



Aktualisierte Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zum Handelsabkommen der EU mit den MERCOSUR-Staaten

EU-MERCOSUR-Abkommen: Partnerschaftlichkeit umsetzen und veränderte Gegebenheiten aufgreifen

22.05.2023

Hintergrund

Die Verhandlungen der EU mit den MERCOSUR-Staaten begannen bereits Ende der 1990er Jahre. Sie gerieten jedoch auf Grund inhaltlicher Konflikte über den Grad der Liberalisierung vor allem im Agrarbereich sowie über Dienstleistungen und über den Zugang zu öffentlichen Beschaffungsmärkten ins Stocken. In den vergangenen zwanzig Jahren haben sich Regierungen unterschiedlicher politischer Ausrichtungen auf beiden Seiten des Verhandlungstisches wiedergefunden, was zu zähen Verhandlungen führte.

Zuletzt haben sich die politischen Rahmenbedingungen vor allem unter der brasilianischen Präsidentschaft Jair Bolsonaro massiv verschoben und es sind politische Verhältnisse zustande gekommen, in denen Werte wie Menschenrechte, Arbeitsstandards und Umweltschutz bedroht und sogar aktiv ausgehebelt wurden.

Nichts destotrotz konnte im Jahr 2019 eine politische Einigung des handelspolitischen Teils und im Jahr 2020 der darüberhinausgehenden Teile des Assoziierungsabkommens zwischen den beiden Staatenbünden erzielt werden. Schon während der Verhandlungen ist das Abkommen von vielen Seiten kritisiert worden. Vor allem Umweltverbände und NGOs kritisierten Bolsonaros Einstellung zum Klimaschutz und zum Umgang mit den dramatischen Bränden im Amazonas sowie die Auswirkungen, die ein Handelsabkommen auf die weitere Situation haben würde. Auch der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften haben bereits 2020 die Ratifizierung des Abkommens unter den damaligen Umständen und in der vorliegenden Form nicht unterstützt. Angesichts der politischen Entwicklungen und neuer Herausforderungen seit der politischen Einigung des handelspolitischen Abkommens aktualisiert der DGB seine Position wie folgt:

Deutscher Gewerkschaftsbund

Abteilung Wirtschafts-, Finanz-
und Steuerpolitik

Bei Rückfragen:

Nora Rohde

Nora.Rohde@dgb.de

Keithstraße 1
D 10787 Berlin

www.dgb.de

Veränderter politischer Rahmen der Verhandlungen

Die Krisen der vergangenen Jahre und ihre Resultate haben sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene zu veränderten politischen Prioritäten geführt – Debatten rund um strategische Autonomie¹, Klimaneutralität² und nachhaltiges Wachstum³ dominieren mittlerweile die europäische Agenda.

Mittlerweile gibt es sowohl auf europäischer Ebene⁴ als auch innerhalb der Ampel-Koalition⁵ eine Einigung darauf, dass Nachhaltigkeitskapitel in Handelsverträgen Sanktionen als letzte Möglichkeit im Falle von Verstößen gegen Arbeitnehmer*innenrechte oder Umweltstandards beinhalten müssen. Dies gilt ausdrücklich auch für Abkommen, die sich noch in Verhandlungen befinden. Die Bundesregierung spricht in ihrer Weiterentwicklung der Handelsagenda explizit das Abkommen mit den MERCOSUR-Staaten an und fordert ein durchsetzbares Nachhaltigkeitskapitel ein.

Doch nicht nur staatliche Verpflichtungen sollen nun auch mittels Handelssanktionen durchgesetzt werden. Auf EU-Ebene sind darüber hinaus verschiedene Initiativen angestoßen worden, die die Sorgfaltspflichten von Unternehmen adressieren und u.a. die Einhaltung von Arbeits- und Umweltstandards verpflichtend und unter Androhung von Sanktionen festschreiben. Dazu zählen u.a. die Verordnung über entwaldungsfreie Lieferketten⁶ ebenso wie die laufenden Verhandlungen zum EU-Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz und zur Verordnung über das Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt. Diese Initiativen stellen ein verändertes Verständnis der EU mit Blick auf unternehmerische Sorgfaltspflichten dar und sind darüber hinaus weitreichender als die Nachhaltigkeitskapitel in Handelsabkommen. Dieses veränderte Verständnis sollte Eingang in das Mercosur-Abkommen finden, mindestens indem darauf an geeigneter Stellen verwiesen und ein Unterlaufen dieser Verordnungen verhindert wird.

Ebenso relevant sind die Entwicklungen auf europäischer und nationaler Ebene mit Blick auf die Frage einer stärkeren Unabhängigkeit Europas und der Mitgliedsstaaten von Rohstoffen und Vorprodukten. Das Ziel, die wirtschaftlichen Beziehungen zu diversifizieren und im Bereich der Rohstoffe Versorgungssicherheit zu gewährleisten soll auch über verstärkte Handelsabkommen und andere Kooperationsformen wie Partnerschaften oder Clubs⁷ erreicht werden.

¹ EU Trade Strategy 2021: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_644 (14.04.2023)

² Bspw. EU Green Deal: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_19_6691 (14.04.2023)

³ EU Communication on Power of Trade Partnerships 2022: <https://circabc.europa.eu/rest/download/8c5821b3-2b18-43a1-b791-2df56b673900?ticket=> (14.04.2023)

⁴ Ebd.

⁵ Weiterentwicklung der Handelsagenda der Ampel: [221111 Fairer und freier Handel.PDF \(gruene-bundestag.de\)](https://www.gruene-bundestag.de) (14.04.2023)

⁶ [EU-Parlament verabschiedet „historisches“ Abholzungs-Gesetz – EURACTIV.de](https://euractiv.de) (28.04.23)

⁷ EU Communication on Green Industrial Plan 2023: https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/COM_2023_62_2_EN_ACT_A%20Green%20Deal%20Industrial%20Plan%20for%20the%20Net-Zero%20Age.pdf (14.04.2023)



Dabei wird betont, dass Handelsabkommen und Partnerschaften zu beiderseitigem Nutzen der Verhandlungspartner beitragen sollen.

Seit der politischen Einigung des Abkommens haben sich auch in den MERCOSUR-Staaten die Rahmenbedingungen verändert. Sowohl in Argentinien als auch in Brasilien gibt es neue Regierungen, die zwar eine zügige Ratifizierung des Abkommens begrüßen, die aber auch bereits deutlich gemacht haben, dass es problematische Vereinbarungen im jetzigen Abkommen gibt, die drohen, auf Kosten der industriellen Entwicklung im eigenen Land zu gehen.⁸

Gewerkschaftliche Lage in den MERCOSUR-Ländern

Schon unter der Regierung Temer wurde im Jahr 2017 das brasilianische Arbeitsgesetz reformiert, mit der Folge, dass das Recht auf Tarifverhandlungen zunehmend untergraben wurde und bereits ein Jahr nach Einführung des Gesetzes die Zahl der abgeschlossenen Tarifverträge um 45 Prozent zurückgegangen ist.

Hinzu kommt, dass die Finanzierung der Gewerkschaften in der vergangenen Legislatur erheblich erschwert und eine Vielzahl von Beschäftigten innerhalb der Gewerkschaften entlassen wurden, mit der Folge, dass Gewerkschaftsarbeit mehr und mehr gelitten hat.

Darüber hinaus haben sich Lockerungen, die die Regierung mit Blick auf die Strafen bei Verstößen gegen das Verbot von Sklavenarbeit durchgesetzt hat, vor allem negativ auf den Bereich der Agrarwirtschaft ausgewirkt, in dem viele Kinder und Jugendliche arbeiten. Inwieweit sich die arbeits- und gewerkschaftsrechtlichen Reformen der Regierungen Temer und Bolsonaro wieder umkehren lassen, bleibt erst noch abzuwarten angesichts schwieriger politischer Mehrheiten für die aktuelle Regierung Lula.⁹

Der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) hat das Land auch im Jahr 2022 erneut in der Liste der „zehn schlimmsten Länder für erwerbstätige Menschen“ seines Globalen Rechtsindex aufgeführt. Auch in Argentinien und Paraguay kommt es, wenn auch weniger gravierend als in Brasilien, zu regelmäßigen Gewerkschaftsrechtsverletzungen, wie gewaltsamen Übergriffen auf Gewerkschaftsmitglieder und Beschäftigte. Anders als vor ein paar Jahren stellt der IGB mittlerweile (2022) auch für Uruguay wiederholte Rechtsverletzungen und Gewerkschaftsfeindlichkeit fest.¹⁰

Die Situation von Gewerkschafter*innen, Aktivist*innen und Minderheiten in den MERCOSUR-Staaten muss bei der Bewertung des Abkommens Berücksichtigung finden. Gerade vor diesem Hintergrund ist ein überarbeitetes Nachhaltigkeitskapitel, das die zügige Ratifizierung ausstehender Arbeitsstandards sowie Sanktionen als Möglichkeit im Falle von Verstößen gegen Arbeitnehmer*innenrechte

⁸ [EU-Mercosur deal faces moment of truth – POLITICO; Lula upholds changes in EU-Mercosur agreement | Agência Brasil \(ebc.com.br\)](#) (14.04.2023)

⁹ [Brasilien nach der Wahl: "Die Regierung Lula wird ums Überleben kämpfen" | amerika21](#) (14.04.2023)

¹⁰ ITUC Global Rights Index 2022: [ITUC GRI - Home \(globalrightsindex.org\)](#)

und Umweltstandards vorsieht, dringend erforderlich. Die neuen Standards, die sowohl die EU-Kommission als auch die Bundesregierung an Handelsabkommen anlegt, müssen auch für das Abkommen mit den MERCOSUR-Staaten gelten.

Inhalte des Abkommens anpassen

Der veröffentlichte Text des Nachhaltigkeitskapitels von 2019¹¹ versäumt es, eine verpflichtende Ratifizierung der ILO-Kernarbeitsnormen zu verankern. Brasilien hat acht der zehn Kernarbeitsnormen ratifiziert - es fehlt Übereinkommen 87 zur Vereinigungsfreiheit sowie das Übereinkommen 187 zum Arbeitsschutz.

Paraguay muss ebenfalls noch die im Jahr 2022 neu aufgenommenen Kernarbeitsnormen zu Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit (Nr. 155 und 187) ratifizieren, ebenso wie Uruguay (Übereinkommens 187 zum Arbeitsschutz fehlt). Argentinien hat hingegen alle zehn Kernarbeitsnormen ratifiziert.

Zwar sind neben den ILO-Kernarbeitsnormen auch weitere „up-to-date“-Konventionen sowie die ILO-Erklärungen von 2008 zur fairen Globalisierung im Nachhaltigkeitskapitel genannt, was positiv zu erwähnen ist. Auch ist in Art. 4(11) davon die Rede, dass sichergestellt werden muss, dass „Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zur Verfügung stehen und zugänglich sind, um wirksame Maßnahmen gegen die in diesem Kapitel genannten Verstöße gegen Arbeitnehmerrechte zu ermöglichen“.¹² Dennoch bleibt diese Formulierung hinter den Aussagen der neuen handelspolitischen Agenda der Kommission zurück. Zum einen schließt sie Verstöße gegen die im Kapitel genannten Umweltstandards aus und zum anderen bleibt das gesamte Nachhaltigkeitskapitel vom allgemeinen zwischenstaatlichen Streitbeilegungsmechanismus ausgenommen (Art. 15(5)). Hier gilt es mindestens in einer möglichen Zusatzklärung festzuschreiben, dass Sanktionen eine in Art. 4(11) genannte „wirksame Maßnahme“ darstellen, falls es zum Verstoß gegen Arbeitnehmer*innenrechte kommen sollte.

Besser wäre es jedoch, das gesamte Nachhaltigkeitskapitel zu adressieren. Das Abkommen der EU mit Neuseeland könnte als neue Blaupause dienen. Hier werden Verstöße gegen die enthaltenen Arbeitnehmer*innenstandards sowie gegen Umweltstandards, die der Erfüllung des Pariser Klimaabkommens dienen, der allgemeinen Streitbeilegung unterworfen, die das Aussetzen einzelner Bestimmungen des Abkommens zur Folge haben kann.

Grundsätzlich gilt für alle Handelsabkommen dieser Art: Effektive und durchsetzbare Regeln zum Schutz von Beschäftigten, Umwelt und Verbraucher*innen müssen enthalten sein. Die Ratifizierung und Umsetzung internationaler Standards, wie der Kernarbeitsnormen und ordnungspolitischer Übereinkommen (Governance Conventions) der ILO, müssen mit dem Abschluss und der Ratifizierung des Handelsabkommens Hand in Hand gehen.

¹¹ [EU-Mercosur : Text of the agreement \(europa.eu\)](#) (13.04.2023)

¹² Trade and Sustainable Development Chapter, [EU-Mercosur : Text of the agreement \(europa.eu\)](#) (03.05.2023)

Die Einhaltung und Durchsetzung dieser Regeln hat unter verbindlicher Beteiligung der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft zu erfolgen. Die zu etablierenden Kontrollgremien müssen befugt sein, Verstößen gegen Verpflichtungen im Bereich der Sozial- und Umweltstandards nachzugehen und gegebenenfalls entsprechende Verfahren einleiten zu können, um Abhilfe – auch mittels Sanktionen – zu schaffen.

Mit Blick auf das Dienstleistungskapitel bleibt zu kritisieren, dass weiterhin keine explizite Ausnahme aller Dienstleistungen der Daseinsvorsorge verankert wurde. Wie bereits im Kontext des CETA-Abkommens argumentiert, sind Ausnahmen von Aufgaben in hoheitlicher Verantwortung (Artikel 1.7 des Dienstleistungskapitels) sowie die Bedingungen, die im Artikel 54 zu allgemeinen Ausnahmen aufgeführt sind, nicht ausreichend, um eine umfassende Ausnahme der Daseinsvorsorge von Liberalisierungsverpflichtungen zu gewährleisten.¹³ Darüber hinaus sind Ausnahmen im Bereich des Handels mit Dienstleistungen im MERCOSUR-Abkommen über eine Negativliste geregelt, die der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ablehnen, da sie Liberalisierung erleichtern oder sogar automatisieren.

Die Handelsbeziehungen der EU mit den MERCOSUR-Ländern sind geprägt vom Handel mit Rohstoffen. Im Jahr 2021 dominierten mineralische Erzeugnisse die Exporte aus MERCOSUR-Ländern in die EU (22,3% der Gesamtausfuhren).¹⁴ Das Handelsabkommen spielt demnach auch im Kontext der Debatten um die strategische Autonomie der EU und diversifizierten Wertschöpfungsketten eine relevante Rolle. Hier gilt es, Kohärenz zwischen den unterschiedlichen politischen Initiativen auf EU-Ebene herzustellen. So unterstreicht die EU-Kommission beispielsweise in ihrer Kommunikation zum Critical Raw Materials Act, dass Partnerschaften mit rohstoffreichen Ländern nicht nur zur Diversifizierung europäischer Lieferketten beitragen, sondern ebenso Nachhaltigkeit und Wertschöpfung bei Abbau und Weiterverarbeitung in den Partnerländern fördern sollen.¹⁵

Dies sollte sich auch im Handelsabkommen widerspiegeln und die Interessen der MERCOSUR-Staaten angemessen berücksichtigen.

Interpretationsinstrument und Aufspaltung des Abkommens

Angesichts der Entwicklungen seit der politischen Einigung im Jahr 2019 beraten die Vertragsparteien zurzeit ein Interpretationsinstrument (joint instrument). Wie bereits im Falle des CETA-Abkommens soll dieses Dokument als Auslegungshilfe dienen und einzelne Bestimmungen des Abkommens konkretisieren. Der Entwurf der EU wurde bereits geleakt und zeigt, dass es aus EU-Sicht vor allem um Bestimmungen des Nachhaltigkeitskapitels gehen soll (Entwaldung, Klimaschutzverpflichtungen, ILO-Standards und Menschenrechte).

¹³ [EU-Mercosur : Text of the agreement \(europa.eu\)](https://europa.eu/european-council/mercosur-agreement)

¹⁴ [EU trade relations with Mercosur \(europa.eu\)](https://europa.eu/european-council/mercosur-trade-relations)

¹⁵ EU Communication on Critical Raw Materials Act 2023: <https://circabc.europa.eu/rest/download/7ce37e41-1d9a-4f96-a24b-4f89207700bf> (S.2) (14.04.2023)

Wie aus dem Leak hervorgeht, ist der EU-Entwurf jedoch wenig ambitioniert. Die Erkenntnisse der EU-Kommission im Zuge des Trade Policy Reviews, aber auch die jüngeren Initiativen zu den Themen Entwaldung, Zwangsarbeit und Sorgfaltspflichten schlagen sich nicht im Entwurf nieder, es werden eher allgemeine Aussagen getätigt: So wird beispielsweise sichergestellt, dass die „kontinuierliche[n] und nachhaltige[n] Anstrengungen zur Ratifizierung der ILO-Übereinkommen“ „einer Vertragspartei, die ein solches Übereinkommen nicht ratifiziert hat, eine ständige Verpflichtung auferlegt, diesbezügliche Anstrengungen zu unternehmen“.¹⁶ Die EU bleibt damit weit hinter den Erwartungen zurück, dieses Zusatzdokument zu nutzen, um dem Nachhaltigkeitskapitel einen Sanktionierungsmechanismus hinzuzufügen oder eine verpflichtende Ratifizierung der ausstehenden ILO-Kernarbeitsnormen einzufordern.

Dass das Prinzip der Sozialpartnerschaft unterstrichen wird, ist zu begrüßen, bleibt aber ohne konkrete Maßnahmen eine hohle Phrase. Im EU-Leak werden Roadmaps angekündigt, die die effektive Umsetzung der Nachhaltigkeitsverpflichtungen skizzieren sollen. Kommt es zu solchen Roadmaps, muss gewährleistet sein, dass sie vor der Ratifizierung vorliegen und verbindliche Schritte beinhalten, die die Situation von Beschäftigten tatsächlich verbessern. Ebenso sollte sich die EU in einem solchen Rahmen darauf verpflichten, politische Instrumente zur Stärkung der heimischen Wirtschaft in den Partnerländern nicht mit dem Argument der Wettbewerbsverzerrung oder Marktverdrängung zu behindern.

Neben den konkreten Inhalten des gemeinsamen Interpretationsinstruments ist die Frage offen, ob das Abkommen der EU mit den MERCOSUR-Ländern aufgespalten („gesplittet“) wird. Der handelspolitische Teil ist eingebettet in einen politischen Teil (Assoziationsabkommen), der Vereinbarungen zur zukünftigen Kooperation zu verschiedenen Themen, zu institutionellen Fragen, aber auch eine Menschenrechtsklausel enthält. Wenn das Assoziierungsabkommen zusammen mit dem Handelsteil verabschiedet wird, könnte es als Ganzes sowohl auf europäischer Ebene als auch in den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU ratifiziert werden. Wird das Abkommen „gesplittet“, könnte der handelspolitische Teil auf EU-Ebene ohne die Zustimmung der nationalen Parlamente ratifiziert werden.

Eine Trennung des Abkommens in einen Handelsteil und einen politischen Teil ist aus gewerkschaftlicher Sicht nicht zielführend. Gerade die stärkere politische Zusammenarbeit sollte im Vordergrund stehen, um eine tatsächliche stabile Wertepartnerschaft, nachhaltige Lieferketten und deren Diversifizierung sowie gerechten Handel zu ermöglichen. Daher sollten der Handels- und der politische Teil als Gesamtabkommen ratifiziert werden.

¹⁶[LEAK-joint-instrument-EU-Mercosur.pdf \(friendsoftheearth.eu\)](#), S. 7

Zusammenfassung

Der Außenhandel hat gerade für Deutschland unzweifelhaft eine hohe Bedeutung. Klar ist jedoch, dass die Vorteile des Handels und der Globalisierung bislang keineswegs gerecht verteilt sind. Eines der Kernanliegen der Gewerkschaften ist es daher, dass Handelsabkommen zu einer fairen Globalisierung beitragen und erhöhter Wettbewerb nicht zu Lasten von Beschäftigten erfolgt. Grundsätzlich gilt es, die internationale Zusammenarbeit weiter auszubauen und die Herausforderungen des Klimawandels, der sozial-ökologischen Transformation und der Schaffung nachhaltigen Wohlstands weltweit gemeinschaftlich anzugehen. Die aktuelle geopolitische Lage verdeutlicht die Notwendigkeit stabiler Partnerschaften. Teil dieser Stabilität muss jedoch sein, dass Handelsabkommen auch die wirtschaftliche Stärkung der Partnerländer – in diesem Fall der MERCOSUR-Staaten - zur Folge haben und Länder nicht auf die Rolle reiner Rohstoffexporteure festschreiben.

Damit das EU-MERCOSUR-Abkommen diesen Anforderungen genügt, muss es die Entwicklungen und Erkenntnisse der letzten Jahre widerspiegeln. Es braucht eine effektive Durchsetzbarkeit von Sozial- und Umweltstandards sowie Menschenrechten, damit das Abkommen dazu beitragen kann, die reale Situation der Beschäftigten zu verbessern. Dazu zählen u.a. ein sanktionsbewährtes Nachhaltigkeitskapitel inklusive der verpflichtenden Ratifizierung und Umsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen sowie Raum für politische Initiativen zur Schaffung wirtschaftlicher Souveränität in den Partnerländern (z.B. über Industriepolitik, Landwirtschaftspolitik etc.). Was in den europäischen Initiativen zur Rohstoffsicherung und Diversifizierung von Lieferketten als Partnerschaftlichkeit definiert wird, muss auch in der Handelspolitik Anwendung finden. Denn nur so kann sie zu gerechtem Handel, der Abschwächung sozialer Ungleichheiten und zu mehr Klimaschutz weltweit beitragen. Verweigert sich die EU-Kommission diesen Forderungen, sind sowohl die Versprechen von Partnerschaft auf Augenhöhe als auch die Erzählung von Handel als Motor für grünes und faires Wachstum nichts als hohle Phrasen.¹⁷

¹⁷ Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften verweisen ebenso auf die gemeinsame Positionierung der europäischen Gewerkschaften mit den MERCOSUR-Gewerkschaften, die das Abkommen in der jetzigen Form ebenfalls ablehnen: [“CONO SUR”\(CCSCS\) \(ETUC\) JOINT STATEMENT ON THE BI-REGIONAL ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND MERCOSUR | ETUC](#)