

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Michael Theurer, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/22331 –**

### **Zweifel der Bundesregierung am EU-Freihandelsabkommen mit dem südamerikanischen Staatenbund Mercosur**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Das Mercosur-Freihandelsabkommen schafft den größten Wirtschaftsraum der Welt und ermöglicht mit dem umfassenden Nachhaltigkeitskapitel die Umsetzung der Pariser Klimaziele und anderer internationaler Verträge im Bereich Natur- und Artenschutz. Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel hat nach einem Besuch beim französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron und nach einem Gespräch mit der schwedischen Klimaaktivistin Greta Thunberg Zweifel an der Umsetzung des EU-Handelsabkommens mit dem südamerikanischen Staatenbund Mercosur laut FAZ-Bericht vom 21. August 2020 geäußert (<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/merkel-hat-erhebliche-zweifel-an-umsetzung-des-mercotur-abkommens-16915161.html>). Ebenso die Berichterstattung im Handelsblatt vom 28. August 2020 (<https://www.handelsblatt.com/politik/international/handelspakt-mercotur-abkommen-droht-der-stille-tod/26133778.html?ticket=ST-5507334-W61TLKbUBvQJLbdYzHIZ-ap1>). Die Fragestellerinnen und Fragesteller gehen davon aus, dass das EU-Mercosur-Freihandelsabkommen Wohlstand schafft und einen wichtigen Beitrag zum internationalen Klimaschutz erbringen kann.

1. Wurde das EU-Mercosur-Abkommen am 20. August 2020 beim Treffen zwischen der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel und dem Staatspräsident Emmanuel Macron offiziell besprochen?

Wenn ja, wurde bereits im Vorfeld eine Aussprache über eine gemeinsame Positionierung vereinbart?

Deutschland und Frankreich stehen in regelmäßigem Austausch über gemeinsame Positionierungen zu vielen Themen, u. a. auch über das EU-MERCOSUR-Abkommen. Zu vertraulichen Gesprächen mit Amtsträgerinnen und Amtsträgern anderer Staaten macht die Bundesregierung grundsätzlich keine Angaben.

2. Wird die Bundesregierung auch in Zukunft die Bürgerinnen und Bürger über das EU-Mercosur-Abkommen informieren?

Wenn ja, mit welchen Maßnahmen soll dies geschehen?

Die Bundesregierung wird auch in Zukunft über das EU-MERCOSUR-Abkommen informieren. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit informieren etwa auf ihren Internetseiten über das Abkommen und geben Antworten auf häufig gestellte Fragen.

3. Hat sich die grundsätzliche Zustimmung der Bundesregierung zum EU-Mercosur-Abkommen verändert?

Wenn ja, welche Kapitel des Abkommens möchte die Bundesregierung nachverhandelt sehen?

Die Bundesregierung unterstützt Geist und Intention des EU-MERCOSUR-Abkommens weiterhin, da es nach ihrer Ansicht aufgrund seiner politischen Bedeutung, seiner wirtschaftlichen Relevanz und auch seiner verbindlichen Nachhaltigkeitsbestimmungen mit entsprechenden Überprüfungs-, Beschwerde- und Reaktionsmechanismen – unter anderem zur wirksamen Umsetzung des Pariser Klimaabkommens, zur nachhaltigen Forstwirtschaft und zum Vorgehen gegen illegale Entwaldung – grundsätzlich im Interesse Deutschlands und der EU ist.

Die Bundesregierung wird allerdings die Rahmenbedingungen beobachten und überprüfen, ob das Abkommen wie intendiert umgesetzt werden kann. Aus heutiger Sicht stellen sich hierzu ernsthafte Fragen mit Blick auf die aktuellen Entwicklungen insbesondere im Amazonas. Daher beobachtet die Bundesregierung die Situation im MERCOSUR und insbesondere in Brasilien genau.

Die Bundesregierung beabsichtigt derzeit, keine Nachverhandlungen zu fordern. Etwaige Überlegungen zu begleitenden Erklärungen wird die Bundesregierung im Rahmen ihrer Rolle als EU-Ratspräsidentschaft mit den Mitgliedstaaten diskutieren.

4. Welche rechtlichen Konsequenzen hätte eine Nachverhandlungsbitte der EU?

Keine.

5. Welche Auswirkungen haben die geäußerten Zweifel der Bundesregierung zum EU-Mercosur-Abkommen für den weiteren Verlauf der deutschen EU-Ratspräsidentschaft?

Gab es in den Ausschüssen des Rates bereits kritische Nachfragen anderer Mitgliedsländer zu den Äußerungen der Bundesregierung bezüglich des EU-Mercosur-Abkommens?

Die Bundesregierung verhält sich im Rahmen ihrer Rolle als EU-Ratspräsidentschaft neutral. In den Ausschüssen des Rates sind bislang keine kritischen Nachfragen anderer Mitgliedstaaten zu Äußerungen der Bundesregierung gestellt worden.

6. Wann rechnet die Bundesregierung mit der Ratifizierung des Abkommens im EU-Rat und in den nationalen Parlamenten?

Das Abkommen befindet sich derzeit noch in der formaljuristischen Prüfung. Daran schließt sich die Übersetzung in die EU-Amtssprachen an. Anschließend wird das Abkommen dem Rat zur Zustimmung vorgelegt. Erst danach startet der Ratifizierungsprozess. Vor dem Hintergrund der erforderlichen technischen Verfahren vermag die Bundesregierung derzeit nicht zu beurteilen, wann mit der Ratifizierung des Abkommens begonnen werden kann.

7. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse vor, ob andere Länder wie z. B. die USA oder China Interesse an einem Handelsabkommen mit dem Mercosur haben?

MERCOSUR hat auch mit den EFTA-Ländern und Palästina Handelsabkommen verhandelt. Abkommen (teilweise Präferenzabkommen) bestehen bereits mit Ägypten, Bolivien, Chile, Ecuador, Indien, Israel, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Peru und der Zollunion des Südlichen Afrika (SACU). Verhandlungen über Handelsabkommen laufen derzeit mit Kanada, Libanon, Marokko, Singapur, Südkorea und Tunesien. Laut Medienberichten besteht ferner Interesse an Verhandlungen mit der ASEAN, China, der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU), Japan und den USA. Die USA verhandeln nach Kenntnis der Bundesregierung aktuell nur mit Brasilien.

Während des Staatsbesuchs des chinesischen Staatspräsidenten Xi Jinping im November 2019 in Brasilien wurde seitens des brasilianischen Wirtschaftsministers Paulo Guedes die Möglichkeit für Verhandlungen über ein Handelsabkommen zwischen beiden Ländern aufgebracht.

Auch Uruguay strebt die Unterzeichnung eines bilateralen Freihandelsabkommens mit China an. Umgekehrt ist China laut chinesischen Medien bestrebt, im Rahmen der Belt and Road Initiative auch die Kooperation mit lateinamerikanischen Staaten weiter auszubauen. Der chinesische Bedarf an Importen aus Lateinamerika wird perspektivisch weiterhin wachsen (z. B. landwirtschaftliche Produkte, Rohstoffe, Rohöl). Der Ausbau von Infrastruktur und Transportwegen spielt aus chinesischer Sicht eine wichtige Rolle, um den bilateralen Handel zu erweitern. Die Bundesregierung verfolgt diese Entwicklung aufmerksam.

Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Weg zu einer gemeinsamen wertebasierten und realistischen China-Politik der EU“ auf Bundestagsdrucksache 19/20346 verwiesen.

8. Wie bewertet die Bundesregierung die Nachhaltigkeitsagenda der EU im Vergleich zu anderen Ländern, die ebenfalls Freihandelsabkommen abschließen?

Die EU verfolgt in Einklang mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung ehrgeizige Ziele im Bereich der Nachhaltigkeit. Moderne Freihandelsabkommen der EU enthalten umfassende und rechtlich verbindliche Regelungen für den Bereich Nachhaltigkeit. Dies umfasst insbesondere die Bereiche Umwelt, Klima und Arbeit. Die Abkommen beruhen auf der Prämisse, dass Handel nicht auf Kosten der Umwelt oder der Arbeitsbedingungen gehen, sondern im Gegenteil die nachhaltige Entwicklung fördern soll. Die Parteien vereinbaren daher, ihre Handelsbeziehungen in einer Weise zu gestalten, die zu einer nachhaltigen Entwicklung beiträgt und auf ihren multilateralen Verpflichtungen in

den Bereichen Umwelt, Klima und Arbeit aufbaut. Die Abkommen sichern die hohen europäischen Standards und tragen dazu bei, die Partnerstaaten fester an die in der EU anerkannten multilateralen Standards und Normen zu binden. Die EU gehört damit zu den Vorreitern einer nachhaltigen und zukunftsgerichteten Handelspolitik.

9. Mit welchen Wohlfahrtseffekten rechnet die Bundesregierung beim Inkrafttreten des EU-Mercosur-Abkommens?

Die Europäische Kommission hat eine Nachhaltigkeits-Folgenabschätzung in Auftrag gegeben, um die Auswirkungen eines EU-MERCOSUR-Abkommens zu bestimmen. Die Studie wurde vor Abschluss des Handelsteils des MERCOSUR-Abkommens in Auftrag gegeben. Sie geht daher von zwei verschiedenen Szenarien aus (konservatives und ambitioniertes Szenario). Nach Aussage der London School of Economics and Political Science, die die Studie im Auftrag der Europäischen Kommission erstellt hat, entspricht die nun vorliegende Einigung eher dem konservativen Szenario. In diesem Szenario hätte das Abkommen in der EU im Jahr 2032 einen positiven Wohlfahrtseffekt von 6,3 Mrd. Euro. In den MERCOSUR-Staaten lägen diese Effekte bei 1,5 Mrd. Euro (Argentinien), 1,4 Mrd. Euro (Brasilien), 0 Euro (Paraguay) und minus 100 Mio. Euro (Uruguay).

10. Gibt es Beispiele aus anderen Freihandelsabkommen, in denen die Konsultationen mit den Vertragspartnern zu den Themen im Nachhaltigkeitskapitel erfolgreich geführt wurden?

Wenn ja, welche Rolle hat in diesen Konsultationen die Zivilgesellschaft vor Ort gespielt?

Nachdem die Europäische Kommission festgestellt hatte, dass die Umsetzung der arbeitsbezogenen Nachhaltigkeitsbestimmungen durch die Republik Korea nicht ausreichend ist, beantragte diese formelle Konsultationen mit der Republik Korea. Diese Konsultationen führten nicht zu den gewünschten Ergebnissen. Deswegen beantragte die Europäische Kommission im Juli 2019 die Einsetzung eines Sachverständigenpanels. Das Panel wurde am 30. Dezember 2019 formal eingesetzt. Wegen der COVID-19-Pandemie und dem Versterben einer der Panelisten wurde das Verfahren etwas verzögert. In der Zwischenzeit hat die koreanische Regierung noch vor der Sommerpause einen Gesetzgebungsvorschlag zur Umsetzung arbeitsbezogener Nachhaltigkeitsbestimmungen in das koreanische Parlament eingebracht. Zur Rolle der Zivilgesellschaft in diesem Verfahren liegen keine Informationen vor.

11. Welche internationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützen die in den Nachhaltigkeitskapiteln der EU-Freihandelsabkommen verankerte Rolle der Zivilgesellschaft in den Konsultationsverfahren?

Zivilgesellschaftliche Organisationen spielen eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von Bestimmungen des Nachhaltigkeitskapitels. Eine umfassende Auflistung der beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen ist auf der Internet-Seite der Europäischen Kommission zu finden (<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1870>).

12. Welche Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten sieht das EU-Handelsabkommen auch im Umweltbereich gegenüber dem Mercosur vor?

Die rechtlich verbindlichen Bestimmungen des Nachhaltigkeitskapitels unterliegen einem abgestuften, dialogorientierten Durchsetzungsmechanismus (Artikel 15 bis 17). Diese Regeln gelten auch für den Umweltbereich.

Dieser Mechanismus sieht Regierungskonsultationen (Artikel 16) vor, im Rahmen derer die Auslegung und Anwendung des Nachhaltigkeitskapitels auf Antrag einer Partei diskutiert werden kann. Falls multilaterale Abkommen Gegenstand der Konsultationen sind, sollen auch Informationen von relevanten multilateralen Institutionen (Internationale Arbeitsorganisation oder Institutionen, die für multilaterale Umwelt- und Klimaabkommen verantwortlich sind) berücksichtigt werden. Ebenso sind Stellungnahmen der Zivilgesellschaft zu berücksichtigen.

Für den Fall, dass die Regierungskonsultationen zu keiner für beide Seiten zufriedenstellenden Lösung führen, kann in einem zweiten Schritt die Einsetzung eines unabhängigen Sachverständigengremiums („panel of experts“) von einer Partei beantragt werden (Artikel 17). Das Gremium untersucht den vorliegenden Sachverhalt mit Blick auf die relevanten Regelungen des Nachhaltigkeitskapitels und macht Empfehlungen zu dessen Lösung. Ein entsprechender Bericht wird öffentlich zugänglich gemacht.

Die Umsetzung von angemessenen Maßnahmen zur Lösung des Sachverhalts wird vom Unterausschuss für Handel und nachhaltige Entwicklung unter Einbindung der Zivilgesellschaft überwacht. Um die Verwirklichung der Ziele des Nachhaltigkeitskapitels zu verbessern, erörtern die Vertragsparteien dessen wirksame Umsetzung, einschließlich einer etwaigen Überprüfung der Bestimmungen (Artikel 18 Absatz 1). Der Unterausschuss Handel und Nachhaltigkeit kann Änderungen der einschlägigen Bestimmungen dieses Kapitels empfehlen (Artikel 18 Absatz 2).

Zudem hat die Bundesregierung in einer Stellungnahme an die Europäische Kommission eine ergebnisoffene Prüfung („modelling exercise“) möglicher Alternativen bezüglich der Umsetzung von Nachhaltigkeitskapiteln in Freihandelsabkommen insgesamt (u. a. auch unter Einschluss von Zwangsmaßnahmen) vorgeschlagen.

13. Erwartet die Bundesregierung aufgrund des EU-Mercosur-Abkommens eine Erhöhung der Sojaimporte aus dem Mercosur?

Das EU-MERCOSUR-Abkommen wird keine Auswirkungen auf die Zollsätze für Sojabohnen und Sojamehl haben, welche bereits jetzt bei null liegen. Daher erwartet die Bundesregierung keine Erhöhung der Sojaimporte aufgrund des EU-MERCOSUR-Abkommens.

14. Wie wirkt sich die Erhöhung des Kontingentes für Rindfleisch aus dem Mercosur auf die EU aus?

Die im Abkommen festgelegte Quote für Rindfleisch liegt bei 99.000 Tonnen (reduzierter Zollsatz in Höhe von 7,5 Prozent), was 1,3 Prozent des europäischen Rindfleischkonsums entspricht. Diese Quote wird auf alle vier MERCOSUR-Staaten aufgeteilt. Bereits jetzt importiert die EU insgesamt ca. 200.000 Tonnen Rindfleisch pro Jahr aus dem MERCOSUR. Eine signifikante Ausweitung der Rindfleischimporte durch das Abkommen ist eher nicht zu erwarten.

15. Sieht die Bundesregierung einen negativen Zusammenhang zwischen den illegalen Abholzungen des Amazonas-Regenwaldes und einem Handelsabkommen mit dem Mercosur?

Laut der Nachhaltigkeitsfolgenabschätzung hängen die Auswirkungen des Abkommens auf die Entwaldung überwiegend davon ab, in welchem Maß die MERCOSUR-Staaten und insbesondere Brasilien nationale Maßnahmen zum Waldschutz durchsetzen und Produktionssteigerungen durch eine intensivere nachhaltige Bodennutzung erzielen.

Das Abkommen beruht auf der Prämisse, dass Handel die nachhaltige Entwicklung fördern soll. Daher enthält das Abkommen ein spezielles rechtsverbindliches Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung (öffentlich einsehbar unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/158166.htm>). Darin vereinbaren die Parteien, ihre Handelsbeziehungen in einer Weise zu gestalten, die zu einer nachhaltigen Entwicklung beiträgt und auf ihren multilateralen Verpflichtungen in den Bereichen Umwelt und Arbeit aufbaut. Das Nachhaltigkeitskapitel mit den darin vereinbarten Umsetzungsmechanismen ist das modernste, das die EU bislang verhandelt hat.

Das Abkommen enthält neben den verbindlichen Nachhaltigkeitsbestimmungen entsprechende Überprüfungs-, Beschwerde- und Reaktionsmechanismen – unter anderem zur wirksamen Umsetzung des Pariser Klimaabkommens, zur nachhaltigen Forstwirtschaft und zum Vorgehen gegen illegale Entwaldung.

Das Abkommen sichert die hohen europäischen Standards und trägt dazu bei, die Mitgliedstaaten des MERCOSUR fester an die in der EU anerkannten multilateralen Standards und Normen zu binden. Eine enge Partnerschaft mit dem MERCOSUR ermöglicht es, gemeinsam konstruktive Lösungen für kritische Themen zu erarbeiten. Der mit dem Abkommen implementierte institutionalisierte Dialog ist insbesondere vor dem Hintergrund der Umwelt- und Klimadebatte ein wichtiges Instrument und eine Plattform, dies zu erreichen.

16. Unterstützt die Bundesregierung die These, dass Freihandel ein Weg aus der Armut schaffen kann durch Wirtschaftswachstum und die Schaffung neuer Arbeitsplätze für breite Teile der Bevölkerung, die den Druck auf die Abholzung des Regenwalds abmildern könnte?

Ein freier, regelbasierter Welthandel mit fairen internationalen Wettbewerbsbedingungen gibt wichtige Impulse für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Wirtschaftliche Entwicklung sichert Arbeitsplätze und ist die Grundlage für Wohlstand. Die Bundesregierung setzt sich daher für offene Märkte, fairen internationalen Wettbewerb und für eine Handelsliberalisierung auf der Grundlage klarer, nachhaltige Entwicklung fördernder und multilateral abgestimmter Regeln ein.

Nach Auffassung der Bundesregierung sind Handelsabkommen ein wichtiges Instrument, die Wirtschaft und Lieferketten zu diversifizieren. Wirtschaftswachstum und Beschäftigung schaffen und sichern Wohlstand. Reduzierung von Armut kann daher auch den Druck auf illegale Abholzung mittel- bis längerfristig abmildern. Eine wirksame Reduzierung der Abholzung des Regenwaldes kann vor allem durch nationale Maßnahmen erreicht werden.



