. Dank des Vertrags werde wettbewerbliche Chancengleichheit – ein „level-playing field“ – zwischen EU-Dienstleistungsunternehmen und ihren Konkurrenten im MERCOSUR hergestellt. Die europäischen Anbieter könnten dadurch Zugang zu den

„dynamischen Dienstleistungsmärkten der MERCOSUR-Länder“ erhalten, so die Kommission.⁵¹

Ein Blick auf die Bilanz im bilateralen Dienstleistungshandel zeigt jedoch, dass sich EU-Unternehmen über mangelnde Chancengleichheit kaum beklagen können. Ganz im Gegenteil sind es bisher die MERCOSUR-Unternehmen, die erheblich weniger Absatzerfolge auf den EU-Märkten erzielt haben als ihre europäischen Konkurrenten im MERCOSUR. Und so verzeichnet der MERCOSUR bereits seit Jahren ein erhebliches Defizit im bilateralen Dienstleistungshandel mit der EU (siehe Grafik).



Die EU erzielte im vergangenen Jahrzehnt alljährlich einen Überschuss von um die zehn Milliarden Euro im Dienstleistungshandel mit dem MERCOSUR. Der Dienstleistungssektor ist mithin kein Wirtschaftsbereich, mit dem die MERCOSUR-Staaten es bisher vermocht haben, ihre Wettbewerbsschwäche in der verarbeitenden Industrie auszugleichen.

Vor diesem Hintergrund müssen die MERCOSUR-Länder bei einer weiteren Liberalisierung dieses Sektors auch in ihrer bilateralen Dienstleistungsbilanz mit einer zunehmenden

⁵¹ European Commission: New EU-Mercosur trade agreement. The agreement in principle, 1.7.2019: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/5896ba4d-b083-485d-a8d2-62b50264c3b3/details>

Verschlechterung rechnen. Es sei denn, ihre Service-Unternehmen verbessern ihre Wettbewerbsfähigkeit künftig in ganz erheblichem Maße, wofür es bisher aber kaum Anzeichen gegeben hat.

Ihr Handelsdefizit könnte zudem weiter steigen durch die Liberalisierung des digitalen Handels, den das EU- MERCOSUR-Abkommen vorsieht. Denn die MERCOSUR-Staaten haben bisher deutliche Defizite im E-Commerce aufgewiesen, das heißt im grenzüberschreitenden Handel mit über Webshops bestellbaren physischen Gütern (z. B. Bücher, Kleidung), digitalen Produkten (z.B. Software, Filme) oder Dienstleistungen (z. B. Finanz- und Versicherungsvermittlung).⁵²

Das Abkommen indes bindet den südamerikanischen Regierungen die Hände, wenn sie eigene E-Commerce-Anbieter durch zollpolitische Maßnahmen gegenüber der Konkurrenz von transnationalen Konzernen mit Niederlassungen in der EU schützen wollten. Denn das Kapitel über Investitionen und Dienstleistungen enthält einen eigenen Abschnitt zum elektronischen Handel, der im Artikel 44 ein grundsätzliches Verbot der Einführung von Zöllen auf „elektronische Übertragungen“ (electronic transmissions) ausspricht.⁵³ Diese Vorschrift indes geht über die derzeit gültigen Welthandelsregeln hinaus. Denn im Rahmen der WTO existiert bisher nur ein zeitlich befristetes Moratorium auf die Erhebung von Zöllen auf elektronische Übertragungen, das seit 1998 angewendet und seither mehrfach verlängert wurde. Zur Zeit gilt es bis März 2024.⁵⁴

Erschwerend hinzu kommt, dass es international keine Einigkeit über den Umfang der Güter und Dienstleistungen gibt, die zu den „elektronischen Übertragungen“ zählen und entsprechend befristete Zollfreiheit genießen. Während eine Reihe von Entwicklungsländern sich in der WTO für eine enge Definition aussprechen, propagieren Denkfabriken der Industrieländer einen weiten Anwendungsbereich des Zollmoratoriums.⁵⁵ Die UN-Konferenz für Handel und

⁵² Rashmi Banga: Growing Trade in Electronic Transmissions: Implications for the South, UNCTAD Research Paper No. 29, Februar 2019: https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2019d1_en.pdf; Rashmi Banga: Rising Product Digitalisation and Losing Trade Competitiveness, UNCTAD 2017: <https://unctad.org/publication/rising-product-digitalisation-and-losing-trade-competitiveness>;

⁵³ European Commission: Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Trade in Services and Establishment, Article 44, Customs duties on electronic transmissions: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/b2f29aa8-223b-42c7-971f-bf8ab85b5d29/details>

⁵⁴ WTO: Work Programme on Electronic Commerce, Ministerial Decision Adopted on 17 June 2022, 22 June 2022: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN22/32.pdf&Open=True>

⁵⁵ Richard Kozul-Wright/Rashmi Banga: Moratorium on Electronic Transmission: Fiscal Implications and Way Forward, UNCTAD Research Paper No. 47, Juni 2020: https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2020d6_en.pdf

Entwicklung (UNCTAD) jedoch warnt vor einem weiten Anwendungsbereich, der alle elektronisch übertragenen materiellen und immateriellen Güter und Dienstleistungen umfasst. So könnte die Zollfreiheit etwa für neue digitale Technologien wie den 3D-Druck die arbeitsintensiven Industrien der Schwellenländer unter erheblichen Verdrängungswettbewerb setzen. Um die eigene Wirtschaft zu schützen und wichtige Zolleinnahmen zu generieren, sollten Entwicklungsländer daher ein Ende des Zollmoratoriums auf elektronische Übertragungen einfordern, so die UNCTAD-Empfehlung.⁵⁶

Im EU-MERCOSUR-Abkommen indes erfolgt das genaue Gegenteil, indem das befristete WTO-Zollmoratorium zwischen den beteiligten Parteien auf Dauer gestellt wird. Auch enthält das Abkommen keinerlei Definition „elektronischer Übertragungen“ und ermöglicht damit einen breiten Anwendungsbereich, der im Zuge der Digitalisierung zahlreicher Güter und Dienstleistungen weiterwachsen dürfte.

Auf eine breite Auslegung des Anwendungsbereichs verweist daneben der Artikel 42 des E-Commerce-Abschnitts, in dem die Vertragsparteien das „Prinzip der technologischen Neutralität im elektronischen Handel“ anerkennen.⁵⁷ Damit aber schrumpft nicht nur der politische Handlungsspielraum zur Gestaltung des digitalen Handels, sondern es entstehen spezifische Risiken. So kann etwa eine online vertriebene CAD-Datei (Computer-Aided Design) eines Werkstücks Fehler aufweisen, die bei einem physischen Produkt sofort erkennbar wären. Ebenso können online verkaufte Dateien für den 3D-Druck medizinischer Hilfsmittel fehlerhaft sein und Gesundheitsschäden verursachen.

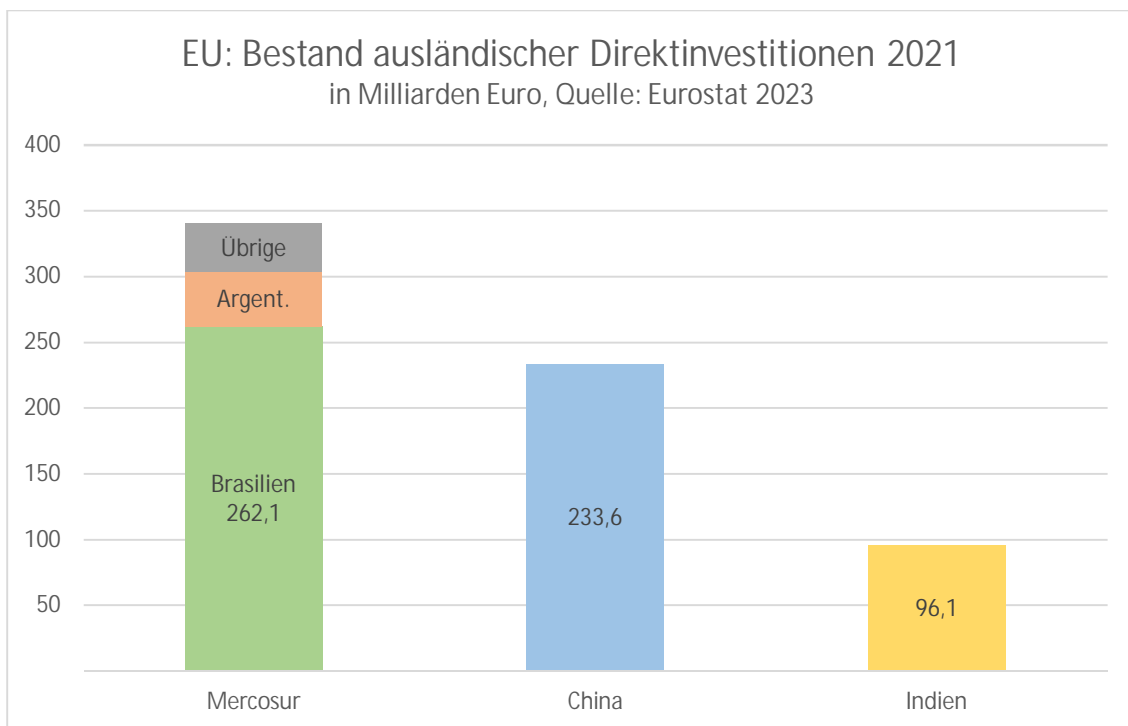
Die Behauptung der technologischen Neutralität des elektronischen Handels trägt mithin zu einer Unterbewertung der spezifischen Risiken online vertriebener Produkte und Dienstleistungen bei. Würden diese Risiken hingegen anerkannt, enthielte das Handelsabkommen konkrete Vereinbarungen zur Eindämmung dieser Risiken anstelle einer Klausel, die eine technologische Neutralität des E-Commerce behauptet.

⁵⁶ Ebd.

⁵⁷ European Commission: Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Trade in Services and Establishment, Article 42, Objective and scope: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/b2f29aa8-223b-42c7-971f-bf8ab85b5d29/details>

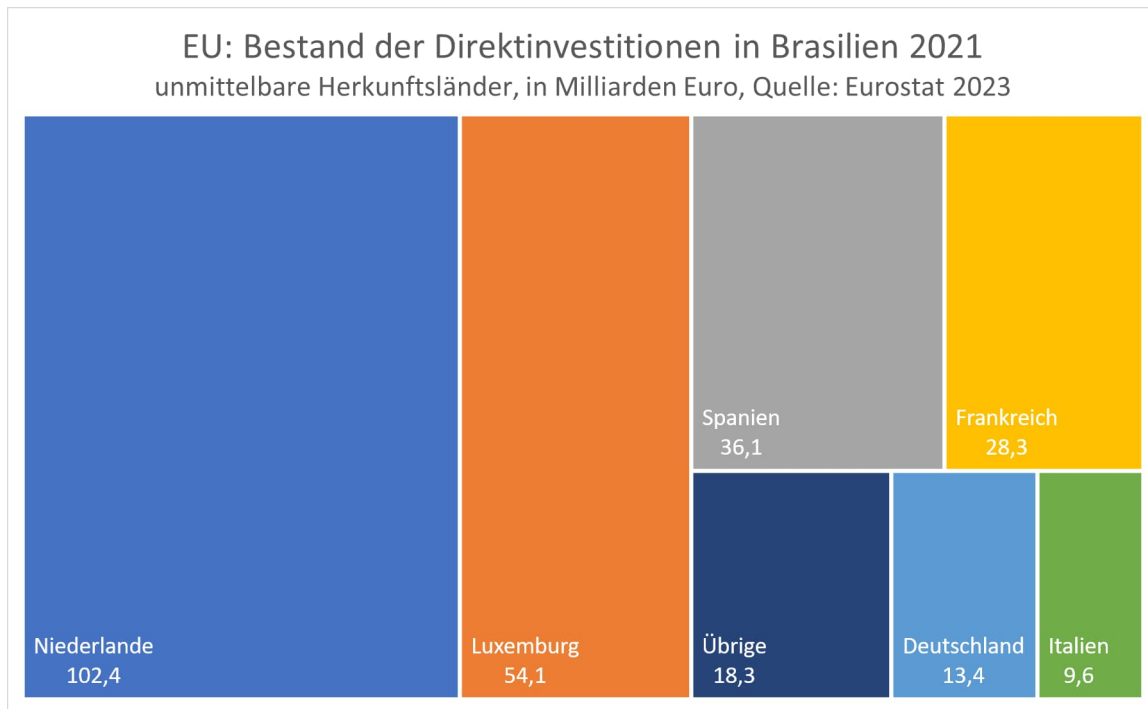
4.2 Direktinvestitionen und Steuervermeidung

Noch ausgeprägter ist die europäische Dominanz im Bereich der Investitionen. Im Jahr 2021 belief sich der Bestand der EU-Direktinvestitionen im MERCOSUR auf rund 340 Milliarden Euro. Der Großteil davon entfiel mit rund 262 Milliarden Euro auf Brasilien. Die EU-Direktinvestitionen in Brasilien sind auch im Vergleich mit Anlagen in anderen Schwellenländern überaus bedeutend. So fallen sie höher aus als die EU-Investitionen in den wesentlich bevölkerungsreicheren Ländern China und Indien (siehe Grafik).



In den MERCOSUR-Ländern zeichnen EU-Gesellschaften ebenfalls für den Großteil der Investitionen verantwortlich. So stammen rund zwei Drittel der ausländischen Direktinvestitionen in Brasilien aus Europa.⁵⁸ Die größten Summen werden dabei von Firmen aus den Niederlanden und Luxemburg gehalten (siehe Grafik).

⁵⁸ Banco Central do Brasil: Direct Investment Report 2021, Brasília: <https://cdn-www.bcb.gov.br/en/publications/directinvestmentreport/2020>



Der hohe Anteil dieser beiden Länder erklärt sich aus den Steuer- und Regulierungsvorteilen, die sie als Offshore-Finanzzentren spezifischen Unternehmensvehikeln wie Holding- und Fondsgesellschaften gewähren. Transnationale Unternehmen wickeln über dortige Zweckgesellschaften häufig ihre ausländischen Investitionen ab. Aus diesem Grund residieren viele der Unternehmen, die die letzte Kontrolle über die Investitionen in Brasilien ausüben, nicht in den Niederlanden oder in Luxemburg. Sie haben ihre dortigen Zweckgesellschaften lediglich zwischengeschaltet, um Steuern, Abgaben und weitere Kosten zu sparen, die andernfalls an ihren Produktionsstandorten anfallen würden. Gemessen an dem Schaden, den sie anrichten, gehören die Niederlande und Luxemburg zu den weltweit größten Steueroasen, in die multinationale Konzerne ihre Gewinne verlagern.⁵⁹

Wie viele andere Schwellenländer sind auch Brasilien und Argentinien überproportional von Steuerverlusten durch die Manipulation interner Verrechnungspreise betroffen, mit denen transnationale Konzerne ihre Gewinne in Steueroasen verlagern. So kann ein Konzern mit Sitz in Deutschland beispielsweise ein Urheberrecht in den Niederlanden über eine dort errichtete Finanzholding anmelden, für dessen Nutzung seine brasilianische Tochtergesellschaft überhöhte Lizenzgebühren an die Holding zahlt. In Brasilien schrumpfen auf diese Weise die

⁵⁹ Tax Justice Network: The axis of tax avoidance, 28.4.2020: <https://taxjustice.net/reports/the-axis-of-tax-avoidance-time-for-the-eu-to-close-europes-tax-havens/>

Gewinne und die Steuerlast der Konzerntochter, während die Lizenzeinnahmen der Holding in der EU-Steuerose nur minimal oder gar nicht besteuert werden.⁶⁰ Ähnliche Möglichkeiten bietet die konzerninterne Kreditvergabe: Eine Finanzholding in Luxemburg vergibt einen teuren Kredit an die brasilianische Konzerntochter, deren Zinszahlungen an die Holding ihre Steuerlast in Brasilien senkt, während die Zinseinnahmen in Luxemburg ebenfalls kaum oder gar nicht besteuert werden.⁶¹

Eine der wenigen Untersuchungen über den Schaden manipulierter Verrechnungspreise im MERCOSUR kommt zu dem Schluss, dass die vier südamerikanischen Länder durch diese Praktiken zwischen 2004 und 2013 jährlich durchschnittlich 32,5 Milliarden US-Dollar verloren haben. Davon entfielen 21,8 Milliarden auf Brasilien und 6,2 Milliarden auf Argentinien. Diese Verluste gingen wiederum zu einem großen Teil auf die Zweckgesellschaften in den Niederlanden und Luxemburg zurück.⁶²

Gleichwohl sieht das Handelsabkommen keine bindenden Maßnahmen vor, um diese Praktiken der Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung durch transnationale Unternehmen einzudämmen. Ganz im Gegenteil verpflichten sich die Vertragsparteien zu weitreichenden Liberalisierungen von Investitionen und Dienstleistungen, ohne angemessene staatliche Kontrollmechanismen vorzusehen. So schreibt das Kapitel über Zahlungen und Kapitalverkehr grundsätzlich die Gewährleistung des „freien Kapitalverkehrs bei Direktinvestitionen“ vor, einschließlich der Rückführung von Geldern, die aus der Auflösung von Investitionen und etwaigen Gewinnen entstehen.⁶³ Nur in Ausnahmefällen, bei ernsthaften Gefährdungen der Zahlungsbilanz, darf der Zahlungsverkehr eingeschränkt werden.

Ebenso verpflichten sich die Vertragsparteien in einem eigenen Vertragsabschnitt, grundsätzlich allen Finanzdienstleistungen Niederlassungsfreiheit und grenzüberschreitende Dienstleistungsfreiheit einzuräumen. Hinsichtlich der Besteuerung heißt es dagegen lediglich, dass jede Vertragspartei „ihre bestmöglichen Anstrengungen unternimmt“, um internationale

⁶⁰ Tax Justice Network: Country-by-Country Reporting: Rechnungslegung nach Ländern,

⁶¹ Weitere Beispiele siehe: Claus Hecking: Steuerparadies Niederlande: Fast so dreist wie Luxemburg, Spiegel Online, 10.11.2014: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/steueroase-niederlande-locken-danone-saab-gazprom-co-a-1001616.html>

⁶² Magdalena Rua/Martín Burgos/Verónica Grondona: Shady Deals: How the EU-Mercosur Free Trade Agreement Helps Illicit Financial Flows, Report for the European United Left/Nordic Green Left (GUE/NGL) in the European Parliament, December 2018: [SHADY DEALS - How the EU-Mercosur Free Trade Agreement would encourage illicit financial flows | left](https://www.europarl.europa.eu/media/default.do?inf=press&lang=en)

⁶³ European Commission: Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Current Payments and Capital Movements: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/2618143a-6b2e-45d4-b462-378ad8d7dfb9/details>

Standards „zum Kampf gegen Steuerflucht und Steuervermeidung in ihrem Territorium umzusetzen und anzuwenden“.⁶⁴ Doch derart schwache Bestimmungen werden den Vermeidungsstrategien der Konzerne nichts entgegensetzen, denn sie beinhalten keine Umsetzungsverpflichtungen.

Eine Studie des Europäischen Parlaments über Finanzdienstleistungen in EU-Handelsabkommen schlug dagegen eine Reihe konkreter Maßnahmen vor, um die Steuervermeidung durch transnationale Unternehmen einzudämmen.⁶⁵ So solle das Ausmaß der Liberalisierungsverpflichtungen bei all jenen EU-Handelspartnern begrenzt werden, die Umsetzungsdefizite bei internationalen Standards etwa zur Besteuerung haben. Um Gewinnverlagerungen in Steueroasen zu erschweren, sollten die Handelsabkommen Verpflichtungen zur länderspezifischen Berichterstattung von Umsätzen und Gewinnen (das sogenannte Country-by-Country Reporting) enthalten. Schließlich sollten die Handelsverträge spezifische Monitoring-Mechanismen bekommen, um die Einhaltung diesbezüglicher Verpflichtungen zu überwachen. Doch keine dieser Empfehlungen hat bisher Eingang in das EU- MERCOSUR-Abkommen gefunden.

4.3 Grundsätzliches Verbot vieler industriepolitischer Investitionsauflagen

Auch in weiteren Aspekten droht das Handelsabkommen, eine entwicklungsförderliche staatliche Regulierung zu beschränken. Zwar sieht es keine spezifischen Regeln zum Investitionsschutz und den umstrittenen Investor-Staat-Schiedsverfahren vor, dennoch enthält es zahlreiche kritische Vorschriften zur Investitionsliberalisierung.

So verbietet das Kapitel über Dienstleistungen und Investitionen grundsätzlich diverse staatliche Marktzugangsaufgaben, die Investitionen beeinträchtigen könnten. Dazu gehören Beschränkungen der Zahl ausländischer Unternehmen, der Höhe ausländischer Kapitalbeteiligungen oder Vorschriften über die von einem Unternehmen anzustellenden Personen. Ferner untersagt sind Auflagen, die den Unternehmen eine bestimmte Rechtsform

⁶⁴ European Commission: Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Trade in Services and Establishment, Article 37, Effective and transparent regulation in the financial services sector: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/b2f29aa8-223b-42c7-971f-bf8ab85b5d29/details>

⁶⁵ Isabelle Ioannidis: The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance, Ex-Post Impact Assessment, European Parliament, European Parliamentary Research Service, Juni 2016, Seiten 59 ff.: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU%282016%29579326

oder die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen (sog. Joint Ventures) mit lokalen Firmen vorschreiben. Ebenso fordert das Kapitel die sogenannte Inländerbehandlung, das heißt eine Gleichbehandlung in- und ausländischer Investoren und Dienstleister, was sich beispielsweise auf die Gewährung von Subventionen oder Steuererleichterungen beziehen kann.⁶⁶

Derartige Auflagen können jedoch für den Aufbau eigener Industriezweige nützlich oder sogar erforderlich sein. Um Verdrängungskonkurrenz zu vermeiden, mag es sinnvoll sein, die Zahl ausländischer Wettbewerber in sensiblen Branchen zu begrenzen, etwa in der Textil- oder Autozulieferindustrie, wo es viele lokale Firmen gibt. Vorschriften über die Personalpolitik können lokale Beschäftigung, die Berufsbildung und technische Qualifikationen fördern. Joint Ventures wiederum helfen, den Technologietransfer zugunsten der heimischen Wirtschaft zu ermöglichen, während Subventionen den Aufbau lokaler Industrien unterstützen. Angesichts der Deindustrialisierung in den MERCOSUR-Staaten erscheinen viele diese Maßnahmen durchaus berechtigt.

In welchen Sektoren die weitreichenden Vertragsregeln zum Marktzugang und zur Inländerbehandlung tatsächlich gelten und inwieweit diese Regeln möglicherweise beschränkt werden, haben EU und MERCOSUR in eigenen Verpflichtungslisten festgelegt, die verbindliche Vertragsanhänge darstellen. In der MERCOSUR-Liste unterwerfen Argentinien und Brasilien bereits zahlreiche Branchen der verarbeitenden Industrie grundsätzlich den Liberalisierungsverpflichtungen des Vertrags, darunter die Textil-, Chemie-, Metall-, Elektro-, Maschinen- und Autoindustrie. Zwar haben beide Länder hier auch eine Reihe von Beschränkungen vorgenommen. Die aber sind entweder zu eng, zu unkonkret oder zu lückenhaft, um europäische Investoren effektiv zur Förderung der lokalen Wirtschaft oder des Technologietransfers zu verpflichten.

Regulierungslücken: Die MERCOSUR-Verpflichtungsliste

Die Verpflichtungsliste des MERCOSUR, die dem Kapitel über Dienstleistungen und Investitionen angehängt ist, enthält sektorspezifische und sektorübergreifende (horizontale) Verpflichtungen und Regulierungsvorbehalte für Dienstleistungen und andere Sektoren wie die

⁶⁶ European Commission: Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Trade in Services and Establishment, Article 3, Market Access, Article 4: National Treatment:
<https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/b2f29aa8-223b-42c7-971f-bf8ab85b5d29/details>

verarbeitende Industrie.⁶⁷ In dieser Liste haben Argentinien und Brasilien bereits zahlreiche Branchen der verarbeitenden Industrie den Vertragsregeln unterworfen. Brasilien öffnet die Textil-, Bekleidungs-, Metall- und die gesamte Maschinen- und Ausrüstungsindustrie. Argentinien öffnet eine stärker aufgeschlüsselte Liste von 22 Sektoren, darunter die Textil-, Chemie-, Elektro-, Maschinen- und Autoindustrie.

Zugleich haben beide Länder einige sektorübergreifende und sektorspezifische Einschränkungen eingetragen, darunter Maßnahmen zur Förderung benachteiligter Regionen und der Beschäftigung, zu Subventionen und Technologietransfer. Doch trotz dieser Auflagen bleibt die verarbeitende Industrie Argentiniens und Brasiliens diversen Liberalisierungsverpflichtungen unterworfen, da die Vorbehalte entweder nur auf einzelne Sektoren begrenzt sind oder diverse Lücken aufweisen.

So hat keines der beiden Länder eine sektorübergreifende Leistungsaufgabe formuliert, die den Marktzugang europäischer Investoren grundsätzlich von einer Kooperation mit lokalen Unternehmen und der Förderung der örtlichen Wirtschaft abhängig macht. Solche Kooperationen können verschiedene Formen annehmen, etwa den Bezug bestimmter Mindestquoten lokaler Vorprodukte, den verpflichtenden Technologietransfer, die Aus- und Weiterbildung örtlicher Fachkräfte oder die Pflicht, Joint Ventures mit lokalen Unternehmen in besonders wissens- und technologieintensiven Branchen einzugehen.

Hinzu kommt: Die Umsetzung der beschränkten Investitionsauflagen hängt in ganz erheblichem Maße von den Regulierungskapazitäten und den finanziellen Mitteln Argentiniens und Brasiliens ab. Diese aber sind deutlich geringer als auf Seiten vieler EU-Regierungen, weswegen die MERCOSUR-Länder die ihnen vorbehaltenen Handlungsspielräume nur in relativ geringem Maße mit entsprechenden Programmen unterlegen können. Nicht zuletzt tragen zur Mittelknappheit auch die Praktiken der Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung bei, die die in Argentinien und Brasilien niedergelassenen europäischen Konzerne so erfolgreich anwenden.

⁶⁷ European Commission: Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Mercosur-EU, Services and Investments Offer: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/d9abba43-feeb-4b04-9339-12ce381c7c27/details>

4.4 Leerstelle: Sozial-ökologisches Investment Screening

Die Regulierungsbeschränkungen des Abkommens sind überaus kontraproduktiv, da die EU-Direktinvestitionen einen erheblichen Einfluss auf die Produktionsstruktur in den Empfängerländern des MERCOSUR ausüben. Die Deindustrialisierung, die Argentinien und Brasilien erfahren haben, geht auch auf die Art der Investitionen europäischer Konzerne zurück. Mit der Auswahl ihrer sektoralen Investitionsschwerpunkte und der Art der Einbindung ihrer südamerikanischen Produktionsstandorte in ihre Lieferketten, beeinflussen sie die Wirtschaftsstruktur ihrer Gastländer. So lässt sich die fortdauernde Abhängigkeit der MERCOSUR-Staaten von Rohstoffexporten nicht nur durch die Macht nationaler Unternehmensgruppen dieser Branchen erklären, sondern auch durch den Einfluss europäischer Konzerne, die in den Agrar- und Bergbausektor Südamerikas investiert haben.

Europäische Konzerne investieren dabei häufig in besonders umwelt- und klimabelastende Produktionszweige, etwa in der fossilen Energieerzeugung oder der emissionsintensiven Chemie-, Stahl- und Autoindustrie. In die fossile Energiewirtschaft des MERCOSUR haben etwa EU-Konzerne wie Siemens, Wintershall Dea, Total, Repsol, EDF, Engie oder Perenco investiert. So erhielt Siemens Energy 2021 einen Großauftrag für den Bau eines Gaskraftwerks im brasilianischen Hafen Porto do Açu, das mit dem besonders ineffizienten Flüssigerdgas (liquified natural gas – LNG) befeuert werden soll.⁶⁸

Erhebliche soziale und ökologische Risiken gehen daneben vom Argentinien-Geschäft der deutschen Wintershall Dea aus, die in die Ausbeutung der großen Schiefergasvorkommen in Nord-Patagonien investiert. Das dort geförderte Erdgas soll zukünftig auch als LNG in die EU exportiert werden.

Vaca Muerta: Risiken der Schiefergasförderung und des LNG-Handels

Die BASF-Tochter Wintershall Dea, die jüngst ankündigte, sich aus ihrem kritisierten Russland-Geschäft zurückzuziehen, investiert in die Ausbeutung eines der größten Schiefergasvorkommen der Welt im argentinischen Fördergebiet Vaca Muerta. Nach den Plänen soll das durch das umweltschädliche Fracking gewonnene Erdgas künftig nicht nur den

⁶⁸ Axel Höpner: Siemens Energy: Milliardenauftrag aus Brasilien für Kraftwerkssparte, Handelsblatt, 23.11.2021: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/energie/energietechnik-siemens-energy-bekommt-700-millionen-auftrag-aus-brasilien-fuer-schwaechelnde-kraftwerkssparte/27824758.html>

argentinischen Binnenmarkt versorgen, sondern auch als Flüssigerdgas u. a. in die EU exportiert werden.⁶⁹

Dazu wird in Argentinien derzeit in den Aufbau der erforderlichen Infrastruktur investiert, darunter eine Pipeline, die vom Vaca Muerta-Gebiet in Nord-Patagonien zum argentinischen Atlantik-Hafen Bahía Blanca führt. Zugleich soll eine Verflüssigungsanlage für das Erdgas gebaut werden, um es anschließend durch LNG-Tanker u. a. nach Europa verschiffen zu können.⁷⁰

Derweil investieren in der EU mehrere Regierungen, darunter auch die deutsche, seit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine massiv in den Ausbau der Importkapazitäten für LNG, um eine Alternative zu russischem Pipeline-Erdgas zu erschließen. Forschungsinstitute indes kritisieren die LNG-Ausbaupläne in Deutschland und der EU. Diese würden zu Überkapazitäten der fossilen Energieinfrastruktur führen, die sich aufgrund der fortschreitenden Energiewende nur schwerlich amortisieren und zudem die europäischen Klimaziele gefährden.⁷¹

In Argentinien wiederum protestieren die Gemeinden rund um das Vaca Muerta-Gebiet gegen die Risiken der Schiefergasförderung und die Folgen des Frackings. Bei diesem Verfahren wird ein giftiges Wasser-Chemikalien-Gemisch unter hohem Druck in tiefe Gesteinsschichten gepresst, um Risse zu erzeugen und das Erdgas zu lösen. Die Anwohner:innen, darunter Indigene der Mapuche, befürchten eine Zunahme von Erdbeben, eine Absenkung des Grundwasserspiegels sowie eine hohe Schadstoffbelastung des Trinkwassers in der Region. Daneben kritisieren sie den großen Flächenbedarf des Schiefergasprojekts.⁷²

Derweil warnt das niederländische Forschungsunternehmen Profundo vor den erheblichen ökonomischen Risiken der Schiefergasförderung. Sollten erneuerbare Energien – wie erwartet – künftig deutlich günstiger als fossile werden, könnten sich auch die Vaca Muerta-

⁶⁹ Tobias Käufer: Argentinien: Energiekonzern Wintershall sucht die zweite Chance, DW, 12.3.2023: <https://www.dw.com/de/argentinien-energiekonzern-wintershall-sucht-zweite-chance/a-64947631>

⁷⁰ ArgenPorts: Ratifican que Vaca Muerta permitirá exportar 460 barcos de GNL por año, 28. Februar 2023: <https://www.argenports.com.ar/nota/ratifican-que-vaca-muerta-permitira-exportar-460-barcos-de-gnl-por-ano>; ArgenPorts: Planta de GNL: YPF ratificó que hará un gasoducto a Bahía Blanca, 10. März 2023: <https://www.argenports.com.ar/nota/planta-de-gnl-ypf-ratifico-que-hara-un-gasoducto-a-bahia-blanca>

⁷¹ IEEFA: Over half of Europe's LNG infrastructure assets could be left unused by 2030, Institute for Energy Economics and Financial Analysis, 21.3.2023: <https://ieefa.org/articles/over-half-europes-lng-infrastructure-assets-could-be-left-unused-2030>; New Climate Institute: Deutsche LNG-Ausbaupläne führen zu Überkapazität und gefährden Klimaschutzziele, 17.3.2023: <https://newclimate.org/resources/publications/deutsche-lng-ausbauplane-fuehren-zu-uberkapazitat-und-gefaehrden>

⁷² Malte Seiwerth: Das Doha in der Pampa, nd-aktuell, 8.3.2023: <https://www.nd-aktuell.de/artikel/1171537.fracking-in-argentinien-das-doha-in-der-pampa.html>

Investitionen nicht mehr amortisieren. Hinzu kämen die erheblichen Kosten für die Umwelt- und Gesundheitsschäden durch Förderung, Transport und Verbrennung des Schiefergases. Es drohe daher eine Entwertung der Investitionen (sog. „stranded assets“) und ein erheblicher Anstieg der argentinischen Verschuldung, wenn dem Staat die Kosten der Schadensbeseitigung aufgebürdet werden. Vor diesem Hintergrund kritisiert Profundo das von Unternehmen und Regierungen in Europa und Argentinien gestreute Narrativ, die Expansion der Schiefergasförderung in Vaca Muerta sei notwendig.⁷³

Vergleichende Untersuchungen zeigen ebenfalls, dass ausländische Direktinvestitionen mit erheblichen Umweltschäden wie höheren Treibhausgas-Emissionen einhergehen können. Dieses Risiko ist dabei besonders hoch in Schwellenländern, die über geringere Regulierungskapazitäten verfügen als Industriestaaten.⁷⁴ Zudem sind Direktinvestitionen, die in Entwicklungs- und Schwellenländern stattfinden, häufig von niedrigerer Qualität als in wohlhabenderen Ländern, die strengere Maßstäbe an den Marktzutritt ausländischer Konzerne anlegen, etwa im Hinblick auf Umweltfolgen, Beschäftigung und Qualifikationen. So gehen Industrieländer mittlerweile stärker dazu über, gezielt die Ansiedlung grüner Technologien durch Maßnahmen der Investitionslenkung und -förderung zu unterstützen.⁷⁵

Die Studien zur Umweltwirkung der ausländischen Direktinvestitionen ziehen daraus folgende Schlüsse:

- Entwicklungs- und Schwellenländer sollten ihre Umweltgesetzgebung stärken und die Zulassung ausländischer Direktinvestitionen einer staatlichen Prüfung unterwerfen, die die ökonomischen, sozialen und ökologischen Folgen bewertet.
- Ein solches sozial-ökologisches Investment Screening bedarf es ebenfalls auf Seiten der Herkunftsländer der investierenden Unternehmen. Die EU-Länder müssten mithin die Auslandsinvestitionen ihrer Unternehmen daraufhin kontrollieren, ob sie ihren Zielen

⁷³ Gerard Rijk/Barbara Kuepper: Vaca Muerta Basin: An Oil and Gas Trap, Profundo, 28.7.2022: <https://drive.google.com/file/d/1vx6-1tYU4cUQtVfPSpoMzXDPRcbULHc0/view>

⁷⁴ Yanyan Huang et al.: The Impacts of FDI Inflows on Carbon Emissions: Economic Development and Regulatory Quality as Moderators, *Frontiers in Energy Research*, Volume 9, January 2022: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fenrg.2021.820596/full>; António Cardoso Marques/Rafaela Caetano: The impact of foreign direct investment on emission reduction targets: Evidence from high- and middle-income countries, *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 55, 2020, S. 107-118: <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2020.08.005>

⁷⁵ Binyam Afework Demena/Sylvanus Kwaku Afesorgbor: The effect of FDI on environmental emissions: Evidence from a meta-analysis, *Energy Policy*, Volume 138, March 2020: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111192>

und Verpflichtungen zur Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten und des Umwelt- und Klimaschutzes entsprechen.

- Nicht zuletzt bedürfte es einer engen zwischenstaatlichen Kooperation zur sozial-ökologischen Investitionslenkung. Wohlhabende Staaten müssten Entwicklungs- und Schwellenländer beim Kapazitätsaufbau für die staatliche Kontrolle der ausländischen Direktinvestitionen unterstützen.

Angesichts dieser Empfehlungen treten die Leerstellen des Assoziierungsabkommens noch schärfer hervor. Denn anstelle der diversen Beschränkungen staatlicher Investitionsauflagen hätte es konkreter Vereinbarungen zum Aufbau von Regulierungskapazitäten bedurft, um die Energiewende und die Dekarbonisierung in den MERCOSUR-Ländern voranzubringen. Doch Vereinbarungen, die den MERCOSUR bei einem selektiveren Umgang gegenüber europäischen Direktinvestitionen unterstützen, fehlen gänzlich, von einer sozial-ökologischen Investitionsprüfung ganz zu schweigen. Für die Bewältigung der Herausforderung, eine Dekarbonisierung der Energieerzeugung und der Industrie international umzusetzen, ist das EU- MERCOSUR-Abkommen daher auch auf dem Gebiet der Investitionen ungeeignet.

5 Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte

Ökonomisch schwächere Staaten benötigen flexible Systeme des Schutzes geistiger Eigentumsrechte (Intellectual Property – IP), die an ihr wirtschaftliches Entwicklungsniveau angepasst sind. Eine zu frühe Übernahme etwa des Patentrechts der Industriestaaten behindert meist eine eigenständige Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationstätigkeit. Die Regeln zum Schutz geistigen Eigentums, die in immer mehr Handelsverträgen enthalten sind, zielen jedoch darauf ab, die Normen der Industriestaaten möglichst rasch international zu verbreiten – ungeachtet möglicher Nachteile für Entwicklungs- und Schwellenländer. In dieser Hinsicht macht auch das Assoziierungsabkommen keine Ausnahme. Dessen entwicklungspolitische Defizite betrachtet die EU-Kommission sogar als großen Erfolg, hat sie doch seit Jahren auf die MERCOSUR-Länder Druck ausgeübt, ihre IP-Normen anzupassen und die Schutzinteressen europäischer Konzerne konsequent durchzusetzen.

So enthält der Vertrag diverse Klauseln zum geistigen Eigentum, die die Forschung und Entwicklung in den MERCOSUR-Ländern beeinträchtigen können. Er verstärkt die Wirksamkeit der problematischen Vorschriften des TRIPS-Abkommens der WTO, etwa zur Gewährung von Zwangslizenzen. Dessen Defizite haben sich schmerzlich während der Corona-Krise gezeigt. Um die weltweite Versorgung mit medizinischen Gütern zu erleichtern, hatten mehrere Entwicklungsländer die befristete Aussetzung einiger TRIPS-Regeln gefordert, was die EU jedoch beharrlich blockierte. Auch im Assoziierungsabkommen macht die EU keine Zugeständnisse in dieser Frage. Zusätzlich verpflichtet das Abkommen Argentinien, Paraguay und Uruguay zu „bestmöglichen Anstrengungen“, um dem Patentkooperationsvertrag beizutreten, der die Flexibilität ihres IP-Rechts jedoch ebenfalls einengen würde. Auf der anderen Seite fehlen konkrete Vereinbarungen zum Technologietransfer, was nicht nur den Zugang zu Gesundheitsgütern beeinträchtigt, sondern auch die Verbreitung erneuerbarer Energien und anderer grüner Technologien.

5.1 EU sichert technologischen Vorsprung durch geistige Eigentumsrechte ab

Die Aufnahme immer strengerer Klauseln zum Schutz geistiger Eigentumsrechte in Handelsverträge hat dazu beigetragen, den technologischen Vorsprung der Industriestaaten gegenüber Nachzüglern abzusichern. Nur wenigen Ländern ist es seither gelungen, zu den Industriestaaten aufzuschließen und konkurrenzfähige eigene Forschungs- und

Entwicklungskapazitäten aufzubauen, allen voran China. Dank seines großen Binnenmarkts und flexibler nationaler Regeln des geistigen Eigentums konnte es transnationale Konzerne erfolgreich zum Technologietransfer verpflichten, etwa durch Auflagen zur Gründung von Joint-Ventures mit lokalen Unternehmen. Doch fehlen in den meisten anderen Schwellenländern die Voraussetzungen, um dem chinesischen Beispiel folgen zu können: der riesige Binnenmarkt, die technologischen Kapazitäten sowie die politische und ökonomische Durchsetzungsmacht.⁷⁶

Diese Länder sind weit stärker dem Anpassungsdruck ausgesetzt, mit dem Industriestaaten sie zur Übernahme ihrer Normen bewegen wollen. So hat auch die Europäische Kommission seit Jahren erheblichen Druck auf Argentinien und Brasilien ausgeübt, um den IP-Schutz im Interesse europäischer Konzerne effektiver durchzusetzen. Eines ihrer Instrumente dafür sind ihre Berichte über angebliche Verletzungen geistiger Eigentumsrechte in Drittstaaten. Die Methodik dieser Berichte ist überaus schlicht: Die Kommission sammelt die Beschwerden von Konzernen ein und erstellt auf dieser Grundlage Listen von Ländern, auf die sie diplomatischen und handelspolitischen Druck ausübt.

In ihrem Bericht aus dem Jahr 2021 etwa kritisiert die Kommission Argentinien und Brasilien wegen vermeintlich strenger Kriterien für die Patentierbarkeit von Erfindungen, lange Bearbeitungsfristen von Patentanträgen, einen mangelhaften Schutz von Testdaten bei der Arzneimittelzulassung sowie Versäumnisse bei der Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte. Als wichtigste Maßnahme, von der sie sich Besserung verspricht, verweist die Kommission auf das EU-MERCOSUR-Abkommen.⁷⁷

In ihrem Überblicksdokument zur politischen Einigung mit dem MERCOSUR präsentiert die Kommission das Kapitel über geistiges Eigentum entsprechend als einen ihrer wichtigen Verhandlungserfolge. Das IP-Kapitel enthalte umfassende Regelungen zum gesamten Spektrum des geistigen Eigentums, einschließlich der Patente, des Urheberrechts, der Warenzeichen, industrieller Designs, geografischer Herkunftsbezeichnungen und der Geschäftsgeheimnisse.⁷⁸ Aus Perspektive der MERCOSUR-Staaten indes erscheinen die

⁷⁶ Silvia Weko/Andreas Goldthau: Bridging the low-carbon technology gap? Assessing energy initiatives for the Global South, Energy Policy, Volume 169, October 2020: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2022.113192>

⁷⁷ European Commission: Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries, Commission Staff Working Document, Brüssel, 27.4.2021, SWD (2021) 97 final: [Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries \(2021\)](https://ec.europa.eu/ipr-portal/iptool/files/view/113192) (europa.eu)

⁷⁸ European Commission: New EU-Mercosur trade agreement. The agreement in principle, 1.7.2019: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/5896ba4d-b083-485d-a8d2-62b50264c3b3/details>

Einigungen weniger vorteilhaft. Denn mit einer übereilten Anpassung ihrer nationalen IP-Systeme an die Normen der europäischen Industriestaaten geben sie wichtige Möglichkeiten der industriellen Entwicklung aus der Hand.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass das internationale IP-Recht Entwicklungs- und Schwellenländern den klassischen Weg verbaut, mit dem ihre Unternehmen in der Vergangenheit technologische Entwicklungen nachvollziehen konnten. Idealtypisch sah dieser Weg wie folgt aus: Im ersten Schritt erhielten die Ingenieur:innen in Ländern des Südens über Kapitalgüterimporte, etwa Maschinen oder Werkzeuge aus Industriestaaten, Zugriff auf moderne Produkte und Technologien, die sie anschließend analysierten. Aufgrund dieser Analysen versuchten sie im nächsten Schritt, die Herstellungsverfahren nachzuvollziehen und die Produkte zu imitieren oder an die nationalen Bedingungen anzupassen, das sogenannte „Reverse Engineering“.

Auf dieser Grundlage machten sich die Unternehmen an den Nachbau der Produkte, die sie anschließend auch vertreiben wollten. Dafür wiederum waren sie auf ein flexibles nationales IP-Recht angewiesen, das ihnen die Imitation und die Vermarktung erlaubte. In wohlhabenden Ländern des Nordens wird dieser Weg nachholender Entwicklung nicht selten als „Produktpiraterie“ gegeißelt. Doch ist daran zu erinnern, dass auch die heutigen Industriestaaten in ihren frühen Entwicklungsstadien über ein flexibles IP-Recht verfügten, welches sie erst im Zuge eigener technologischer Fortschritte modifizierten.⁷⁹ So waren etwa Pharmazeutika in vielen Industriestaaten bis über die Nachkriegszeit hinaus von der Patentierbarkeit ausgeschlossen, so in Deutschland bis 1968, in der Schweiz bis 1977, in Spanien, Portugal und Norwegen bis 1992.⁸⁰

Die internationale Verbreitung der IP-Normen der Industriestaaten, die besonders den Interessen ihrer jeweiligen Großunternehmen dienen, hat vor allem mit dem Abkommen über handelsbezogene geistige Eigentumsrechte (TRIPS) der Welthandelsorganisation aus dem Jahr 1995 einen erheblichen Schub erfahren. Um Entwicklungs- und Schwellenländern die Zustimmung zu diesem Abkommen schmackhaft zu machen, verbreiteten Vertreter:innen der Industriestaaten die Erzählung, dass ein strenger IP-Schutz auf Basis des TRIPS im Gegenzug

⁷⁹ Anja Breitwieser/Neil Foster: Intellectual Property Rights, innovation and technology transfer: a survey, Munich Personal RePEc Archive (MPRA), 20.2.2012: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/36094/>

⁸⁰ FM Scherer/Jayashree Watal: Post-TRIPS-Options for Access to Patented Medicines in Developing Countries, CMH Working Paper Series, November 2001: <https://www.icrier.org/pdf/jayawatal%20.pdf>

den Technologietransfer in Länder des Südens ankurbeln würde.⁸¹ Dieses Versprechen hat sich in dieser Pauschalität jedoch nicht erfüllt. Tatsächlich hat sich der technologische Rückstand des Großteils der Länder des Südens, mit Ausnahme vor allem Chinas, verfestigt oder aufgrund der Deindustrialisierung mitunter noch vergrößert.

Vor diesem Hintergrund liegt ein zentrales Problem des IP-Kapitels im Assoziierungsabkommen darin, dass sich die Vertragsparteien nicht auf gemeinsame Anstrengungen für eine entwicklungsfreundliche Reform des TRIPS und anderer IP-Abkommen verständigt haben. Stattdessen verpflichten sich die Vertragsparteien lediglich, ihren Rechten und Pflichten unter dem TRIPS und anderen multilateralen Abkommen nachzukommen. Zusätzlich gewähren sie undifferenziert eine Inländerbehandlung, das heißt eine Gleichbehandlung in- und ausländischer Inhaber:innen von Rechten geistigen Eigentums.⁸² Das aber heißt faktisch: Die MERCOSUR-Staaten verpflichten sich dazu, ihren Anspruch auf ein flexibles, an den Entwicklungsstand der eigenen Unternehmen angepasstes nationales IP-System aufzugeben. Da Verstöße gegen die TRIPS-Regeln künftig nicht nur in der WTO mit Handelssanktionen verfolgt werden können, sondern auch im Assoziierungsabkommen, wird deren Durchsetzbarkeit noch einmal erhöht.

Die IP-Regeln des Assoziierungsabkommens betrachtet Reto M. Hilty, Professor am Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb, jedoch als problematisch und warnt vor den Risiken einer verfrühten Anpassung an die EU-Normen. Zwar würden sich die meisten lateinamerikanischen Länder zu den hohen Schutzstandards der Industriestaaten bekennen, auch um am Welthandel teilnehmen zu können: „Dabei ist ein starker Schutz angesichts des aktuellen Entwicklungsstands der lateinamerikanischen Volkswirtschaften jedoch nicht unbedingt in deren Interesse“, so Hilty. Dies gelte vor allem für Länder, die in starkem Maße von Technologieimporten abhängen: „Die Erfahrung zeigt, dass ein starker Patentschutz einem Land kaum Vorteile bringt, das selbst wenig Innovation hervorbringt, sondern primär auf Importe von Produkten oder Technologien ... angewiesen ist.“⁸³

⁸¹ Carlos Correa: The TRIPS Agreement and Developing Countries, in: The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis, 2005, Seiten 2010-2046: https://link.springer.com/chapter/10.1007/0-387-22688-5_54

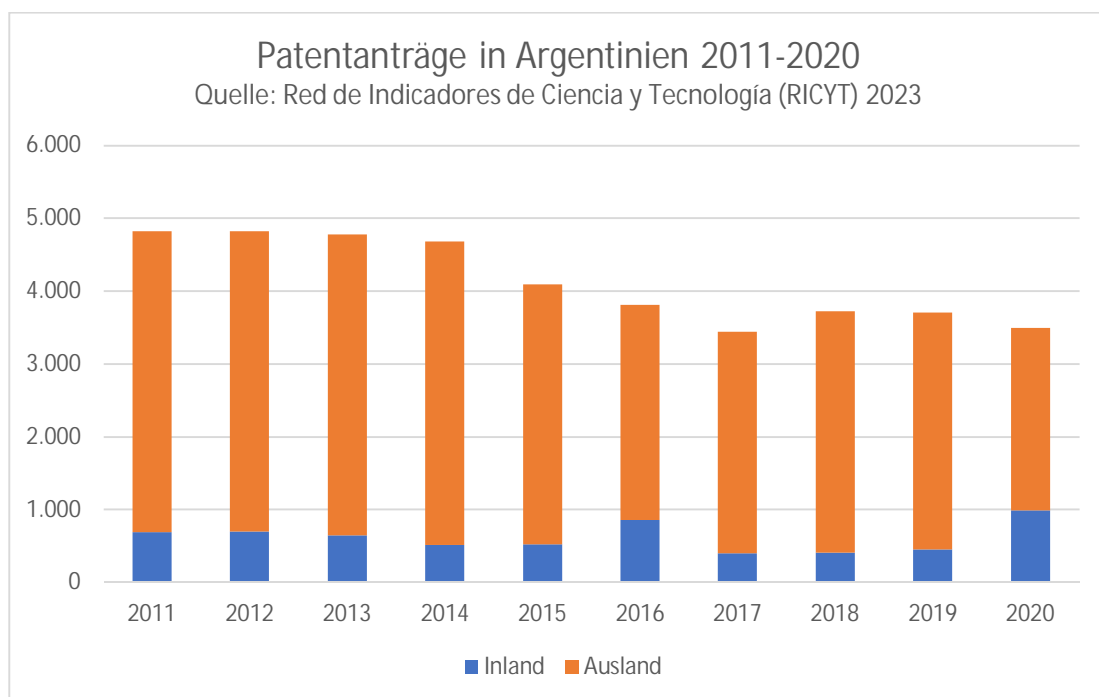
⁸² European Commission: Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Intellectual Property: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/0dd13d1e-528e-455e-941b-bc280753ca00/details>

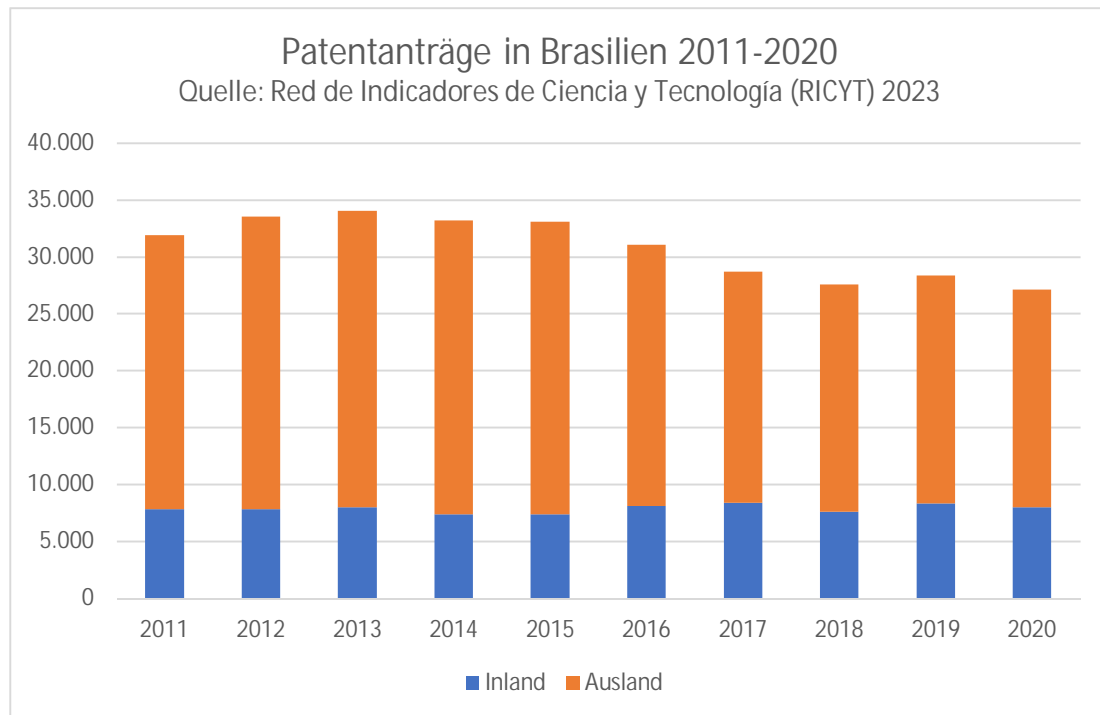
⁸³ Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb: Nach Mercosur-Deal: Sinnvolle Schutzstandards für Lateinamerika?, 29.7.2019: https://www.ip.mpg.de/de/forschung/meldungen-aus-der-forschung/nach-mercotur-deal-sinnvolle-schutzstandards-fuer-lateinamerika.html?pk_source=web&cHash=8cbd2c2ea5ac2ff6f5618089d490e6e1

Die Analyse der Handelsbeziehungen des MERCOSUR hat gezeigt, dass diese Abhängigkeit von Technologieimporten auch in Argentinien und Brasilien stark ausgeprägt ist und im Zuge der Deindustrialisierung noch zugenommen hat (siehe Kapitel 3). Vor diesem Hintergrund ist die Angemessenheit der IP-Regeln des Assoziierungsabkommens folglich grundsätzlich zu hinterfragen.

Ein Indikator für die nachteiligen Folgen einer verfrühten Anpassung des Patentrechts ist der Anteil der Patentanmeldungen, die Anmelder:innen aus dem Ausland bei nationalen Patentämtern einreichen. Dieser Indikator liefert Hinweise darauf, wie die Innovationstätigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit der jeweiligen Staatsbürger:innen im eigenen Land einzuschätzen ist.

Dieser Indikator ist auch vor dem Hintergrund relevant, dass die Einnahmen aus der Verwertung der Patente meist in die Länder fließen, in denen die Patentanmelder:innen ihren rechtlichen Sitz haben. Ein hoher Anteil ausländischer Patentanmelder:innen deutet folglich darauf hin, dass auch die Patenteinnahmen mehrheitlich ins Ausland fließen. So ist in Argentinien und Brasilien – anders als etwa in Deutschland – der Großteil der Personen oder Firmen, die Patente in den beiden Ländern anmelden, im Ausland ansässig (siehe Grafiken).





In Brasilien stammten im Jahr 2020 rund 70 Prozent der Patentanmeldungen aus dem Ausland, in Deutschland waren es nur 32 Prozent. Hinzu kommt die deutliche Kluft bei der Zahl der Patentanmeldungen. Während im Jahr 2020 in Deutschland 62.000 Patentanmeldungen registriert wurden, waren es in Brasilien 27.000 und in Argentinien knapp 3.500.⁸⁴

Zudem verzeichneten die beiden MERCOSUR-Länder in den letzten Jahren eine sinkende Zahl der Patentanträge – entgegen dem weltweiten Trend zunehmender Anmeldungen. Diese gegenläufige Entwicklung ist ein weiteres Anzeichen für die vorzeitige Deindustrialisierung, die Brasilien und Argentinien in den letzten Jahren erfahren haben.

5.2 Zwangslizenzen für medizinische Güter

Wie wichtig im Assoziierungsabkommen eine EU-Verpflichtung zu einer entwicklungsförderlichen TRIPS-Reform gewesen wäre, zeigt sich besonders deutlich in dem

⁸⁴ Siehe: Red Interamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) 2023: Solicitudes de Patentes: http://app.ricyt.org/ui/v3/comparative.html?indicator=CPATSOL&start_year=2011&end_year=2020; sowie: Deutsches Patent- und Markenamt: Jahresbericht 2020: https://www.dpma.de/digitaler_jahresbericht/2020/jb20_de/patente.html

bis heute andauernden Streit um die Aussetzung bestimmter TRIPS-Klauseln zur Bewältigung der Corona-Krise.

Die Aussetzung verschiedener Artikel des TRIPS für die Dauer der Pandemie, den sogenannten TRIPS-Waiver, hatten Indien und Südafrika im Oktober 2020 in der WTO eingebracht. Der Vorschlag wurde von einer großen Gruppe von Entwicklungs- und Schwellenländern unterstützt, um den Technologietransfer zu erleichtern und die weltweite Versorgung mit Impfstoffen, Medikamenten, Tests, Schutzkleidung und medizinischen Geräten sicherzustellen. Die EU indes gehörte zu den wichtigsten Gegnern dieses Vorschlags. Ihrem Widerstand ist es maßgeblich geschuldet, dass die erst im Juni 2022 erzielte Einigung weit hinter dem ursprünglichen Waiver-Vorschlag zurückblieb.⁸⁵

Als ähnlich unzureichend erweist sich nun auch eine Klausel im IP-Kapitel des EU-MERCOSUR -Abkommen. So sichern die Vertragsparteien im Artikel 8 des Kapitels lediglich zu, sich an die sogenannte Doha-Erklärung zu TRIPS und öffentlicher Gesundheit aus dem Jahr 2001 zu halten (siehe Box). Diese Erklärung aber hat sich als völlig ungeeignet erwiesen, den erforderlichen Technologietransfer und die Versorgung mit medizinischen Gütern in Ländern des Südens sicherzustellen.

Patente auf Medikamente und die Doha-Erklärung

Argentinien und Brasilien hatten, wie viele andere Entwicklungsländer auch, vor der WTO-Gründung Pharmaprodukte von der Patentierbarkeit ausgeschlossen. Brasilianische Generika-Hersteller konnten daher patentgeschützte Medikamente oder Impfstoffe per Reverse Engineering rekonstruieren, produzieren und zu weit günstigeren Preisen in Länder exportieren, die ebenfalls die betreffenden Patente nicht anerkannt hatten. Das TRIPS-Abkommen aber schob dieser Möglichkeit einen Riegel vor. Denn es zwingt die WTO-Mitglieder, Pharmapatente zu gewähren und durchzusetzen.

Diese Schwächung der industriellen Entwicklung und der Gesundheitsversorgung wurde im Jahr 2000 überdeutlich, als die USA eine WTO-Klage gegen Brasiliens Patentgesetz eingereicht hatten. Damit hatte die brasilianische Regierung den Weg dafür freigemacht, Zwangslizenzen zur günstigen Produktion von HIV-Medikamenten anzuordnen. Mit einer entsprechenden

⁸⁵ Medecins Sans Frontières: Lack of a real IP waiver on Covid-19 tools is a disappointing failure for people, 17.6.2022: <https://www.msf.org/lack-real-ip-waiver-covid-19-tools-disappointing-failure-people>

Gesetzesänderung sollten die Patente der Pharma-Multis auf deren überbezahlte Medikamente ausgesetzt und die staatlich verordnete Lizenzproduktion dieser Arzneien durch brasilianische Firmen ermöglicht werden. Nur dank internationaler Solidaritätskampagnen gelang es damals, die USA zur Rücknahme ihrer WTO-Klage zu bewegen. Ähnliche Repressionen hatte einige Jahre zuvor bereits Südafrika erfahren, das vergleichbare Maßnahmen ergriffen hatte.⁸⁶

Die öffentliche Empörung war seinerzeit so stark, dass die Industriestaaten bei der Doha-Konferenz der WTO im November 2001 schließlich der Erklärung zu TRIPS und öffentlicher Gesundheit zustimmten und das Recht der Mitglieder zur Erteilung von Zwangslizenzen bestätigten. Allerdings blieben die überaus restriktiven TRIPS-Anforderungen für die Nutzung dieses Rechts bestehen.

Denn die Doha-Erklärung ändert nicht die strengen Anforderungen, die Regierungen erfüllen müssen, wenn sie die geistigen Eigentumsrechte transnationaler Konzerne aussetzen und Zwangslizenzen zur Produktion von Medikamenten und anderen Gütern durch lokale Firmen anordnen wollen. So erlaubt das TRIPS-Abkommen Zwangslizenzen lediglich bei patentgeschützten Gütern, und dies auch nur im Einzelfall, für spezifische Produkte und „vorwiegend für die Versorgung des Binnenmarkts“ (TRIPS, Artikel 31(f)). Die Beschränkung auf die vorwiegende Versorgung des Binnenmarkts ist jedoch überaus kontraproduktiv, wenn es darum geht, weltweit medizinische Hilfsleistungen zu erbringen – nicht nur, aber auch im Fall einer Pandemie.

Auch die Beschränkung von Zwangslizenzen auf Einzelfälle ist realitätsfremd. Denn komplexere medizinische Güter bestehen aus zahlreichen Komponenten, die ebenfalls durch Patente und andere Eigentumsrechte geschützt sind. So existieren beispielsweise für die mRNA-Technologie, die den Corona-Impfstoffen von Moderna oder Biontech zu Grunde liegt, Hunderte von Patenten. Praktisch heißt das: Um den Patentschutz für einen Corona-Impfstoff über dessen gesamte Wertschöpfungskette einschließlich aller Komponenten aufzuheben, müssten in mehreren Ländern gleichzeitig Zwangslizenzen beantragt und durchgesetzt werden – ein kaum leistbarer Zeit- und Koordinationsaufwand.⁸⁷

⁸⁶ Ellen t’Hoen: Private Patents and Public Health, Health Action International, 2016: <https://haiweb.org/wp-content/uploads/2016/07/Private-Patents-Public-Health.pdf>

⁸⁷ Carlos Correa: Expanding the production of COVID-19 vaccines to reach developing countries, South Centre, Policy Brief 92, April 2021: <https://www.southcentre.int/policy-brief-92-april-2021/>

Nicht minder problematisch ist die TRIPS-Vorgabe, die die Anwendbarkeit von Zwangslizenzen auf Patente beschränkt. Denn Impfstoffe, Medikamente, Tests oder Sauerstoffgeräte werden durch diverse andere geistige Eigentumsrechte geschützt, darunter Urheberrechte, Marken, industrielle Designs oder Geschäftsgeheimnisse wie die Testdaten der Pharmafirmen. All diese Schutzrechte sind im TRIPS-Abkommen ebenso verankert wie im EU-MERCOSUR-Vertrag. Damit Zwangslizenzen aber Wirkung entfalten und günstige Nachahmerprodukte rasch entwickelt werden können, müssten Regierungen alle relevanten Schutzrechte, auch die jenseits der Patente, aussetzen dürfen.

Um den ausreichenden Zugang zu medizinischen Gütern im MERCOSUR und anderen Ländern des Südens künftig zu erleichtern, hätte sich die EU im Assoziierungsabkommen zu entsprechenden Maßnahmen einer TRIPS-Reform verpflichten müssen. Diese aber fehlen. Stattdessen hält die EU in der WTO an ihrer Blockade eines wirkungsvollen TRIPS-Waivers fest, der den Erfordernissen einer global gerechten Gesundheitsversorgung entsprechen würde.

5.3 Harmonisierung des Patentrechts: Patent Cooperation Treaty

Als kleiner Erfolg für die MERCOSUR-Verhandler:innen gilt, dass das Handelsabkommen keine Vorschriften zu einer Verlängerung des Patentschutzes enthält, die die EU-Kommission ursprünglich verankern wollte.⁸⁸ Gleichwohl bleiben die Bezüge auf die problematischen Bestimmungen des TRIPS-Abkommens bestehen, deren Durchsetzbarkeit mit der Verankerung im EU- MERCOSUR-Abkommen zusätzlich erhöht wird.

Zu Patenten gibt es im Handelsabkommen – neben den TRIPS-Bezügen – allerdings eine weitere Klausel, die die Vertragsparteien verpflichtet, ihre „bestmöglichen Anstrengungen zu unternehmen, um dem Patentkooperationsvertrag beizutreten“. Der Patentkooperationsvertrag (Patent Cooperation Treaty – PCT) ist ein internationaler Vertrag, den 155 Staaten unterzeichnet haben, und der es ermöglicht, ein Patent in mehreren Staaten gleichzeitig zu beantragen. Im MERCOSUR ist lediglich Brasilien Unterzeichner des PCT-Vertrags.

Eine Studie des South Centers, einer Beratungseinrichtung der Entwicklungsländer, über die Folgen des PCT-Beitritts dreier anderer lateinamerikanischer Staaten (Chile, Kolumbien und

⁸⁸ Die verlängerte Schutzdauer für Patente wollte die Kommission über Regelungen zur Testdaten-Exklusivität und sogenannte „ergänzende Schutzzertifikate“ durchsetzen. Siehe: Medecins Sans Frontières: Trading away health in the EU-Mercosur trade agreement, MSF Briefing Document, September 2017: https://msfaccess.org/sites/default/files/MSF_assets/IP/Docs/IP_briefing_note_EU-MERCOSUR_ENG_2017_0.pdf

Peru) zeigt jedoch, dass auch dieser Vertrag wenig zur industriellen Entwicklung beigetragen hat. So haben das PCT-System in erster Linie Antragsteller:innen aus dem Ausland genutzt, weit weniger aber Personen oder Firmen der lateinamerikanischen Beitrittsländer. Zudem stieg in allen drei Ländern die Zahl der Patenzulassungen, was auf eine mögliche Schwächung der staatlichen Kriterien für die Patentierbarkeit hindeuten könnte. Das aber mindert die Chancen junger inländischer Industrien, deren Geschäftsmöglichkeiten durch die geistigen Eigentumsrechte transnationaler Firmen eingeschränkt werden, so die South Center-Studie.⁸⁹

Hinsichtlich des hohen Anteils ausländischer gegenüber inländischen Patentanmeldungen lässt sich in der Tat nicht feststellen, dass Brasilien als PCT-Vertragsstaat deutlich besser gefahren wäre als der Nicht-Unterzeichner Argentinien. Insofern sollten die MERCOSUR-Staaten, die dem PCT bisher ferngeblieben sind, gründlich abwägen, ob es wirklich sinnvoll ist, „bestmögliche Anstrengungen“ zum PCT-Beitritt zu unternehmen, wie es das Handelsabkommen fordert.

5.4 Leerstelle: Technologietransfer für die Energiewende

Entwicklungs- und Schwellenländer fordern schon lange vergeblich, den Zusammenhang zwischen dem Schutz geistiger Eigentumsrechte und der mangelhaften Verbreitung grüner Technologien im globalen Süden anzuerkennen und Abhilfemaßnahmen vor allem durch effektiven Technologietransfer im Bereich Klima und Energie zu schaffen.⁹⁰ Dieses Defizit betrifft auch die Länder des MERCOSUR.

So leidet etwa Brasilien an einer zu schwachen Forschung und Entwicklung im Bereich erneuerbarer Energien, was sich wiederum in einem noch geringen Anteil von Wind- oder Solarkraft an der Stromerzeugung niederschlägt.⁹¹ Dies ist umso problematischer, da das Land derzeit versucht, die durch häufigere Trockenheiten unsicher gewordene Stromerzeugung aus Wasserkraft durch einen Zubau mit Erdgaskraftwerken zu ersetzen. Argentinien setzt ebenfalls stärker auf den Ausbau fossiler Energie wie das Erdgas des Vaca Muerta-Feldes. Die Verbreitung erneuerbarer Energien in der Stromerzeugung ist ebenfalls niedrig.⁹²

⁸⁹ Juan I. Correa/Carlos Correa: Impact of the Patent Cooperation Treaty in Latin America, South Centre, GRUR International, 69 (8), 2020, 803–822: <https://doi.org/10.1093/grurint/ikaa096>

⁹⁰ Nicolás M. Perrone: Climate Change and Technology Transfer: A developing country perspective, South Centre, Climate Policy Brief, No. 28, 14.11.2022: <https://www.southcentre.int/climate-policy-brief-28-14-november-2022/>

⁹¹ International Energy Agency: Key energy statistics, 2020, Brazil: <https://www.iea.org/countries/brazil>

⁹² International Energy Agency: Key energy statistics, 2020, Argentina: <https://www.iea.org/countries/argentina>

Das MERCOSUR-Abkommen bietet jedoch auch in dieser Hinsicht keine Unterstützungsangebote. Diese aber wären erforderlich gewesen, um der Gefahr des fossilen „lock in“ zu begegnen, die etwa mit den zahlreichen Investitionen europäischer Firmen in die Erdgas-Förderung und -Verstromung im MERCOSUR einhergeht (siehe Kapitel 3). Zwar nennt das Kapitel über geistiges Eigentum das Ziel, „zum effektiven Transfer und der Verbreitung von Technologie“ beizutragen, doch gibt es keinerlei konkrete Verpflichtungen, die diese Zielbestimmung durch praktische Maßnahmen im Energiesektor unterfüttern würden.⁹³

Konkrete Kooperationsvereinbarungen wären auch vor dem Hintergrund der ernüchternden Erfahrungen bisheriger Initiativen zum Technologietransfer im Klimabereich angezeigt gewesen. So haben bisher weder der Technology Mechanism der UN-Klimarahmenkonvention noch diverse Public-Private-Partnerships in diesem Bereich zu einem hinreichenden Technologietransfer von Nord nach Süd geführt. Auch die potenzielle Hürde der geistigen Eigentumsrechte wurde in diesen Foren bisher nicht angegangen.⁹⁴ Im Assoziierungsabkommen hat sich die EU letztlich ihrer Verantwortung entzogen, Rahmenbedingungen für einen Technologie- und Wissenstransfer zu schaffen, der für den Klimaschutz und die Energiewende in den MERCOSUR-Ländern erforderlich wäre.

⁹³ European Commission: Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Intellectual Property: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/0dd13d1e-528e-455e-941b-bc280753ca00/details>

⁹⁴ Matthew Rimmer: Beyond the Paris Agreement: Intellectual Property, Innovation Policy, and Climate Justice, Laws, Volume 8, 2019: <https://doi.org/10.3390/laws8010007>

6 Interregionale Ausschreibungspflicht

Das öffentliche Auftragswesen, d. h. die staatliche Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen, kann eine wichtige Rolle für die wirtschaftliche Entwicklung und die sozial-ökologische Transformation spielen, dies gilt in Europa genauso wie in den MERCOSUR-Ländern. Dieses Potenzial zu nutzen, stellt in beiden Regionen eine Herausforderung dar. Das Vergabekapitel des Assoziierungsabkommen dient allerdings einem gänzlich anderen Zweck: Die Einführung der Pflicht, die jeweiligen Staatsaufträge interregional, d. h. sowohl in der EU als auch im MERCOSUR, auszuschreiben. Da die EU-Konzerne jedoch wesentlich wettbewerbsfähiger sind als MERCOSUR-Unternehmen, könnten argentinische oder brasilianische Firmen bei Vergabeverfahren ihrer öffentlichen Stellen künftig ins Hintertreffen geraten. Die wirtschaftliche Strukturentwicklung in den südamerikanischen Ländern würde darunter leiden.

Nachhaltigkeitskriterien für die öffentliche Auftragsvergabe, die in der EU eine zunehmend wichtige Rolle spielen, stellen im Assoziierungsabkommen hingegen eine weitgehende Leerstelle dar. Im Vergabekapitel finden sich nur sehr schwache Umweltkriterien und keinerlei soziale Vergabekriterien. Erschwerend hinzu kommt ein grundsätzliches Verbot sogenannter "Offsets", das heißt von Auflagen zur Förderung lokaler Entwicklung (etwa Vorschriften zur Verwendung örtlicher Produkte). Auch enthält das Abkommen keine konkreten Angebote der EU, die MERCOSUR-Länder bei der Ausgestaltung eines sozial-ökologischen Beschaffungswesens zu unterstützen, obgleich es auf diesem Gebiet einen erheblichen Bedarf gibt. Für die Herausforderung, international faire und nachhaltige Vergabesysteme zu schaffen, erweist sich das Assoziierungsabkommen damit als kontraproduktiv.

6.1 Öffnung des Vergabewesens im MERCOSUR

Das Vergabewesen gehört zu den wichtigsten Instrumenten, mit denen Regierungen in die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Länder eingreifen können. Aufgrund der hohen ökonomischen Bedeutung können sie mit der Vergabe ihrer öffentlichen Aufträge erheblichen Einfluss auf die Herstellungsprozesse, Arbeitsbedingungen und Umweltwirkungen der von ihnen beauftragten Unternehmen ausüben – und dies über die gesamten Lieferketten. In der EU

etwa repräsentieren die Staatsaufträge geschätzte 14 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, in Argentinien 13 und in Brasilien rund 12 Prozent des BIP.⁹⁵

Doch das Potenzial der Auftragsvergabe für die Bewältigung der drängenden gesellschaftlichen Herausforderungen wie Armutsbekämpfung und Umweltschutz wird sowohl in der EU als auch im MERCOSUR nur unzureichend genutzt. Vor allem zivilgesellschaftliche Organisationen setzen sich daher für ein faires und nachhaltiges Vergaberecht ein und konnten damit bereits einige Erfolge erzielen. Die Vergabekriterien sind dabei der Dreh- und Angelpunkt, um öffentliche Aufträge für Ziele des Gemeinwohls und der nachhaltigen Strukturentwicklung nutzbar zu machen.

Es wäre daher zu erwarten gewesen, dass das Kapitel des Assoziierungsabkommens über die öffentliche Auftragsvergabe (Government Procurement) sich den drängenden Fragen der Reform des Vergaberechts in der EU und dem MERCOSUR widmet und dafür konkrete Unterstützungsmaßnahmen enthält. Die Durchsicht des Kapitels zeigt jedoch, dass es einem ganz anderen Zweck dient: Die Einführung einer Pflicht, öffentliche Aufträge interregional auszuschreiben, so dass EU-Unternehmen leichter an die Staatsaufträge im MERCOSUR und MERCOSUR-Unternehmen an die der EU-Länder kommen.⁹⁶

Die EU-Kommission feiert das Vergabekapitel genau aus diesem Grund als einen Erfolg. Es sei ein „sehr zufriedenstellendes“ Ergebnis erzielt worden. Das Kapitel verhindere „Diskriminierung von EU-Anbietern“, die nun „auf Augenhöhe“ mit MERCOSUR-Firmen um öffentliche Aufträge bieten könnten. Die Vergabeverfahren würden „transparenter und fairer“.⁹⁷

Doch die EU-Konzerne, um deren Diskriminierung sich die EU sorgt, sind meist wesentlich wettbewerbsfähiger als die jeweiligen lokalen Firmen, die sich um die Aufträge ihrer Regierungen bewerben. Die EU-Bieter können daher leichter die Auswahlkriterien der staatlichen Vergabestellen im MERCOSUR erfüllen und müssen nach den Regeln des Vergabekapitels dann auch den Zuschlag erhalten. Gerade bei den großvolumigeren

⁹⁵ <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2022/number/3/article/green-public-procurement-a-neglected-tool-in-the-european-green-deal-toolbox.html>;
<https://www.casarosada.gob.ar/pdf/PPT%20Ley%20Compre%20Argentino%20sept21.pptx.pdf>;
<https://schiefler.adv.br/pib-nacional/>

⁹⁶ European Commission: Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Chapter Government Procurement: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/30c555f1-3ada-4234-81bc-6bfd49bacb68/details>

⁹⁷ European Commission: New EU-Mercosur trade agreement. The agreement in principle, 1.7.2019: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/5896ba4d-b083-485d-a8d2-62b50264c3b3/details>

Ausschreibungen haben weltweit operierende europäische Konzerne aufgrund von Größen- und Mengenvorteilen die Möglichkeit, preisgünstigere Angebote zu machen als die lokale Konkurrenz.

Das Vergabekapitel betrifft zunächst die Ausschreibung von Gütern, Dienstleistungen und Bauaufträgen durch zentralstaatliche Behörden wie Ministerien, die Justiz und im Fall Argentiniens auch die Universitäten. Die subzentrale Ebene – Provinzen in Argentinien, Bundesstaaten in Brasilien – hat noch keine Liberalisierungsverpflichtungen übernommen. Dies aber soll nachgeholt werden. In einem Vertragsanhang verpflichten sich Argentinien und Brasilien dazu, innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens Verhandlungen mit ihren Provinzen bzw. Bundesstaaten über die transatlantische Ausschreibung abzuschließen. Scheitern diese Verhandlungen, müssen sie mit der EU-Konsultationen über mögliche Konsequenzen führen. Welche das sein können, bleibt zwar offen, denkbar sind jedoch Handelssanktionen seitens der EU.⁹⁸

Erschwerend hinzu kommt: Die Menge der Aufträge, die die Bundesbehörden der MERCOSUR-Länder für EU-Bieter öffnen, soll über die Jahre noch zunehmen. Denn mit dem Inkrafttreten des Abkommens werden Schwellenwerte für Güter, Dienstleistungen und Bauaufträge eingeführt, oberhalb derer die interregionale Ausschreibung erfolgen muss. Zusätzlich müssen diese Schwellenwerte in Fünfjahresschritten abgesenkt werden. Für Bauaufträge sinken die Schwellenwerte fünf Jahre nach Inkrafttreten von umgerechnet rund zehn Millionen Euro auf sechs Millionen Euro, für Güter und Dienstleistungen in mehreren Zwischenschritten nach 15 Jahren von einer Million Euro (im Fall Argentiniens) bzw. 400.000 Euro (im Fall Brasiliens) auf rund 160.000 Euro.

Das heißt: Das Risiko, von ihren eigenen Vergabemärkten verdrängt zu werden, nimmt für MERCOSUR-Unternehmen über die Jahre noch zu. Zahlreiche ortsansässige Firmen könnten daher beim Wettbewerb um öffentliche Aufträge zunehmend ins Hintertreffen geraten: lokale Bau- und Infrastrukturfirmen, die Hersteller von Pharmazeutika, Informationstechnik, Maschinen und Bekleidung sowie Architektur-, Ingenieur- und Planungsbüros.

Für die wirtschaftliche Entwicklung des MERCOSUR gehört das Vergabekapitel daher zu den besonders problematischen Teilen des Assoziierungsabkommens. Es ist insofern nachvollziehbar, dass Brasiliens Präsident Lula eine Nachverhandlung gerade dieses Kapitels

⁹⁸ European Commission: Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Government Procurement Chapter, Mercosur's market access offer: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/18557340-6f0d-4040-89c1-2baab2bb7621/details>

einfordert, das unter seinen letzten beiden Vorgängern verhandelt wurde.⁹⁹ Denn eine übereilte Öffnung der staatlichen Auftragsvergabe gegenüber den Konzernen aus der EU könnte einer Renaissance der Industriepolitik, wie sie nun in Brasilien und Argentinien angestrebt wird, den Boden entziehen.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass sich bisher keines der MERCOSUR-Länder im multilateralen Rahmen zu einer Öffnung seiner staatlichen Ausschreibungen verpflichtet hat. So ist auch kein MERCOSUR-Staat dem *Government Procurement Agreement* (GPA) der Welthandelsorganisation beigetreten. Lediglich Brasilien hat unter Präsident Bolsonaro im Jahr 2020 einen Beitritts-Antrag zu diesem plurilateralen WTO-Vertrag gestellt.¹⁰⁰

Derzeit haben 21 Parteien das Government Procurement Agreement unterzeichnet, darunter die EU, USA, Japan und andere Industriestaaten.¹⁰¹ Aus gutem Grund aber haben sich die meisten Schwellenländer lediglich mit einem Beobachterstatus begnügt. Denn die Vergabe öffentlicher Aufträge gehört fraglos zu den wichtigsten Instrumenten einer nachholenden Industrialisierung, die den Aufbau einer diversifizierten Wirtschaftsstruktur unterstützen kann.

6.2 Leerstelle: Nachhaltige Beschaffung

Obgleich die sozial-ökologische Reform des Vergabewesens in der EU eine wichtige Rolle spielt, stellen Kriterien für eine faire und nachhaltige Beschaffung im Assoziierungsabkommen eine weitgehende Leerstelle dar. So enthält das Vergabekapitel keinerlei Verpflichtungen zur Etablierung sozialer Beschaffungskriterien, etwa die Einhaltung von Arbeitsnormen und Mindestlöhnen. Auch gibt es lediglich zwei schwache Klauseln, die die Aufnahme von Umweltbelangen in technische Spezifikationen und die Zuschlagskriterien zumindest erlauben.

Statt Umwelt und Entwicklung zu fördern, legt das Vergabekapitel einer nachhaltigen Strukturentwicklung sogar erhebliche Hürden in den Weg. So findet sich im Artikel 11 des Kapitels ein grundsätzliches Verbot sogenannter „Offsets“. Damit sind Regierungsmaßnahmen gemeint, die die „lokale Entwicklung unterstützen“, etwa Vorschriften zur Verwendung von Mindestanteilen inländischer Produkte (sogenannter „local content“), Investitionsauflagen, die

⁹⁹ Fabio Murakawa/Renan Truffi: Lula diz querer concluir acordo Mercosul-UE até junho, mas com mudanças. Valor, 30.1.2023: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/01/30/lula-diz-querer-concluir-acordo-mercosul-ue-at-junho-mas-com-mudanas.ghtml>

¹⁰⁰ WTO: Brazil submits application to join government procurement pact, 19.5.2020: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/gpro_19may20_e.htm

¹⁰¹ WTO: Agreement on Government Procurement, Parties, observers and accessions: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm

Lizenzierung bestimmter Technologien sowie Maßnahmen, die auf eine ausgeglichene Zahlungsbilanz abzielen.¹⁰² Aufgrund seines potenziell sehr weiten Geltungsbereichs stellt das Offset-Verbot auch eine Vergabepolitik in Frage, die auf eine soziale und umweltgerechte wirtschaftliche Entwicklung abzielt. Zwar haben Argentinien und Brasilien versucht, in einem Kapitelanhang die Reichweite des Offset-Verbots einzugrenzen, etwa durch Begrenzung des Geltungsbereichs und längere Umsetzungsfristen. Gleichwohl bleibt es eine eminente Schwächung für das Ziel eines nachhaltigen Vergabewesens im MERCOSUR.

Was die MERCOSUR-Regierungen durch das restriktive Vergabekapitel auch tendenziell verlieren, ist der Handlungsspielraum, um mit öffentlicher Beschaffung Leitmärkte für innovative Produkte und moderne nachhaltige Industriezweige zu etablieren. Über die Beschaffung moderner Medizintechnik könnte die Forschung und Entwicklung im lokalen Gesundheitswesen gestärkt, über Lizenzverträge mit der IT-Industrie die Digitalisierung gefördert und über den Einkauf emissionsarm hergestellter Produkte für öffentliche Bauvorhaben (etwa „grüner“ Stahl oder Zement) die Dekarbonisierung der Industrie vorangetrieben werden.

Über Kriterien für den bevorzugten Einkauf reparierbarer und rezyklierbarer Güter könnten die Kreislaufwirtschaft gefördert, Abfälle vermieden sowie Rohstoffe und Ressourcen gespart werden. Mittels sozialer Vergabekriterien könnten daneben die Rechte der Arbeitnehmer:innen in allen Branchen gestärkt werden, die die öffentliche Hand beliefern. Auf diese Weise ließe sich auch der große informelle Sektor in den MERCOSUR-Ländern zugunsten von sicheren und besser entlohnten Beschäftigungsverhältnissen zurückdrängen. Im Vergabekapitel des Assoziierungsabkommens indes unterliegen derartige Kriterien dem Risiko, als wettbewerbswidrige Handelshemmnisse oder unerlaubte Offsets angegriffen zu werden. Nicht zuletzt bleiben Unterstützungsmaßnahmen für die Durchsetzung einer sozialen und nachhaltigen Beschaffung im MERCOSUR eine Leerstelle, obgleich der Bedarf danach immens ist.

¹⁰² European Commission: Trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Chapter Government Procurement: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/30c555f1-3ada-4234-81bc-6bfd49bacb68/details>

7 Anforderungen an ein zukunftsfähiges

EU-MERCOSUR-Abkommen

Die Analyse des Handelsteils des geplanten EU-Assoziierungsabkommens mit dem MERCOSUR hat deutlich gemacht, dass dieses Abkommen die Möglichkeiten einer souveränen Wirtschaftspolitik und eines gerechten Übergangs in eine grüne Ökonomie in den vier südamerikanischen Ländern erheblich behindert. Es engt den Handlungsspielraum für wirtschaftspolitische Steuerungsmaßnahmen ein, die auf höhere Wertschöpfung, qualifizierte Arbeit und eine Dekarbonisierung der Industrie abzielen. Zudem fehlen vor allem auf Seiten der EU die notwendigen Verpflichtungen, um die ökonomische Kluft zwischen EU und MERCOSUR zu schließen und die sozial-ökologische Transformation in den südamerikanischen Partnerländern politisch und finanziell zu unterstützen.

Das Abkommen beschränkt jedoch nicht nur die Handlungsspielräume der MERCOSUR-Staaten, sondern es verschärft in erheblichem Maße den Konkurrenz- und Verdrängungsdruck, dem sich die dortige Industrie ausgesetzt sieht. Denn die vereinbarte Liberalisierung begünstigt insbesondere jene Sektoren, die auch jetzt schon im bilateralen Handel komparative Vorteile aufweisen: den Agrar- und Rohstoffsektor im MERCOSUR, die verarbeitende Industrie in der EU. Damit aber besteht die Gefahr, dass sich die für den MERCOSUR überaus nachteilige Struktur der bilateralen Handelsbeziehungen zur EU nicht nur verfestigt, sondern noch vertieft.

Angesichts der Fülle schädlicher Klauseln und Verpflichtungen sowie des zu erwartenden Verdrängungswettbewerbs bedeutet das Handelsabkommen, so es in Kraft treten sollte, in seiner Gesamtheit eine schwere Hypothek für die Chancen einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung im MERCOSUR. Vor diesem Hintergrund erscheint es für die MERCOSUR-Staaten derzeit nicht empfehlenswert, das Assoziierungsabkommen zu unterzeichnen. Die potenziellen Gewinne, die in ihrem Agrar- und Rohstoffsektor anfallen könnten, kämen vermutlich nur zum Preis einer anhaltenden Stagnation ihrer verarbeitenden Industrie im bilateralen Austausch mit der EU zustande. Maßnahmen für eine moderne wirtschaftliche Entwicklung und eine sozial-ökologische Transformation würden hingegen behindert.

Durch punktuelle Verbesserungen wird das Abkommen seinen für den MERCOSUR nachteiligen Charakter kaum verlieren können. Dafür ist die Menge problematischer Regelungen zu groß. Die MERCOSUR-Staaten sollten daher im eigenen Interesse auf die Unterzeichnung verzichten. Stattdessen sollten sie im Rahmen einer Neuverhandlung die Grundlage für eine zukunftsfähige Kooperation mit der EU schaffen. Die EU wiederum sollte

eine Neuverhandlung nutzen, um ein Abkommen mit dem MERCOSUR zu erreichen, das Kohärenz mit ihren eigenen Nachhaltigkeitsansprüchen herstellt. Ein solches zukunftsfähige Abkommen müsste die folgenden Anforderungen erfüllen:

- Grundsätzlich sollten die Verhandlungen mit größtmöglicher Transparenz und unter Beteiligung der Parlamente und der Zivilgesellschaft im MERCOSUR und der EU erfolgen. Parlamente und die Öffentlichkeit müssen während der Verhandlungen in vollem Umfang Zugriff auf die Verhandlungsvorschläge und Vertragstexte erhalten und sie zeitnah kommentieren können.
- Ökonomische, sozial-ökologische und menschenrechtliche Folgenabschätzungen müssen auch im Stadium der Nachverhandlung erfolgen. Diese müssen unter Beteiligung einer Vielfalt wissenschaftlicher Disziplinen und methodischer Ansätze erarbeitet werden. Zudem sollte sichergestellt sein, dass ihre Ergebnisse in den Verhandlungsprozess einfließen.
- Auf den undifferenzierten Abbau der Industriezölle nach festgelegten Zeiträumen, wie es derzeit vorgesehen ist, sollte verzichtet werden. Die EU muss von diesbezüglichen Forderungen absehen. Solange das erhebliche Wettbewerbsgefälle zwischen der EU- und der MERCOSUR-Industrie andauert, sollten die MERCOSUR-Staaten weiter über die zollpolitischen Flexibilitäten verfügen können, die sie sich im Rahmen der WTO vorbehalten haben. Ebenso sollten sie an der Möglichkeit von Exportsteuern festhalten, auch um ihre Versorgung mit Rohstoffen für die grüne Transformation sicherzustellen.
- Daneben braucht ein nachhaltiges Abkommen sanktionsbewehrte Verpflichtungen zur Einhaltung internationaler Arbeits-, Umwelt- und Menschenrechtsabkommen. Um deren effiziente Umsetzung zu gewährleisten, bedarf es neben finanzieller und technischer Unterstützung eines partizipativen Monitorings unter Beteiligung der Zivilgesellschaft. Ebenso muss die EU Unterstützung leisten, damit Unternehmen des MERCOSUR die Anforderungen ihrer neuen handelspolitischen Instrumente erfüllen können, darunter das Lieferkettengesetz, die Verordnung über entwaldungsfreie Produkte, der CO₂-Grenzausgleich sowie die neue Öko-Design-Verordnung.
- Das Kapitel über Investitionen und Dienstleistungen muss den MERCOSUR-Staaten industriepolitisch gerechtfertigte Marktzugangskriterien erlauben, seien es Beschränkungen der Zahl ausländischer Unternehmen, der Höhe ausländischer Kapitalbeteiligungen oder Beschäftigungsvorschriften. Ebenso müssen Rechtsformauflagen und die Möglichkeit, Joint Ventures vorzuschreiben, erhalten

bleiben. Fördermaßnahmen zugunsten inländischer Betriebe wie Subventionen und Steuererleichterungen müssen dem MERCOSUR ebenso zugestanden werden wie zollpolitische Instrumente zur Regulierung des digitalen Handels. Solange das Kapitel diese Anforderungen nicht erfüllt, sollten die MERCOSUR-Staaten auf die sektorspezifischen Verpflichtungslisten verzichten. Ergänzend sollten sich die Vertragsparteien zur Einführung sozial-ökologischer Investitionsprüfungen verpflichten und den dafür erforderlichen Kapazitätsaufbau sicherstellen.

- Um die Praktiken der Gewinnkürzung und Gewinnverlagerung europäischer Konzerne einzudämmen, muss das Handelsabkommen um Verpflichtungen zur Einführung länderspezifischer Berichterstattung von Umsätzen und Gewinnen der im MERCOSUR niedergelassenen EU-Unternehmen ergänzt werden (sog. Country-by-Country Reporting).
- Das Kapitel über geistiges Eigentum muss die Schwächen des TRIPS-Abkommens überwinden helfen und sie nicht – wie derzeit der Fall – absichern und vertiefen. So bedarf es verbindlicher Verpflichtungen, Wissens- und Technologietransfer durch europäische Konzerne durchzusetzen, etwa im Bereich der erneuerbaren Energien und der Gesundheitsgüter. Die Möglichkeit der Erteilung von Zwangslizenzen muss erheblich erleichtert werden. Die EU muss sich dazu verpflichten, diesbezügliche Reformvorschläge – etwa den TRIPS-Waiver – auch in der WTO vollumfänglich zu unterstützen. Auch sollte die Klausel entfallen, die jene MERCOSUR-Mitglieder zum Beitritt zum Patent Cooperation Treaty auffordert, die dies bisher nicht getan haben.
- Das Vergabekapitel stellt die potenziell schwerwiegendste Verpflichtung der MERCOSUR-Staaten dar, da bisher keiner von ihnen dem Government Procurement Agreement der WTO beigetreten ist und die öffentliche Auftragsvergabe ein zentrales Element der Industrie- und Transformationspolitik darstellt. Die MERCOSUR-Staaten sollten daher einen Verzicht auf dieses Kapitel erwägen. Andernfalls sollten sie zumindest auf einer Streichung des Offset-Verbots bestehen, höhere Schwellenwerte ansetzen und auf deren schrittweise Absenkung verzichten. Ferner sollten sie die Ausschreibungspflicht nicht zusätzlich auf die Ebene von Provinzen, Bundesstaaten und Kommunen ausdehnen. Schließlich bräuchte es im Vergabekapitel konkrete Verpflichtungen zur Förderung eines fairen und nachhaltigen Beschaffungswesens in den einzelnen Vertragsstaaten.