

Das EU-Assoziationsabkommen mit dem Mercosur: Frontalangriff auf bäuerliche Landwirtschaft, Menschenrechte, Umwelt- und Klimaschutz

Fast zwanzig Jahre schon verhandelt die Europäische Union mit dem Mercosur über die Beseitigung von Handelsschranken im Rahmen eines umfassenden Assoziationsabkommens. Auf Seiten des Mercosur nehmen Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay an den Gesprächen teil, die in der Vergangenheit immer wieder ins Stocken gerieten. Nun aber verbreiten die Verhandlungsparteien Optimismus. Noch in diesem Jahr könne es zu einer Einigung kommen, heißt es.

Für Landwirtschaft, Menschenrechte, Umwelt-, Klima- und Verbraucherschutz wäre das Abkommen jedoch ein Rückschlag – und zwar auf beiden Seiten des Atlantiks. Die bisher bekannt gewordenen Vertragsentwürfe übertreffen die Befürchtungen der Zivilgesellschaft. Offenbar glauben die EU-VerhandlerInnen noch immer, die breite Kritik an den ökologischen und sozialen Defiziten ihrer Handelspolitik einfach ignorieren zu können. Doch die Leidtragenden dieser Politik sind immer weniger bereit, ihre sozialen Rechte, die bäuerliche Landwirtschaft und eine gesunde Ernährung für den Freihandel zu opfern.

Mercosur: Rohstofflieferant der Lebensmittel- und Futtermittelindustrie

Für das internationale Agrobusiness und die Lebensmittelindustrie stellt das Mercosur-Abkommen einen der wichtigsten Handelsverträge der EU dar. Denn der Löwenanteil der europäischen Agrar- und Lebensmittelimporte entfällt auf diesen südamerikanischen Verbund. Diese Einfuhr summiert sich alljährlich auf einen Wert von 20 Milliarden Euro.¹ Sollte es zum Abschluss des Abkommens kommen, könnte der Anteil des Mercosur an den gesamten



Peru agro-industry Foto: UNIDO, flickr (CC BY 2.0)

Lebensmittelimporten der EU bis 2025 von derzeit 17 auf 25 Prozent anschwellen, so die Berechnungen des EU-Forschungsdienstes.²

In manchen Produktgruppen weist die EU eine extreme Abhängigkeit vom Mercosur auf – vorneweg Soja, das massenhaft in den Futtertrögen der europäischen Tierfabriken landet. 94 Prozent des Sojaschrots und 52 Prozent der Sojabohnen, die die EU auf dem Weltmarkt einkauft, stammen aus dem Mercosur.³ Die europäische Überschussproduktion von Fleisch und Milch wäre ohne die riesige Einfuhr von Soja und anderen Futtermitteln überhaupt nicht aufrecht zu erhalten.

Der transatlantische Sojahandel stellt zudem einen der wichtigsten Absatzkanäle für



Box**Der Gammelfleischskandal und das EU-Audit**

Im März 2017 führte die brasilianische Polizei in Dutzenden von Schlachthäusern Razzien durch und deckte dabei einen der größten Bestechungsskandale des Landes auf. Mehrere Konzerne, darunter der weltgrößte Fleischverarbeiter JBS, mischten systematisch Gammelfleisch unter ihre Ware. Um dennoch an die staatlichen Hygiene-Zertifikate zu kommen, bestachen sie zahlreiche Inspektoren des Agrarministeriums.¹⁰

Mehrere Länder verhängten Importbeschränkungen für brasilianisches Fleisch, auch die EU. Anders als die USA aber setzte die EU lediglich Importe aus den in den Skandal verwickelten Schlachthäusern aus.

Ferner ließ die Kommission ein Audit des brasilianischen Kontrollsystems durchführen. Das aber enthüllte erschreckende Defizite. So ermittelte die Polizei nur gegen 21 Schlachthöfe, nicht aber gegen die Mutterkonzerne. Die brasilianischen Behörden wiederum erteilten Exporterlaubnisse, ohne den Wahrheitsgehalt der Unternehmensangaben verifizieren zu können.

Auch wurden keinerlei Maßnahmen ergriffen, um die Wiederholung dieser betrügerischen Praktiken zu verhindern.¹¹

Streit um Zollquoten

Zu den größten Streitpunkten der Verhandlungen gehören die Zollquoten. Obgleich sie enorme Auswirkungen auf die Landwirtschaft haben, bestimmt die EU ihre Quoten-Angebote unter nahezu vollständiger Geheimhaltung. Nur über die Presse sickern gelegentlich Informationen durch. Ende 2017 bot die EU dem Mercosur demnach Quoten für Rindfleisch über 70.000 Tonnen, für Hühnerfleisch über 78.000 Tonnen, für Zucker über 100.000 Tonnen sowie Ethanol über 600.000 Hektoliter an.⁶ Im Februar 2018 machten Gerüchte die Runde, die EU würde die Rindfleischquote sogar auf 99.000 Tonnen erhöhen.⁷

Während die Mercosur-Seite die Angebote umgehend als unzureichend bezeichnete, protestierten europäische Agrarverbände. Auch manche Regierungen äußerten sich kritisch über die Angebote, etwa jene Irlands und Frankreichs. Deutschland indes stützt die Quoten-Ausweitung. Denn im Gegenzug – so die Hoffnung – müsse der Mercosur seine Zölle auf Automobile und Autoteile senken – ein Interesse der deutschen Industrie. Damit gibt die Bundesregierung, wie so oft, der Autoindustrie den Vorzug gegenüber den Interessen von BäuerInnen und VerbraucherInnen.

Fleisch frisst Land und gefährdet die Gesundheit

gentechnisch veränderte Organismen (GVOs) dar. In Brasilien entfallen 96 Prozent der Sojaanbaufläche auf genmanipulierte Pflanzen, in Argentinien sogar 99 Prozent.⁴ Einen Großteil machen Sorten des US-Konzerns Monsanto aus, der kurz vor der Übernahme durch die deutsche Bayer AG steht.

Doch damit nicht genug. Der Mercosur entwickelt sich zugleich zu einem der größten Fleischexporteure der Welt, was sich auch auf dem europäischen Markt widerspiegelt. 73 Prozent der Rindfleischimporte und 56 Prozent der Hühnerfleischimporte in die EU stammen aus dem südamerikanischen Verbund.⁵ Das geplante Abkommen soll die gehandelten Fleischmengen nochmals massiv steigern. Damit aber steigt auch der Verbrauch der umweltschädlichen Gentech-Soja im Mercosur.

Außen vor beim Feilschen um die Quoten bleiben die sozialen und ökologischen Folgen der geplanten Steigerung des Agrarhandels. So erhöhten sich bereits in den vergangenen 14 Jahren die brasilianischen Rindfleischexporte um über 700 Prozent. Das Land ist weltweit der zweitgrößte Produzent und größte Exporteur von Rindfleisch.⁸ Das Wachstum der Rinderherden aber führt zu Landkonflikten und einer massiven Abholzung.

Die größten Wachstumsraten der Rinderherden gibt es in Amazonien. Von 2000 bis 2012 wuchsen sie hier um 71 Prozent, im Rest des Landes um 24 Prozent. Diese Tendenz zog eine nahezu unregulierte Ausbreitung von Schlachthöfen nach sich, ein großer Teil illegal.⁹ Der jüngste brasilianische Gammelfleischskandal enthüllte dabei das mafiöse System der Schlachtindustrie (siehe Box).

EU will Importkontrollen schwächen

Angesichts der beklagenswerten Zustände in den Tierfabriken wäre zu erwarten, dass das Assoziationsabkommen strenge Standards für den transatlantischen Fleischhandel vorsieht. Doch das Gegenteil ist der Fall.

Die EU selbst brachte einen Artikel über Handelserleichterungen in das Kapitel zur Lebensmittelsicherheit ein, der eine Beschleunigung der Exportgenehmigung für tierische Produkte vorsieht. Danach verzichtet das Importland auf Kontrollen einzelner Viehbetriebe, wenn das Exportland „ausreichende Garantien“ erbringt, dass diese die Standards des importierenden Landes einhalten – eine weltfremde Klausel angesichts der notorischen Lebensmittelskandale und des chronischen Behördenversagens. Ferner soll die Häufigkeit der Importkontrollen reduziert werden.¹²

Das geplante Schleifen der amtsärztlichen Untersuchungen gefährdet die VerbraucherInnen auf beiden Seiten des Atlantiks. Die EU verfolgt damit das Ziel, die europäische Überschussproduktion auf ausländischen Märkten abzusetzen. Wie rücksichtslos sie dabei vorgeht, verdeutlichte die BSE-Seuche (bovine spongiforme Enzephalopathie, umgangssprachlich: Rinderwahn).

So attackierte die EU-Kommission wiederholt die Importbeschränkungen Brasiliens für europäisches Rindfleisch, die die dortige Regierung nach dem BSE-Ausbruch in der EU ergriffen hatte. Diese seien „übermäßig restriktiv, wissenschaftlich ungerechtfertigt und gehen über internationale Standards hinaus“. Selbst nachdem Brasilien den Importstopp 2013 aufhob, kritisierte die Kommission die brasilianischen Auflagen noch als „übermäßig belastend, intransparent und langwierig“, weil die EU-Exportbetriebe zuvor bilateral zugelassen und akkreditiert werden mussten.¹³ Angesichts der Risiken – der Verzehr von BSE-verseuchtem Fleisch kann für Menschen tödlich sein – erscheinen derartige Angriffe als verantwortungslos.

Das Vorsorgeprinzip wird unterlaufen

Der grenzüberschreitende Lebensmittelhandel verlangt vorausschauende Maßnahmen des Umwelt- und Verbraucherschutzes, um präventiv Risiken abzuwehren, die von Krankheitserregern, Pestizid- und Tiermedikamentenrückständen ausgehen können. In der EU wurde unter anderem aus diesem Grund das



Amazon6 Foto: Neil Palmer (CIAT), flickr (CC BY 2.0)

Vorsorgeprinzip rechtlich verankert. Dieses erlaubt es, Produkten die Zulassung auch dann zu versagen, wenn noch wissenschaftliche Unsicherheit über deren Risiko besteht.

Obgleich auch die EU-Kommission an dieses wichtige Prinzip gebunden ist, hat sie es aber nicht in dem Kapitel zu Lebensmittelsicherheit verankert. Tatsächlich findet sich im gesamten Entwurf des Vertragstextes nur eine einzige Erwähnung des Vorsorgeprinzips – bezeichnenderweise in dem nicht-sanktionsbewehrten Nachhaltigkeitskapitel. Dieses ist weitgehend zahnlos, denn Verstöße gegen dessen Bestimmungen können nicht unter dem Staat-Staat-Streitschlichtungsmechanismus des Abkommens behandelt werden.¹⁴ Zudem handelt es sich bei der Erwähnung des Vorsorgeprinzips bisher nur um einen EU-Vorschlag, dem der Mercosur noch nicht zugestimmt hat.

Die mangelhafte Verankerung des Vorsorgeprinzips sichert daneben auch den Handel mit GVOs und die massenhafte Verfütterung der Gentech-Soja ab. Denn vorsorgliche Beschränkungen von Gentech-Produkten können dadurch als potenzielle Verstöße gegen das Assoziationsabkommen geahndet werden.

Undemokratische Gremien als mögliches Einfallstor für IndustrielobbyistInnen

Das Assoziationsabkommen sieht die Einrichtung eines Unterausschusses für Lebensmittelsicherheit vor (sogenanntes SPS Subcommittee), unter dem wiederum mehrere Dialoggruppen eingerichtet werden sollen. Diese befassen sich



Pampa Foto: x@ray, flickr (CC BY 2.0)

4

unter anderem mit Biotechnologie, Pestizidrückständen, Tierwohl und Antibiotika-Resistenzen. Teilnehmen sollen „RepräsentantInnen der Vertragsparteien mit technischer Expertise“, was mithin auch IndustrievertreterInnen oder ExpertInnen mit Verbindungen zur Lebensmittelindustrie umfassen kann.¹⁵

Die EU-Kommission ist sich dieses Risikos durchaus bewusst, was einer ihrer diesbezüglichen Textvorschläge verdeutlicht. Danach soll der Unterausschuss selbst „die Regeln für Interessenkonflikte der TeilnehmerInnen“ der Dialoggruppen aufstellen.¹⁶ Da diese Regeln aber nicht bekannt sind, ist völlig offen, ob sie tatsächlich Personen mit Industrieverbindungen von der Teilnahme an den Dialoggruppen ausschließen könnten.

Das ist besonders besorgniserregend angesichts der weitreichenden Kompetenzen des SPS-Unterausschusses. Denn dieser darf die „notwendigen Arrangements treffen, um Probleme bei der Umsetzung des Kapitels zu lösen“. Ferner darf er „jede andere Funktion erfüllen“, die ihm die Vertragsparteien zuweisen. Das aber wirft die kritische Frage nach parlamentarischer Kontrolle der Entscheidungen dieses Gremiums auf, zu denen das Kapitel keinerlei Regelungen enthält.¹⁷

Wie sensibel dabei die zu behandelnden Themen sind, lässt sich anhand der Dialoggruppe zu Biotechnologie ermessen. Die nämlich soll sich unter anderem den „asynchronen Zulassungen genetisch veränderter Organismen“ widmen.¹⁸ Damit werden die europäischen Zulassungsverfahren für GVOs zum Gegenstand des Lebensmittel-Komitees eines Assoziationsabkommens, in dem nicht einmal das Vorsorgeprinzip durchsetzbar verankert wurde.

Kein Schutz vor Waldvernichtung und Vertreibungen

Die zahlreichen Landkonflikte, die der Vormarsch des Agrobusiness in den Mercosur-Staaten anheizt, verlangen nach handelspolitischen Regeln, die die Menschenrechte schützen. Gerade in noch walddreichen Regionen, etwa Amazonien oder dem Gran Chaco in Argentinien und Paraguay, bedrohen Viehwirtschaft und Plantagen die ansässige Bevölkerung. Vor allem Sojafelder und Rinderherden erweisen sich seit Jahren als wichtigste Treiber der Entwaldung und der Verschärfung der Klimasituation. Doch das Assoziationsabkommen ist auch in dieser Hinsicht völlig unzureichend. Denn diesbezügliche Bestimmungen finden sich wiederum nur in dem zahnlosen Nachhaltigkeitskapitel.

Und auch die Bestimmungen selbst sind derart schwach, dass sie Betroffenen der grassierenden Landnahme keinen effektiven Schutz gewähren können. So sieht das Nachhaltigkeitskapitel etwa die „vorherige informierte Zustimmung“ von lokalen Gemeinschaften bei ihrer Einbindung in nachhaltige Lieferketten von Forstprodukten vor. Mit dem UN-Konzept zur „freien, vorherigen und informierten Zustimmung“ (free, prior and informed consent) jedoch hat die Klausel wenig gemein. Dies verlangt nämlich die Konsultation und Zustimmung von Indigenen bereits bei der Frage der Nutzung ihrer Territorien für Projekte aller Art, inklusive der land- oder forstwirtschaftlichen Erschließung.¹⁹

Hinzu kommt, dass das Assoziationsabkommen bisher keinerlei Stärkung der viel zu schwachen Menschenrechtsklausel vorsieht, die die EU in ihre Handelsverträge integriert. Diese erlaubt zwar grundsätzlich die Aussetzung von Handelspräferenzen bei schwerwiegenden Verstößen. Aufgrund der hohen Hürden, die die EU für die Aktivierung der Menschenrechtsklausel errichtet hat, führte sie bisher jedoch noch nie zu Handelssanktionen. Die Wirksamkeit der Klausel wird auch dadurch eingeschränkt, dass es keine effektiven Monitoring- und Beschwerdeinstanzen gibt.²⁰

Diese Schwächen sind umso bedrohlicher angesichts der Zunahme gewalttätiger Auseinandersetzungen im Mercosur. In Brasilien etwa registrierte die Landpastorale CPT (Comissão Pastoral da Terra) in den vergangenen drei Jahren eine Verdopplung der Landkonflikte. So kam es 2017 zu 70 Morden an KleinbäuerInnen, Indigenen und AktivistInnen, die sich gegen das vordringende Agrobusiness verteidigten. Die CPT dokumentiert ebenfalls die grassierende Straflosigkeit. Im Zeitraum 1985 bis 2017 wurden demnach über 1900 Menschen in Landkonflikten ermordet. Doch nur in acht Prozent der Fälle kam es zu Verurteilungen.²¹

So nicht!

Die zahlreichen sozialen und ökologischen Risiken verdeutlichen, dass ein Abschluss des EU-Mercosur-Abkommens derzeit nicht verantwortbar ist. Der letzte Entwurf des Verhandlungstextes übertrifft viele Befürchtungen. Er legt der Durchsetzung von Standards zum Schutz der Umwelt, der Gesundheit und der Menschenrechte noch größere Hindernisse in den Weg, als im Vorfeld angenommen wurde.

Die EU importiert vor allem die negativen Folgen der Fleischproduktion im Mercosur. Gleichzeitig gerät in Europa der Rindfleischmarkt durch die Billigimporte, die Dumpingwirkung entfalten, unter Druck. In der EU ebenso wie in den Ländern des Südens zerstört diese Liberalisierungsstrategie bäuerliche Strukturen. Sie verhindert eine Qualitätserzeugung mit nachhaltiger Weidehaltung, existenzsichernden Erzeugerpreisen und menschenwürdigen Arbeitsbedingungen.

Es ist daher dringlich, die europäische Öffentlichkeit über die Defizite des geplanten Abkommens aufzuklären. Dies ist besonders wichtig wegen des zu erwartenden Ratifizierungsverfahrens, bei dem die Parlamente der EU-Mitgliedsstaaten außen vor bleiben könnten. Da im Assoziationsabkommen die in anderen Handelsverträgen (etwa dem EU-Kanada-Abkommen CETA) enthaltene Investitionsschiedsgerichtsbarkeit nicht vorgesehen ist, könnte es als reines EU-Abkommen eingestuft werden. In diesem Fall wäre lediglich die Zustimmung des Europäischen Rates und des Europäischen Parlaments erforderlich, was den Ratifizierungsprozess stark verkürzen würde. Genau aus diesem Grund braucht das geplante EU-Mercosur-Abkommen jetzt eine kritische Aufmerksamkeit, um ein Inkrafttreten mit all den genannten Problemen zu verhindern.

Endnoten

- 1 European Commission: Agri-Food Trade Statistical Factsheet: European Union – Mercosur, 14.9.2017, S. 7: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/trade-analysis/statistics/outside-eu/regions/agrifood-mercotur-4_en.pdf
- 2 Joint Research Centre: Cumulative economic impact of future trade agreements on EU agriculture, JRC Science for Policy Report, 2016, S. 27
- 3 European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, EU-28 – Import from Mercosur, Statistical Regime: 4, 1 March 2017: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/trade/2016/eu28-qsp/trade_qty_imp_mesu.pdf
- 4 <http://news.agropages.com/News/NewsDetail--21832.htm>; <http://www.leparisien.fr/environnement/alimentation/glyphosate-juan-carlos-agriculteur-argentin-et-pionnier-du-soja-09m-23-09-2017-7280235.php>
- 5 European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, EU-28 – Import from Mercosur, Statistical Regime: 4, 1 March 2017: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/statistics/trade/2016/eu28-qsp/trade_qty_imp_mesu.pdf
- 6 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=P-2017-006181&language=EN>; http://www.sugaronline.com/home/website_contents/view/1254240
- 7 <http://www.agriland.ie/farming-news/has-the-eu-increased-its-mercotur-beef-quota-offer-to-99000t/>
- 8 <http://www.cnabrazil.org.br/noticias/brasil-pode-se-tornar-o-maior-produtor-de-carne-bovina-do-mundo>
- 9 Gabriel Cardoso Carrero et al. 2015: A Cadeia Produtiva da Carne Bovina no Amazonas, IDESAM, Manaus 2015, S. 9
- 10 <http://www.reuters.com/article/us-brazil-corruption-food-idUSKBN16R1MH>
- 11 <https://www.usda.gov/media/press-releases/2017/06/22/perdue-usda-halting-import-fresh-brazilian-beef>; European Commission, Directorate-General for Health and Food Safety: Final Report of an Audit Carried Out in Brazil from 02 May 2017 to 12 May 2017, DG(SANTE) 2017-6261, S. 1-2
- 12 Consolidated texts of the trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Chapter on Sanitary and Phytosanitary Measures, Article 6: Trade Facilitation Measures, Brussels, 28 March 2018
- 13 European Parliament: Agriculture in Brazil and Relations with the EU, Directorate General for Internal Policies, Study, 2015, IP/B/AGRI/NT/2014_03, S. 32
- 14 Consolidated texts of the trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Chapter Trade and Sustainable Development, Article 15: Dispute Resolution, Brussels, 28 March 2018
- 15 Consolidated texts of the trade part of the EU-Mercosur Association Agreement, Dialogues, Article 2: Principles, Brussels, 28 March 2018
- 16 A. a.O., Article 6: Cooperation
- 17 A. a.O., Chapter on Sanitary and Phytosanitary Measures, Article 19: Subcommittee
- 18 A. a.O., Dialogues, Article 4: Cooperation on Biotechnology
- 19 Siehe: https://en.wikipedia.org/wiki/Free_prior_and_informed_consent
- 20 Fritz, Thomas 2017: Menschenrechte als uneingelöstes Versprechen: Nachhaltigkeit, Arbeits- und Sozialstandards in EU-Handelsabkommen, Hrsg.: Brot für die Welt, Forum Umwelt und Entwicklung, UnternehmensGrün, ver.di, Berlin, Februar 2017, S. 9-12
- 21 Comissão Pastoral da Terra 2018: Assassinatos no campo batem novo recorde e antigem maior número desde 2003, 16. April 2018: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/4319-assassinatos-no-campo-batem-novo-recorde-e-atingem-maior-numero-desde-2003>

Impressum

Herausgeber:

PowerShift – Verein für eine ökologisch-solidarische Energie- & Weltwirtschaft e.V.,
Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin
Tel.: +49-(0)30-42805479;
Web: <https://power-shift.de>
Email: alessa.hartmann@power-shift.de

Und:

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche
Landwirtschaft e.V. – Abl,
Agrar Koordination – Forum für
internationale Agrarpolitik e.V.,
Attac Deutschland,
Brot für die Welt – Evangelisches Werk
für Diakonie und Entwicklung e. V.,
Bund für Umwelt und Naturschutz e.V. – BUND,
Campact e.V.,
Forschungs- und Dokumentationszentrum
Chile-Lateinamerika e.V. – FDCL,
Forum Umwelt und Entwicklung,
Greenpeace e.V.,
NaturFreunde Deutschlands e.V.,

Autor: Thomas Fritz

Redaktion: Alessa Hartmann

Layoutvorlage: Monika Brinkmüller

Satz/Reinzeichnung: Tilla Balzer | buk.design

Berlin, Juni 2018

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein PowerShift e.V. verantwortlich;
die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von
Engagement Global gGmbH und dem Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung wieder.

Gefördert von Engagement Global im Auftrag des



PowerShift – Verein für eine ökologisch-solidarische Energie- & Weltwirtschaft e.V. mit Sitz in Berlin arbeitet zu internationaler Handels- und Investitionspolitik, zu Rohstoffpolitik sowie zu Klima- & Energiefragen. In diesen ‚harten‘ Politikfeldern ringen wir um mehr soziale und ökologische Gerechtigkeit.

Durch Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, Forschung und politische Aktivitäten möchten wir zu einer globalen Energiewende sowie gerechteren weltwirtschaftlichen Beziehungen beitragen.

Wir sind im Koordinierungskreis des deutschen zivilgesellschaftlichen Bündnisses „Netzwerk Gerechter Welthandel“ und arbeiten auf europäischer Ebene im „Seattle to Brussels-Netzwerk“ mit europäischen BündnispartnerInnen zusammen.

Wenn Sie über unsere Arbeit auf dem Laufenden bleiben wollen, dann abonnieren Sie unseren Newsletter:

<https://power-shift.de/newsletter-bestellen/>