



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

REX/503
Assoziierungsabkommen EU-Mercosur

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Auf dem Weg zu einem Assoziierungsabkommen EU-Mercosur
(Initiativstellungnahme)

Berichterstatter: **Josep PUXEU ROCAMORA**
Mitberichterstatter: **Mário SOARES**

Beschluss des Plenums	15/02/2018
Rechtsgrundlage	Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	26/04/2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	23/05/2018
Plenartagung Nr.	535
Ergebnis der Abstimmung (Ja- Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	185/3/7

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass der Abschluss der langwierigen Verhandlungen über ein gutes Assoziierungsabkommen zwischen dem Mercosur und der EU beiden Seiten großen Nutzen bringen würde, allem voran der EU selbst. Beide Parteien würden insbesondere mittel- und langfristig von dem europäischen Zugang zu einem Markt mit fast 300 Millionen Einwohnern sehr profitieren. Der Mercosur könnte zudem seine Wirtschaft diversifizieren, die Wertschöpfung seiner Exporte steigern und hätte Zugang zu einem Markt mit 500 Millionen Einwohnern. Der Abschluss des Assoziierungsabkommens muss vor allem das Ergebnis eines partizipativen und transparenten Dialogs sein.
- 1.2 Die aktuelle internationale Lage, das schwindende Vertrauen der Bürger, dass die Globalisierung allen zugutekommt, der zunehmende Handelsprotektionismus aufgrund neuer tarifärer Hemmnisse sowie die Präferenz für bilaterale statt multilaterale Verhandlungen sollten Anreiz sein für den Abschluss eines Abkommens, das wichtige Akteure beider Kontinente fordert. Auch der Brexit muss bei den Verhandlungen berücksichtigt werden.
- 1.3 Der EWSA begrüßt den Bericht des Europäischen Parlaments über einen neuen Rahmen für die Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika sowie die Erstellung einer Mitteilung durch den Europäischen Auswärtigen Dienst, in der die strategischen Beziehungen zu Lateinamerika als Teil der globalen EU-Außenpolitik überprüft werden. Diese Initiativen, die das strategische Interesse der EU an Lateinamerika zeigen und aus denen hervorgeht, dass die Beziehungen zwischen den beiden Regionen über den Handel hinausgehen sollten, stehen neben weiteren Initiativen, die zeitgleich von der Zivilgesellschaft¹, Hochschulen oder Think Tanks² angestoßen wurden.
- 1.4 Der EWSA hält ein derartiges Abkommen nur für möglich, wenn es ausgewogen und für beide Seiten mittel- und langfristig vorteilhaft ist und insbesondere nicht zulasten eines Sektors (z. B. Landwirtschaft oder Industrie), einer Region oder eines Landes geht. Keinesfalls darf das Assoziierungsabkommen auf einem schlechten Verhandlungsergebnis beruhen. Unter Berücksichtigung der Zusammenarbeit und des politischen Dialogs (zwei der drei Hauptsäulen des Assoziierungsabkommens) fordert der EWSA von den Verhandlungspartnern ein Höchstmaß an politischem Willen, um den Abschluss des Abkommens herbeizuführen und die gegenwärtigen Differenzen in der handelspolitischen Dimension zu überwinden. Dazu sollten die Verhandlungspartner die problematischen Verhandlungspunkte, die einige Sektoren betreffen, erkennen, dabei Asymmetrien ausmachen, vereinbarte Punkte weiterverfolgen, Begleit- und Ausgleichsmaßnahmen einsetzen, Ausnahmen festlegen, Entwicklungspläne zur Unterstützung der am meisten betroffenen Sektoren erarbeiten, Investitionen fördern, die Innovationspolitik unterstützen sowie Ausgleichs-, Übergangs- und Evolutivklauseln aufnehmen. Darüber hinaus sollten sämtliche EU-Politikbereiche u. a. in die Begleitmaßnahmen einbezogen werden.

¹ Initiativstellungnahme „Der neue Kontext der strategischen Partnerschaft zwischen der EU und der CELAC und die Rolle der Zivilgesellschaft“, [ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 23](#).

² Bericht des Real Instituto Elcano „¿Por qué importa América Latina?“ (Warum ist Lateinamerika wichtig?).

- 1.5 Der EWSA ist der Auffassung, dass der tiefgreifende digitale Wandel, der sich auf beiden Seiten des Atlantiks vollzieht, wesentlich dazu beitragen könnte, das Potenzial eines Assoziierungsabkommens zwischen der EU und dem Mercosur voll auszuschöpfen. Zu den Bereichen, die durch das Abkommen gestärkt werden könnten, gehören die derzeit nur sehr schwach ausgeprägten globalen Wertschöpfungsketten zwischen der EU und dem Mercosur. Das Assoziierungsabkommen wäre auch für den Infrastrukturaufbau, insbesondere von Verbindungsinfrastruktur, die Entwicklung erneuerbarer Energien und vor allem den Telekommunikationssektor nach der Einführung von 5G in der EU und in Lateinamerika relevant.
- 1.6 Der EWSA fordert die Verhandlungspartner und insbesondere die EU auf, die hohen politischen, wirtschaftlichen und Opportunitätskosten abzuwägen, die entstünden, käme überhaupt kein oder kein für beide Seiten ausgewogenes Abkommen zustande. Die Kosten im Falle eines nicht zustande kommenden Abkommens können nicht allein auf Grundlage der Länder des Mercosur berechnet werden. Zu berücksichtigen ist hierfür ganz Lateinamerika, im Besonderen die Länder der Pazifischen Allianz³, denen Europa wegen des lateinamerikanischen regionalen Integrationsprozesses nunmehr besondere Aufmerksamkeit widmet.
- 1.7 Nach Auffassung des EWSA muss das Assoziierungsabkommen ehrgeizig sein und alle Aspekte der Beziehungen zwischen der EU und dem Mercosur abdecken. Die kürzlich geschlossenen Freihandelsabkommen mit Kanada und Japan sind dabei zu berücksichtigen. In diesem Sinne ist es wichtig, die realen Hürden, vor denen die Unternehmen stehen, durch die Harmonisierung der Vorschriften wie auch die Auswirkungen auf die nicht handelsbezogenen Hemmnisse anzugehen.
- 1.8 Das Assoziierungsabkommen sollte eine sozial-, beschäftigungs- und umweltpolitische Dimension umfassen, die das gesamte Abkommen durchdringt. Diese Dimension sollte Wirtschaftsbeziehungen gewährleisten, die den vereinbarten sozialen und umweltpolitischen Zielen entsprechen, ohne die Normen und Garantien einer nachhaltigen Entwicklung⁴ auszuhöhlen. Außerdem sollte die Bedeutung der Lebensmittelsicherheit herausgestellt werden.
- 1.9 Der EWSA ist der Ansicht, dass die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Bestimmungen in jedem Assoziierungsabkommen herausgestellt und gewahrt werden müssen, um den Schutz der Verbraucher und Erzeuger im Zusammenhang mit dem Fairen Handel sicherzustellen.
- 1.10 Der EWSA ist der Auffassung, dass das Assoziierungsabkommen ein aktives Instrument für die Förderung des sozialen Dialogs und der Einhaltung der grundlegenden Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), insbesondere der Übereinkommen zu

³ Die Pazifische Allianz ist eine Initiative zur regionalen Integration der vier Mitgliedsländer Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru. Außerdem gibt es zwei offizielle Kandidatenländer: Costa Rica und Panama.

⁴ Hierfür sprach sich der EWSA in seiner Stellungnahme „Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung in den Freihandelsabkommen der EU“, [ABl. C 227 vom 28.6.2018, S. 27](#), aus.

menschenwürdiger Arbeit, die in der Erklärung über die Grundprinzipien und Grundrechte am Arbeitsplatz von 1998 enthalten sind, sein sollte. In diesem Sinne fordert der EWSA die Aufnahme eines umfassenderen arbeits- und sozialpolitischen Kapitels zur Bewältigung der Probleme der Arbeitswelt sowie zur Förderung des Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, durch den der soziale Zusammenhalt gestärkt werden könnte. Dieses Kapitel muss die beschäftigungspolitischen Dokumente, die bereits von beiden Seiten angenommen wurden, d. h. die Charta der Grundrechte der EU und die Erklärung des Mercosur zur Sozial- und Beschäftigungspolitik (Declaración Sociolaboral), anerkennen. So wird durch das Assoziierungsabkommen gewährleistet, dass Verstöße gegen die Grundsätze und Grundrechte bei der Arbeit weder zwischen den Vertragsparteien noch im internationalen Handel als legitimer Wettbewerbsvorteil genutzt werden können. Um die Einhaltung der Grundsätze und Grundrechte bei der Arbeit zu gewährleisten, sollten entsprechende Mechanismen in das Abkommen aufgenommen werden.

- 1.11 Der EWSA fordert, sowohl das Beratende Wirtschafts- und Sozialforum des Mercosur (FCES) wie auch ihn selbst – als Vertretung der Zivilgesellschaft der beiden Weltregionen – in die Verhandlungen, die Folgenabschätzungen zum Assoziierungsabkommen und die sich daraus ableitenden Vorschläge (nach Ansicht des EWSA müssen nicht nur im Vorfeld die Auswirkungen eines etwaigen Assoziierungsabkommens analysiert, sondern auch Mechanismen geschaffen werden, um im Nachhinein die Einhaltung und Entwicklung der vereinbarten Punkte zu überprüfen) und in die Abfassung eines gesonderten Kapitels im Abkommen über die sozial-, beschäftigungs- und umweltpolitische Dimension einzubeziehen.
- 1.12 Der EWSA fordert ebenso die Einrichtung eines Gemischten Begleitausschusses der Zivilgesellschaft aus Mitgliedern des EWSA und des FCES. Dieser sollte:
- Beratungsaufgaben haben;
 - sich paritätisch und ausgewogen aus den in beiden Einrichtungen vertretenen Interessengruppen zusammensetzen;
 - sich zu allen Bereichen des Assoziierungsabkommens (also auch zu einem Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung) äußern;
 - direkter Partner für den Dialog mit den anderen gemeinsamen Gremien des Assoziierungsabkommens sein;
 - von diesen Gremien konsultiert werden und sich aus eigener Initiative äußern, seine eigene Geschäftsordnung erarbeiten und für die Ausübung seiner Funktionen angemessene finanzielle Mittel von den jeweiligen politischen Behörden erhalten.
- 1.13 Der EWSA hält eine doppelte Vertretung der Zivilgesellschaft – einmal für das Assoziierungsabkommen insgesamt und einmal für das Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung – für unnötig und ineffizient. In diesem Sinne ist der EWSA der Auffassung, dass sich das Assoziierungsabkommen in seiner Gesamtheit auf alle Länder der beiden Parteien auswirkt. Der EWSA fordert die Verhandlungsführer auf, aus den Erfahrungen mit anderen Assoziierungsabkommen⁵ zu lernen, bei denen von jeder Seite interne Beratungsgruppen der

⁵ Zentralamerika, Ukraine, Georgien und Moldau.

Zivilgesellschaft eingesetzt wurden, ohne dass in den Abkommen selbst Formen des Dialogs verankert wurden. Wie die offensichtlichen Unzulänglichkeiten dieses Modells zeigen, ist es nicht sinnvoll, dass jedes Land des Mercosur über eine interne Beratungsgruppe verfügt, über welche die Zivilgesellschaft indirekt in das Assoziierungsabkommen einbezogen wird. Das gilt umso mehr, als beide Parteien über unabhängige, ausgewogene und repräsentative beratende Einrichtungen verfügen, die ihr Mandat im Rahmen des Assoziierungsabkommens ausüben können.

2. Einleitung

- 2.1 Der Mercosur hat eine Fläche von 12 800 000 km², 293 Millionen Einwohner und eine Bevölkerungsdichte von 22,9 Einw./km². Er ist mit einem BIP von zwei Billionen Dollar das sechsgößte Wirtschaftssystem der Welt. Zum Mercosur gehören auch zwei Mitglieder der G20: Argentinien und Brasilien. Der argentinische G20-Vorsitz 2018 zeugt von der wachsenden Bedeutung der Region.
- 2.2 Nach der Unterzeichnung eines interregionalen Rahmenabkommens im Dezember 1995 nahmen die EU und der Mercosur Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen auf. Diese wurden 2004 angesichts der Problempunkte zwischen den beiden Seiten (Uneinigkeit über die Modelle landwirtschaftlicher Erzeugung und deren Auswirkungen auf den Markt sowie die Wahrnehmung von Protektionismus in der Industrie und dem Dienstleistungssektor auf Seiten der EU und des Mercosur) und insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Erwartungen an die Doha-Runde ausgesetzt. Auf dem EU-LAK-Gipfel 2010 wurde eine Wiederaufnahme der Verhandlungen beschlossen. Die Aussichten, das Abkommen bis zum Ende des Jahres abzuschließen, waren durchaus gut. Doch da die Regierungen des Mercosur der regionalen Integration und den Beziehungen zur EU deutlich den politischen Stempel aufdrückten, wurden die Verhandlungen erneut eingefroren. Allerdings konnten sie 2013, nachdem die brasilianische Regierung ihre Standpunkte geändert hatte, wieder aufgenommen werden.
- 2.3 Angesichts zunehmender Bedrohungen für die repräsentative Demokratie und für uneingeschränkt geltende Grundrechte auf beiden Seiten des Atlantiks vertritt der EWSA die Ansicht, dass das Assoziierungsabkommen EU-Mercosur die Werte, Grundsätze und politischen Rahmenbedingungen der Demokratie auf nationaler und internationaler Ebene nachdrücklich unterstützen sollte.
- 2.4 Angesichts der möglichen Auswirkungen der Verhandlungen des Vereinigten Königreichs mit der EU auf das Assoziierungsabkommen ist der EWSA der Auffassung, dass diese Probleme dynamisch angegangen und dabei von den wahrscheinlichsten künftigen Auswirkungen⁶ ausgegangen werden sollte.

⁶

An Assessment of the Economic Impact of Brexit on the EU27 (Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen des Brexits auf die EU-27), IP/A/IMCO/2016-13 March 2017, PE 595.374 EN.

3. **Strategische Aspekte des Assoziierungsabkommens EU-Mercosur**

- 3.1 Die Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens mit dem Mercosur sollte Teil einer europäischen Außenpolitik gegenüber Lateinamerika sein, die auf der Besonderheit der biregionalen Beziehungen, welche sich von denen zu jeder anderen Region der Welt grundlegend unterscheiden, beruht. Auch wenn es große Schwierigkeiten gibt (Fragmentierung der Region), würde eine Vertiefung der Beziehungen zu Lateinamerika der EU zugutekommen, ebenso wie eine Vertiefung der Beziehungen zur EU Lateinamerika zugutekommen würde.
- 3.2 Ein starker politischer Wille ist unabdingbar, um das Assoziierungsabkommen nicht nur als Freihandelsabkommen, sondern vor allem als ein umfassendes strategisches Abkommen, das sämtlichen wirtschaftlichen und sozialen Akteuren beider Seiten langfristige Vorteile in den Bereichen Entwicklung, Sicherheit, Migration und Umweltschutz bringen soll, zu konzipieren und voranzubringen. Das gilt auch für die Nutzung aller gegenwärtigen Mechanismen, um den Disparitäten zwischen den beiden Regionen Rechnung zu tragen, die negativen Folgen der Liberalisierung des Handels für bestimmte Sektoren zu verringern, den Rückstand im Integrationsprozess des Mercosur aufzuholen und die zivilgesellschaftliche Beteiligung und Transparenz als Schlüsselfaktoren in den biregionalen Beziehungen festzulegen.
- 3.3 Das Assoziierungsabkommen bietet eine große Chance, allgemeine strategische Ziele anzustreben, die im gemeinsamen Interesse sind. Es würde einen Weg eröffnen für eine internationale politische und wirtschaftliche Präsenz vor dem Hintergrund, dass sich Wirtschaft und Politik vom Atlantik zum Pazifik verlagern. Neben den Abkommen der Lateinamerikanischen Integrationsvereinigung (ALADI) hat der Mercosur weder mit den USA noch mit den großen asiatischen Mächten Freihandelsabkommen abgeschlossen. Das unterscheidet ihn von der Pazifischen Allianz. Außerhalb Lateinamerikas hat der Mercosur unterschiedliche Abkommen mit Südafrika, Indien, Pakistan, der Türkei und Marokko sowie Freihandelsabkommen mit Ägypten, der Palästinensischen Behörde und Israel. Die EU ihrerseits hat mehr als 50 Handelsabkommen mit verschiedenen Ländern weltweit geschlossen. In Lateinamerika und der Karibik hat die EU Abkommen mit Mexiko, Chile, Zentralamerika, Peru, Kolumbien, Ecuador und dem CARIFORUM. Kurzum, durch ein Assoziierungsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur würde ein biregionaler Block von gewisser Bedeutung auf der neuen Weltbühne geschaffen.
- 3.3.1 Die protektionistischen Tendenzen, die inzwischen die globale Ebene erreicht haben, haben mittlerweile erhebliche Auswirkungen auf die Weltwirtschaft. Ein Assoziierungsabkommen zwischen dem Mercosur und der EU könnte den atlantischen Raum stärken und ein Signal aussenden, dass es einen alternativen Weg gibt, um Handelsbeziehungen zu führen und den Fortschritt der Staaten und Regionen voranzutreiben. Diese neue Generation von Freihandelsabkommen, welche die Sorgen der Bürger – Arbeitsplatzverlust, Einkommenseinbußen und weniger Sicherheit – berücksichtigen, ist die beste Antwort sowohl auf den zunehmenden Protektionismus als auch auf die Gefahr einer Handelspolitik, die die Bürger schutzlos macht.

- 3.3.2 Auch wenn der Mercosur keinen Vertrag mit China unterzeichnet hat, hat die Präsenz Chinas in der Region in den letzten Jahren exponentiell zugenommen. Die chinesische Präsenz ist in Argentinien und Brasilien besonders ausgeprägt, wie nicht nur der Handel, sondern auch die gestiegenen ausländischen Direktinvestitionen (ADI) sowie die finanzielle Unterstützung für den Ausbau der Infrastruktur zeigen.
- 3.3.3 Die EU könnte für ihr Ziel, den Umweltschutz weltweit zu fördern, durch die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens im Mercosur einen strategischen Verbündeten finden. Der Umweltschutz ist heute eines der Hauptanliegen der Staaten, der Bürger und multilateraler Einrichtungen. Die EU ist Spitzenreiter im Bereich Umweltpolitik und Umwelttechnologien. Zu den Hauptstärken des Mercosur zählen natürliche Ressourcen. Allerdings ist die Region durch den Klimawandel besonders bedroht. In diesem Zusammenhang sollte das Augenmerk besonders darauf gerichtet werden, Methoden intensiver Landwirtschaft und Viehzucht, die mittelfristig nicht nachhaltig sind, zu ändern oder aufzugeben.
- 3.3.4 Damit dieses Ziel ausreichende Unterstützung findet, müssten die Themen „Energie, Umwelt, Klimawandel, Wissenschaft und Technologie und Innovation“ im Assoziierungsabkommen gebührend berücksichtigt werden. Diese Themen sollten in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit Vorrang erhalten.
- 3.4 Ebenso wichtig ist die Berücksichtigung der Erfahrungen aus bestehenden Bündnissen mit anderen Ländern der Region. So könnten eine stabile Grundlage und geeignete Rahmenbedingungen geschaffen werden, damit sowohl europäische als auch lokale Investitionen ihr volles Potenzial als Motor für Wohlstand, Beschäftigung und Wohlbefinden in nachhaltiger Weise entfalten können.

4. Problematische Verhandlungspunkte

- 4.1 Die Vorteile eines Assoziierungsabkommens zwischen der EU und dem Mercosur verdecken nicht die Schwierigkeiten bei den Verhandlungen, die im Wesentlichen fünf Punkte betreffen: 1) die Komplexität der Verhandlungsagenda zu den Handels-, Industrie- und Dienstleistungsaspekten des Abkommens; 2) die möglichen Ungleichgewichte zwischen den beiden Seiten in der Landwirtschaft; 3) die strukturellen Schwächen, welche die Integration des Mercosur betreffen und den Freihandel einschränken; 4) die soziale und umweltpolitische Dimension des Abkommens und 5) den unterschiedlichen politischen Willen der beiden Seiten zum Abschluss des Abkommens und die Bereitschaft, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um unter Einsatz von Ausgleichsmechanismen inner- und außerhalb des Abkommens den Abschluss zu erreichen. Alle diese Punkte werden in diesem Dokument in nicht erschöpfender Weise und auf der Grundlage der bislang vorliegenden Unterlagen behandelt.
- 4.1.1 Die den Handel betreffenden Schwierigkeiten wurden in langwierigen Verhandlungen ermittelt. Aus europäischer Sicht liegen diese vornehmlich im Agrar- und Lebensmittelsektor des Mercosur. Insbesondere werden negative Folgen für die Bereiche Zucker, Rind-, Hühner- und Schweinefleisch, Obst und Gemüse befürchtet. Auch der Industrieprotektionismus (Kraftfahrzeuge und Chemikalien wie Ethanol) und sogar einige verarbeitete Agrarerzeugnisse (einschließlich Wein), die Gefahr der Nichteinhaltung der Bestimmungen zum Schutz von

Ursprungsbezeichnungen, das vergleichsweise niedrige Niveau der Durchsetzung von Vorschriften über Lebensmittelsicherheit und Umweltschutz sowie die mangelnde Transparenz öffentlicher Ausschreibungen werden mit Skepsis betrachtet.

- 4.1.2 Für die EU ist die Aufrechterhaltung der zugunsten der Verbraucher und der Erzeugung etablierten Erzeugungsstandards von entscheidender Bedeutung. Die Lebensmittelsicherheit, der Umweltschutz und der Tierschutz (einschließlich der Fütterungstechniken) müssen unter Einhaltung des Prinzips der Gegenseitigkeit berücksichtigt werden. Die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln und Erzeugnissen zum Schutz der Tiergesundheit und die Einhaltung der diesbezüglichen Vorschriften sollten im Assoziierungsabkommen eindeutig geregelt werden. Gleichermaßen sollten für den gesamten Handel zwischen den Vertragsparteien wirksame und vergleichbare Systeme zum Nachweis der Erzeugungsprozesse eingeführt werden, die sich im Falle von tierischen Erzeugnissen auch auf den Transport und die Schlachtung erstrecken. In diesem Zusammenhang ist das Kapitel zu den geschützten geografischen Angaben entscheidend, um hier den gemeinsamen europäischen Rechtebestand, der über Jahre hinweg entstanden ist, zu schützen sowie Nachahmungen und Betrug zu bekämpfen.
- 4.1.3 Erzeugnisse, für die Kontingente bestehen – wie Zucker, Ethanol oder Rindfleisch – sollten einem festgeschriebenen System ständiger Überwachung unterliegen, um bei Auftreten erheblicher Störungen Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen und um eine Aufgabe der lokalen Erzeugung zu verhindern. Für Obst und Gemüse sollte, sofern das schützende Einfuhrpreissystem aufgegeben wird, eine Beobachtungsstelle zur Beobachtung der Funktionsfähigkeit des Markts eingerichtet werden, um die Interessen beider Seiten hinsichtlich der Erzeugung zu wahren. In diesem Fall sollten dann Arbeitsgruppen eingesetzt werden, die sich über Prognosen und Marktstörungen austauschen.
- 4.2 Aus Sicht des Mercosur geht es vor allem um die Landwirtschaft. Die Befürchtungen der europäischen Seite könnten verringert werden, wenn für eine Einhaltung gleicher Standards – u. a. in den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Tierschutz – bei europäischen Produkten und Importen aus dem Mercosur Sorge getragen wird. Das Assoziierungsabkommen darf nicht die Lebensmittelabhängigkeit der Parteien verstärken und sollte Instrumente vorsehen, mit denen sich wenig nachhaltige Landwirtschaftsmodelle vermeiden lassen. Dabei sollten immer die Interessen der Verbraucher berücksichtigt werden.
- 4.3 Bei Industrieprodukten, bei denen die Hürden geringer sind, erscheint eine Einigung leichter möglich, wie es z. B. beim Abkommen der EU mit Südkorea über die Automobilindustrie der Fall war. Schließlich könnten für andere Themen wie das geistige Eigentum, die für bestimmte Länder des Mercosur (z. B. Brasilien) besonders heikel sind, Evolutiv- oder Übergangsklauseln entsprechend den WTO-Übereinkommen eingefügt werden. Diesbezüglich ist der EWSA der Ansicht, dass neben anderen Initiativen ein Programm über gewerblichen Rechtsschutz erarbeitet werden könnte, das den Technologietransfer anregen und dazu dienen soll, ein funktionsfähiges Patentsystem zwischen der EU und dem Mercosur einzuführen, welches später auf ganz Lateinamerika ausgeweitet werden könnte.

- 4.4 Die strukturellen Schwächen des Mercosur können den Abschluss des Assoziierungsabkommens erschweren. Hervorzuheben sind dabei Einschränkungen durch fehlende Verbindungs- und Netzinfrastruktur und das niedrige Niveau der Integration regionaler Wertschöpfungsketten in einem Gebiet, das dreimal so groß wie die EU ist. Weiterhin zu nennen sind der schwach ausgeprägte intraregionale Handel und der hohe Anteil extraregionalen Handels, eine unvollendete Zollunion, der begrenzte Umfang der gesamtwirtschaftlichen Koordinierung und die Schwäche der regionalen Institutionen. Es fehlt beispielsweise ein supranationales Gericht des Mercosur, das Urteile fällen kann, die für die Regierungen verbindlich gelten, und auch das System zur gütlichen Beilegung von Streitigkeiten ist wenig wirksam.
- 4.4.1 Zwar wurde 2010 ein neuer Gemeinsamer Zollkodex des Mercosur verabschiedet, doch ist dieser bisher nicht in Kraft getreten, weshalb weiterhin der gemeinsame Außenzolltarif gilt. Der Mercosur ist eher eine Freihandelszone als eine Zollunion.
- 4.5 Allerdings sollte die europäische Seite als sehr positiven Aspekt berücksichtigen, dass sie derzeit mit einem Mercosur bestehend aus vier Ländern (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) verhandelt. Eine mögliche Erweiterung des Zusammenschlusses durch die mögliche Aufnahme neuer Mitglieder würde die Verhandlungen nur noch weiter erschweren.
- 4.6 Der EWSA spricht sich dafür aus, einen multilateralen Gerichtshof zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten⁷ einzurichten, sowie dafür, dass sich die Länder des Mercosur und die assoziierten Länder dieser Initiative anschließen, um den lateinamerikanischen und europäischen Investoren mehr Rechtssicherheit zu bieten. Ebenso ist der EWSA der Auffassung, dass eine mögliche künftige OECD-Mitgliedschaft an die wirksame Umsetzung und Einhaltung der Abkommen des Mercosur mit der EU und an die Schaffung eines Klimas der Rechtssicherheit und die uneingeschränkte Achtung der Rechtsvorschriften für alle wirtschaftlichen und sozialen Akteure auf beiden Seiten des Atlantiks geknüpft werden sollte.

5. Chancen und Vorteile eines Assoziierungsabkommens

- 5.1 Das Assoziierungsabkommen, über das die EU und der Mercosur derzeit verhandeln, geht weit über ein Freihandelsabkommen hinaus. Zwei Aspekte machen dahingehend den Unterschied: der politische Dialog und die Zusammenarbeit. Angesichts der Bedrohung des Multilateralismus, des wieder wachsenden Protektionismus und drohender Handelskriege ist jetzt der richtige Zeitpunkt für die EU, um zu zeigen, dass sie langfristig auf Lateinamerika im Allgemeinen sowie den Mercosur im Besonderen setzt, und um die bestehenden Möglichkeiten angemessen zu nutzen.
- 5.2 Unter Berücksichtigung des Gebiets, der Bevölkerung und des derzeitigen Handelsvolumens von über 84 Milliarden EUR jährlich würde der Abschluss eines Assoziierungsabkommens zwischen der EU und dem Mercosur es ermöglichen, die Rolle der beiden Organisationen auf der internationalen Bühne zu stärken und einen großen Raum der wirtschaftlichen Integration zu

⁷ REX/501 Multilateraler Investitionsgerichtshof (wird derzeit erarbeitet).

schaffen, was beiden Seiten zugutekommen und u. a. positiv auf die übrigen lateinamerikanischen Länder ausstrahlen würde. Daher muss das Assoziierungsabkommen mit dem Mercosur für beide Seiten vorteilhaft sein.

- 5.3 Die EU ist das größte Wirtschaftssystem der Welt und der Mercosur das sechstgrößte. Die Länder des Mercosur diversifizieren ihre Wirtschaft, mit einer starken Agrar- und Ernährungswirtschaft, bauen aber auch ihre industrielle Basis aus, die sich durch erhebliche Energie- und Technologieressourcen auszeichnet. Aufgrund der Bemühungen um wirtschaftliche Diversifizierung, vor allem um Mercosur-Exporte mit höherer Wertschöpfung, bieten sich europäischen Unternehmen, insbesondere aus dem Technologie- und Dienstleistungssektor, ausgezeichnete Chancen.
- 5.4 Zwischen 2012 und 2016 konnte nur Paraguay sein Wachstumstempo von 8,4 % halten, wohingegen sich das Wachstum Argentiniens (1,4 %) und Uruguays (2,9 %) verlangsamte. Brasilien verzeichnete einen Rückgang um 1,4 %. Allerdings ist die wirtschaftliche Erholung in Argentinien und Brasilien bereits spürbar und die mittelfristigen Prognosen geben Anlass zur Zuversicht.
- 5.5 Die Rechtssicherheit in den vier Ländern des Mercosur ist ein wichtiger Faktor, auch wenn sie erhöht werden kann und sollte. Korruption ist für beide Seiten ein zunehmendes gesellschaftliches Problem.
- 5.6 Die qualitative und quantitative Bedeutung des regionalen Markts ist in Abhängigkeit von der Größe der Mitgliedsländer des Mercosur sehr unterschiedlich. Relativ gesehen sind die kleineren Länder stärker am Handel mit Europa beteiligt. 2015 machte der Handel mit der EU in Paraguay mehr als 40 %, in Uruguay etwa 30 % und in Argentinien fast ein Viertel des Handelsvolumens aus, in Brasilien dagegen weniger als 10 %. Für den Export und Import gelten dabei ähnliche Zahlen.
- 5.7 Die EU ist im Mercosur besonders durch ADI präsent. Dabei übersteigen die ADI der EU im Mercosur die EU-ADI in China, Indien und Russland⁸. Auch wenn die Ein- und Ausfuhren der Region nach und aus China zunehmen, gibt es für den Handel EU-Mercosur ein großes Wachstumspotenzial. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Mercosur sehr von den Rohstoffexporten nach China abhängig ist.
- 5.8 Der europäische Mittelstand ist in den Ländern des Mercosur in den letzten Jahren präsenter geworden und auch einige KMU aus dem Mercosur treten nun in den europäischen Markt ein. Das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur wäre für europäische KMU eine ausgezeichnete Chance, in der Region präsenter und aktiver zu werden.

⁸

Die EU-ADI im Mercosur lagen 2016 bei 447,7 Milliarden EUR und überstiegen somit die ADI der EU in Russland (162 Milliarden EUR), China (177,7 Milliarden EUR) und Indien (72,9 Milliarden EUR) zusammengenommen. Quelle: Eurostat.

- 5.8.1 Die EU exportiert hauptsächlich Industrieerzeugnisse, Ausrüstungsgüter, Transporttechnik sowie Chemikalien und importiert Lebensmittel und Energieprodukte. Der Abschluss eines ausgewogenen Assoziierungsabkommens würde enormes Potenzial für die Schaffung von Wohlstand bieten, sofern Arbeitgeber, Arbeitnehmer und die gesamte Gesellschaft davon profitieren können. Dies gilt vor allem, wenn es Räume für Investitionen, insbesondere in wissensintensive Tätigkeiten und in qualitativ hochwertige Beschäftigung, eröffnet, die Gründung kleiner und mittlerer Unternehmen durch die Schaffung vernetzter Beschäftigungsmöglichkeiten fördert sowie Innovationen und die Demokratisierung der neuen Technologien unterstützt und zu ihrer umfassenden Verbreitung beiträgt, was vor allem für die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) gilt. Sowohl die Investitionen in Technologien als auch die Zunahme des biregionalen Handels könnten, sofern die erforderlichen Bedingungen geschaffen werden, zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen.
- 5.8.2 Außerdem gibt es besondere Faktoren, die nicht nur Geschäftsmöglichkeiten eröffnen, sondern auch einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten würden: der Aufbau einer integrativen und umweltschonenden Infrastruktur, die den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen im Rahmen eines neuen Modells für Stadtentwicklung gewährleistet und den territorialen Zusammenhalt fördert, die Förderung von Investitionen in Technik und Technologien zur Abmilderung der Erderwärmung sowie der Einsatz umweltschonender Energieträger durch Diversifizierung in erneuerbare Energien und unter Nutzung der Erfahrungen der europäischen Wirtschaft in diesem Bereich zur Umstellung auf eine ökologische Wirtschaft.
- 5.8.3 Zudem könnte durch ein gutes Assoziierungsabkommen der wirtschaftliche und soziale Wohlstand in beiden Regionen gefördert werden, sofern die Rahmenbedingungen stimmen, was sich zweifellos in der Schaffung von Arbeitsplätzen niederschlagen würde, z. B. durch
- neue Geschäftsmöglichkeiten für Unternehmen in neuen Bereichen wie neue Technologien, grüne Wirtschaft und soziale Netzwerke;
 - die Ausweitung der traditionellen Märkte in den Bereichen Telekommunikation, Kraftfahrzeuge, Pharmaindustrie, Stromsektor und Bankwesen,
 - die Erschließung neuer Märkte für KMU;
 - die Versorgung mit natürlichen Ressourcen und Lebensmitteln bei gleichzeitigen Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und der ökologischen Nachhaltigkeit;
 - die Förderung der sozialen, demokratischen und solidarischen Wirtschaft als ein Mittel zur Verbesserung des sozialen und wirtschaftlichen Gefüges und zur Regularisierung der Schattenwirtschaft.
- 5.9 Durch ein Assoziierungsabkommen mit dem Mercosur könnte die EU ihre wirtschaftlichen und geopolitischen Beziehungen zu einem strategischen Partner intensivieren. Wenn dieses Abkommen jetzt zum Abschluss kommt, wäre es das erste bedeutende biregionale Abkommen des Mercosur, was der EU einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen internationalen Mitbewerbern wie den USA, China oder sogar Indien, Russland und Südkorea verschaffen würde. Die strategische Partnerschaft mit Brasilien, einem geopolitisch international sehr wichtigen Land, erstreckt sich derzeit nicht auf den Handel und würde ebenfalls durch das Assoziierungsabkommen gestärkt. Dies gilt auch für Europas Präsenz in Lateinamerika, einer

Region mit beträchtlichen Vorräten an Energieträgern, Agrargrundstoffen und Wasser, drei entscheidenden Ressourcen im 21. Jahrhundert. Durch das Assoziierungsabkommen könnten die wirtschaftlichen und geopolitischen Beziehungen zwischen dem Atlantik- und dem Pazifikraum intensiviert werden.

- 5.10 Ein Assoziierungsabkommen mit der EU wäre für den Mercosur auch aus strategischen Gründen von Vorteil. Zum einen würde durch das Abkommen die regionale Position des Mercosur gestärkt und eine Annäherung an die Pazifische Allianz, wie sie derzeit angestrebt wird, erleichtert. Zum anderen würde die Verhandlungsposition des Mercosur auf internationaler Ebene verbessert. So könnte durch das Abkommen das Ungleichgewicht zwischen den Ländern des Mercosur (und Lateinamerikas insgesamt) und internationalen Mitbewerbern in den Handels- und finanziellen Beziehungen in Teilen ausgeglichen werden. Der Mercosur würde vom Technologie-, Wissenschafts- und Bildungstransfer profitieren und für Fragen, die ihn besonders betreffen, wie den Klimawandel, nachhaltige Entwicklung oder die Bekämpfung globaler Bedrohungen, einen wichtigen Verbündeten auf multilateraler Ebene gewinnen.
- 5.11 Der EWSA begrüßt den politischen Willen der Parteien zur Zusammenarbeit und ermutigt die Parteien dazu, die verfügbaren Finanzinstrumente effektiv zu nutzen, um die Zusammenarbeit bei den folgenden Themen zu verstärken:
- allgemeine und berufliche Bildung und Hochschulaustauschprogramme: Erasmus EU-Mercosur;
 - Zusammenarbeit zwischen Hochschulen, öffentlichen Forschungseinrichtungen und Unternehmen im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation; Vorrang für Technologietransfer;
 - nachhaltige Entwicklungs- und Geschäftsprojekte;
 - sozialer Zusammenhalt: Bekämpfung von Armut und Ungleichheit.

6. **Zivilgesellschaft und Assoziierungsabkommen⁹**

- 6.1 Der EWSA ist der Auffassung, dass der biregionale Charakter der Verhandlungen und des Inhalts des Assoziierungsabkommens ein grundlegendes und kennzeichnendes Element dieser Verhandlungen und ein Referenzpunkt für die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen in einer zunehmend globalisierten Welt ist. Der EWSA ist überzeugt, dass der Dialog mit der Zivilgesellschaft der Gegenparteien in der EU-Außenpolitik wichtig ist, und arbeitet bereits seit über 20 Jahren mit den Organisationen des Mercosur zusammen. Gemeinsam begleiten sie die Verhandlungen und sichern einen ständigen und strukturierten Dialog, mit dem das gegenseitige Verständnis gefördert und ein kritischer, aber auch konstruktiver Beitrag zu den Beziehungen zwischen den beiden Regionen geleistet wird.

⁹

Siehe auch die früheren Vorschläge des EWSA in seinen Stellungnahmen [ABl. C 347 vom 18.12.2010, S. 48](#), [ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 55](#) und [ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 23](#) sowie die Schlusserklärungen der zweijährlichen Treffen der organisierten Zivilgesellschaft EU/Lateinamerika und Karibik.

- 6.2 Der EWSA zieht eine zweifelsfrei positive Bilanz der Beziehungen zwischen der EU und dem Mercosur. Diese Beziehungen, die bereits eine lange Tradition haben, stützen sich auf die tiefen historischen, kulturellen und sprachlichen Bindungen und sind darauf ausgerichtet, die regionale Integration voranzutreiben, gemeinsame Herausforderungen infolge der Globalisierung zusammen zu bewältigen und den sozialen Zusammenhalt und die Wirtschaftsentwicklung als untrennbar miteinander verbunden zu betrachten. Die Zivilgesellschaften beider Seiten haben ein Netz enger Beziehungen aufgebaut, die wiederum einen Beitrag zu einer stärkeren Koordinierung in den einzelnen Bereichen (Unternehmen, Gewerkschaften, dritter Sektor) geleistet haben.
- 6.3 In den letzten Jahren hat diese Arbeit Früchte getragen: Die europäischen Verhandlungsführer haben die Notwendigkeit grundsätzlich anerkannt, Bestimmungen für die Beteiligung der Zivilgesellschaft an den einzelnen Abkommen vorzusehen und die Abkommen so mit der Förderung nachhaltiger Entwicklung zu verknüpfen¹⁰. Der EWSA begrüßt diese Entwicklung, bedauert jedoch, dass der Zivilgesellschaft in den derzeit geltenden Abkommen nur eine eingeschränkte Rolle zugewiesen wird. Von jeder Partei (im Falle eines Abkommens mit einer Region auch von jedem Unterzeichnerland dieser Region) wurden interne Beratungsgruppen eingesetzt, ohne dass in den Abkommen offiziell die Möglichkeit der Zusammenarbeit dieser internen Beratungsgruppen vorgesehen wird. Erschwerend kommt hinzu, dass die Einrichtung der internen Beratungsgruppen der Partnerländer ausschließlich vom Willen der jeweiligen Regierungen abhängt, was zu einem Ungleichgewicht zwischen verschiedenen Sektoren, mangelnder Repräsentativität, fehlender Unabhängigkeit von den Regierungen und Desinteresse, wenn nicht gar offener Ablehnung der für die Einrichtung verantwortlichen Regierungen geführt hat.
- 6.3.1 Der EWSA lehnt ein Szenario ab, bei dem die Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen mit dem Mercosur wieder einmal in einem Beteiligungssystem münden, das auf dem Modell der internen Beratungsgruppen basiert.
- 6.4 Der EWSA weist erneut darauf hin, dass der Mercosur, ebenso wie die EU selbst, über eine Einrichtung zur Beteiligung und Konsultation der Zivilgesellschaft verfügt: das Beratende Wirtschafts- und Sozialforum des Mercosur (FCES). Das FCES vertritt Arbeitgeber, Arbeitnehmer und andere Organisationen der Zivilgesellschaft gleichermaßen. Seine Mitglieder treten regelmäßig zusammen und tragen Konsenspositionen an die politischen Instanzen der Region heran. Der EWSA hat den FCES seit dessen Gründung unterstützt und dadurch deutlich gemacht, dass dieses Gremium als entscheidender Faktor für die sozioökonomische Integration der Region gestärkt werden muss.
- 6.5 Der EWSA bekräftigt die Grundsätze der Transparenz und der Teilhabe, sowohl an den Verhandlungen als auch bei der Umsetzung des Assoziierungsabkommens, um das Vertrauen in die Institutionen zu stärken, das Abkommen durch die Zivilgesellschaft zu legitimieren und die Zivilgesellschaft mehr in die sie unmittelbar betreffenden Verhandlungen einzubinden. Daher

¹⁰ Mehr oder weniger konkrete Bestimmungen dieser Art sind bereits in den Abkommen mit Zentralamerika, Kolumbien/Peru/Ecuador, Chile und dem CARIFORUM enthalten und werden in die Überarbeitung des Abkommens mit Mexiko einbezogen.

bedauert der EWSA die fehlende Transparenz in diesen Verhandlungen, die nicht dem guten Beispiel der früheren Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit den USA folgen, und fordert, dass der Zivilgesellschaft aller an den Verhandlungen beteiligten Parteien, insbesondere derjenigen, die mit dem Mercosur verbunden sind, systematische, aussagekräftige und relevante Informationen bereitgestellt werden.

6.6 Im Einklang mit den gemeinsamen Positionen des EWSA und des FCES – und den in den Verhandlungen vor 2004 und später getroffenen Vorvereinbarungen, in denen festgelegt wurde, dass beide Einrichtungen im Rahmen des Assoziierungsabkommens ein gemeinsames Mandat übernehmen würden – fordern wir im Rahmen des Abkommens die Einrichtung eines Gemischten Begleitausschusses der Zivilgesellschaft. Dieser Gemischte Begleitausschuss sollte:

- sich paritätisch aus Mitgliedern des EWSA und des FCES zusammensetzen;
- die drei Sektoren (Unternehmen, Arbeitnehmer, andere Organisationen) ausgewogen vertreten;
- obligatorische Beratungsaufgaben haben, die alle Themenbereiche des Abkommens abdecken, einschließlich des Handelskapitels und der Weiterverfolgung der Aspekte der nachhaltigen Entwicklung;
- rechtzeitig von den Parteien über die absehbaren Folgen des Assoziierungsabkommens informiert werden;
- Dialogpartner der anderen gemeinsamen Gremien des Assoziierungsabkommens (Assoziationsrat, Assoziationsausschuss, gemeinsames parlamentarisches Gremium, Beirat für Handel und nachhaltige Entwicklung) sein;
- von den genannten Gremien befasst werden, aber sich auch aus eigener Initiative äußern;
- seine eigene Geschäftsordnung erarbeiten;
- für die Ausübung seiner Funktionen angemessene finanzielle Mittel von den jeweiligen politischen Behörden beziehen¹¹.

6.7 Mit einem derartigen Begleitausschuss könnten Konflikte, die möglicherweise nach der Unterzeichnung des Abkommens entstehen, sowie eventuelle Blockaden leichter gelöst werden. Wie andere, im Rahmen ähnlicher Abkommen bereits bestehende Organe sollte der Gemischte Begleitausschuss konkret die Folgen des Abkommens für die Stärkung der Menschen-, Arbeitnehmer-, Sozial- und Umweltrechte abschätzen (um u. a. sicherzustellen, dass sich keine Partei einen Wettbewerbsvorteil durch Sozial- oder Umweltdumping verschafft) sowie die strikte Einhaltung der unterzeichneten internationalen Abkommen und Übereinkommen prüfen¹². Naturgemäß können die Organisationen der Zivilgesellschaft, aus denen sich der Gemischte Begleitausschuss zusammensetzen wird, am besten dafür Sorge tragen, dass das Assoziierungsabkommen allen Parteien zugutekommt, sowie in der Kommunikation mit den entsprechenden Sektoren vermitteln und den Dialog erleichtern. Aus diesem Grund sollte der

¹¹ Siehe hierzu die gemeinsame Mitteilung des FCES und des EWSA an die Verhandlungsführer der EU und des Mercosur vom 23. Februar anlässlich der abgeschlossenen Verhandlungsrunde in Asunción (Paraguay).

¹² Beispiele hierfür sind die Ziele für nachhaltige Entwicklung und die Agenda 2030, das Pariser Klimaschutzübereinkommen, die grundlegenden Übereinkommen der IAO, die Erklärungen zu den Menschenrechten und die internationalen Übereinkommen über die Erhaltung der biologischen Vielfalt.

Gemischte Begleitausschuss dazu berechtigt sein, seine Informationen über konkrete Fälle sowie eigene Empfehlungen an die gemeinsamen Gremien des Assoziierungsabkommens weiterzugeben, um hierzu Antworten zu erhalten.

- 6.8 Der EWSA hält es für notwendig, eine soziale Dimension in das Assoziierungsabkommen aufzunehmen, die über den Handel hinausgeht und deren übergeordnetes Ziel die Stärkung des sozialen Zusammenhalts ist. Dies gilt insbesondere für die Auswirkungen des Assoziierungsabkommens auf die Beschäftigung, den Schutz der Interessen der lokalen Bevölkerung und der Schwächsten der Gesellschaft, die Förderung und Achtung der Menschenrechte, den Umweltschutz, die Rechte von Einwanderern und Arbeitnehmern im Allgemeinen, den Verbraucherschutz und die Förderung der Sozialwirtschaft. In diesem Sinne sollte das Abkommen die Verpflichtung beider Parteien zur Anwendung der grundlegenden Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation beinhalten, damit Verstöße gegen die Grundsätze und Grundrechte der Arbeitnehmer nicht als Wettbewerbsvorteil im internationalen Handel gerechtfertigt oder genutzt werden können. Auch die Aufnahme eines beschäftigungs- und sozialpolitischen Kapitels zur Bewältigung der Probleme der Arbeitswelt und der Förderung des Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ist ein mögliches Instrument, um mit dem Abkommen qualitativ hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen, die sozialen Bedingungen der Arbeitnehmer zu verbessern und maßgeblich zu einer besseren Verteilung des Reichtums beizutragen.

Brüssel, den 23. Mai 2018

Luca JAHIER

Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
