



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und
dem Mercosur – ein zukünftiges Miteinander?

Verfasserin

Mag. Simone Galler

Angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaften

Betreuer: Univ. Doz. Dr. Gernot Stimmer

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Einführung in das Thema.....	3
1.2	Fragestellung und Methodik.....	3
1.3	Aufbau der Arbeit.....	4
2	Darstellung des strukturellen Aufbaus des Mercosur und der Europäischen Union.....	5
2.1	Der strukturelle Aufbau des Mercosur.....	5
2.2	Der strukturelle Aufbau der EU	8
2.2.1	Änderungen im strukturellen Aufbau der EU durch Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon.....	13
2.3	Zusammenfassung der Vergleichsmerkmale des Mercosur und der Europäischen Union als zwei Integrationsstrukturen	16
3	Die Entwicklung der Beziehungen des Mercosur und der EU während den letzten zehn Jahren (2001-2011).....	18
3.1	Verlauf der Verhandlungen bis 2001.....	18
3.2	10 Jahre Bilanz Mercosur bis zum Jahr 2001	23
3.3	Verlauf der Verhandlungen 2002 bis 2004.....	32
3.3.1	Darstellung der Gründe für den Abbruch der Verhandlungen.....	34
4	Abschätzung der Auswirkungen eines zukünftigen EU-Mercosur Assoziationsabkommen anhand des Trade SIA (Sustainability Impact Assessment)–Instruments aus den Jahren 2007 und 2009. 44	
4.1	Allgemeine Zusammenfassung der Ergebnisse des Overall Trade SIA.....	53
4.2	Ergebnisse des Overall Trade SIA im Detail.....	54
4.2.1	Ökonomische Auswirkungen der EU-Mercosur Verhandlungen.....	54
4.2.2	Soziale Auswirkungen der EU-Mercosur Verhandlungen.....	59
4.2.3	Ökologische Auswirkungen der EU-Mercosur Verhandlungen.....	64
4.2.4	Politische Auswirkungen des in den Verhandlungen implementierten SIA-Instruments.....	70

5 Wiederaufnahme der EU-Mercosur Verhandlungen in den Jahren 2010 und 2011.....	76
6 Die Entwicklung der Beziehungen des Mercosur und der EU aus theoretischen Perspektiven.....	81
7 Fazit und Ausblick.....	87
8 Literaturverzeichnis.....	90
9 Abbildungsverzeichnis.....	101
10 Tabellenverzeichnis.....	101
11 Abkürzungsverzeichnis.....	101
12 Anhang.....	103
12.1 Lebenslauf	103
12.2 Abstrakt.....	105
12.3 Abstract – englisch version	106

1 Einleitung

1.1 Einführung in das Thema

Die vorliegende Diplomarbeit soll einen kurzen Überblick über die Beziehungen der Europäischen Union und dem Mercosur während den letzten zehn Jahren und über ihre strukturellen Aufbauorganisationen geben. Der Schwerpunkt der Arbeit liegt jedoch auf der Beschreibung des „Trade Sustainability Impact Assessment“ (Trade SIA) und weniger auf der Analyse der Differenzen, die zwischen beiden Integrationsräumen bestehen. Das Instrument des Trade SIA wurde von der Europäischen Union entwickelt, um die ökonomischen, politischen, sozialen und ökologischen Auswirkungen von Handelsabkommen darzustellen. Betreffend der Beziehungen zwischen der EU und dem Mercosur sollte es die Folgenabschätzungen bei Abschluss eines Assoziationsabkommens zwischen der EU und dem Mercosur erfassen, um dementsprechende Begleitmaßnahmen für die Linderung von negativen Effekten einleiten zu können. Aber das Instrument soll auch der Europäischen Union dazu dienen, ihre Verhandlungspositionen besser einschätzen und/oder diese adaptieren zu können.

Der Beginn der Vertiefung der Beziehungen zwischen der EU und dem Mercosur nahm seinen Anfang, als beide erkannten, dass sie wichtige Handelspartner füreinander darstellen. Daher strebte die EU seit dem Abschluss des Interregionalen Rahmenabkommens im Jahr 1995 an, ihre Beziehungen zum Mercosur immer stärker zu vertiefen. Um die Wichtigkeit dieser außenpolitischen Strategie hervorzuheben, wurden u.a. entsprechende Strategiepapiere seitens der EU erarbeitet, zwei davon werden in der vorliegenden Arbeit kurz vorgestellt. Die Gespräche zwischen der EU und dem Mercosur wurden 2004 gestoppt, um dann doch wieder im Jahr 2010 bzw. 2011 aufgenommen zu werden. Ob die weitere Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Mercosur sich in ein zukünftiges Miteinander nach fast zwei Jahrzehnten Verhandlungsrunden münden wird, ist nach wie vor unklar.

1.2 Fragestellung und Methodik

Die zentrale Fragestellung lautet aus meiner Sicht folgendermaßen: Kann das „Trade Sustainability Impact Assessment“ (Trade SIA) einen wertvollen Beitrag für den Abschluss eines seit längerer Zeit beabsichtigten Assoziierungsabkommens zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur liefern?

Um Antworten auf diese Frage zu bekommen, muss das Trade SIA unter dem Nutzen-Aspekt für beide Integrationsräume beleuchtet und sein tatsächlicher Zweck hinterfragt werden. Trug das Trade SIA dazu bei, dass die Gespräche in den Jahren 2010/2011 wieder aufgenommen wurden? Oder stellt das Trade SIA ein Instrument dar, um vordergründig den politischen Willen für die Fortsetzung der Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur zu zeigen, aber im Hintergrund beiden Partnern klar ist, dass ihnen die Hände gebunden sind, sich doch noch auf einen Abschluss

der Verhandlungen zu einigen? In dem Zusammenhang werden von mir die Gründe für den Abbruch im Jahr 2004 näher erläutert, um zu sehen, ob sich diese von den Folgeabschätzungen des Trade SIAs aus dem Jahr 2007/2009 stark unterscheiden.

Um zu Ergebnissen auf meine Fragestellungen zu gelangen, werde ich mich vorwiegend der Textanalyse von politischen Dokumenten widmen. Darunter fallen Positionspapiere beider Integrationsräume, Pressemeldungen zu stattgefundenen Gesprächsrunden, Artikel aus Zeitungen, Strategiepapiere und Papers von Experten, die sich auf die Beziehungen zwischen der EU und dem Mercosur spezialisierten. Der Endbericht des Trade SIAs aus dem Jahr 2007/2009 bildet dabei das zentrale Dokument, auf das ich mich beziehen werde. Weiters werde ich Inhalte von Tagungen prüfen, inwiefern der Mercosur nach wie vor eine wichtige Rolle in der politischen Diskussion in Europa einnimmt. Schlussendlich werde ich auch Exportstatistiken über den Mercosur und der EU für meine Analyse heranziehen.

1.3 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit wird im ersten Teil kurz den strukturellen Aufbau des Mercosur und der EU darstellen, wobei ich auch auf die Änderungen der Organe der EU nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon aus dem Jahr 2009 eingehen möchte, um zu zeigen, dass auch die EU, die bereits viel weiter in ihrem Integrationsprozess fortgeschritten ist als der Mercosur, strukturelle Adaptierungen vornehmen muss. Dieser erste Teil endet mit einer Zusammenfassung über die verschiedenen Vergleichsmerkmale des Mercosur und der EU.

Im zweiten Teil der Arbeit wird eine Chronologie der Verhandlungsrunden der letzten zehn Jahre präsentiert. Diese beinhaltet eine erste Bilanz nach zehn Jahren Mercosur, die Inhalte zweier Strategiepapiere der EU und die Darstellung der Gründe, weshalb im Jahr 2004 die Verhandlungen zwischen den beiden Integrationsräumen gestoppt wurden.

Im dritten Teil erfolgt die Vorstellung des Trade SIAs und dessen Inhalte über die Folgeabschätzungen, wenn schließlich doch ein Assoziierungsabkommen abgeschlossen wird. Danach werden die Beziehungen zwischen der EU und Mercosur aus theoretischen Perspektiven erklärt. Nach den Ausführungen über das Trade SIA werden die wichtigsten Inhalte nochmals zusammengefasst, um zu einem Fazit und einem Ausblick über die weitere Entwicklung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur zu gelangen.

2 Darstellung des strukturellen Aufbaus des Mercosur und der Europäischen Union

2.1 Der strukturelle Aufbau des Mercosur

Die zentralen Gründungsakte des Mercosur sind der Vertrag von Asunción aus dem Jahr 1991 sowie das am 17. Dezember 1994 im brasilianischen Ouro Preto unterzeichnete Zusatzprotokoll. Während sich die Vertragsstaaten 1991 zunächst selbst verpflichteten, wurde der Mercosur durch das Protokoll von Ouro Preto (POP) als eigenständiges Völkerrechtssubjekt mit den Regelungen eingerichtet, neue Organe zu implementieren und die bereits anzutreffenden Institutionen des Mercosur zu reformieren, die vorderrangig gegenüber Regelungen im Vertrag von Asunción, die die Institutionenstruktur betreffen, Gültigkeit besitzen. Seit dem Inkrafttreten des Zusatzprotokolls ist der Mercosur berechtigt, Verträge mit Drittstaaten abzuschließen (vgl. Korthoff 2005: 92).

Dass die Vorbereitung und Ausführung der Entscheidungen zunächst bei den nationalen Regierungen liegt und dem Mercosur primär die Koordinierungsfunktion zwischen den Mitgliedstaaten zukommt, wird dabei auch als intergouvernementales Merkmal umschrieben (vgl. ebd. 2005: 92). Nicht zuletzt, um den Integrationsprozess nicht zu gefährden, versuchte man im Protokoll von Ouro Preto durch einen einfachen institutionellen Aufbau die Überbürokratisierung hintanzuhalten und reformierte die Institutionen und Organe des Vertrages von Asunción erneut, wodurch Teile dieses Vertrages wieder außer Kraft gesetzt wurden (vgl. Schirm 1997: 89ff).

Neben den bereits im Vertrag festgelegten Organen existiert inzwischen eine Vielzahl von regionalen Gremien, Ad-hoc Gruppen und Arbeitsgruppen, wobei im Folgenden die wichtigsten näher erklärt werden sollen:

Der Mercosur Rat

Der Rat ist das höchste Organ im Mercosur und besteht gemäß Artikel 4 (POP) jedoch unverändert seit 1991 aus den Außen- und Wirtschaftsministerien der Mitgliedsstaaten. Nach dem Vorbild der Europäischen Union wechselt die Präsidentschaft alle sechs Monate, wobei in dieser Zeitspanne gemäß Artikel 5 (POP) mindestens einmal auch die Staatspräsidenten teilnehmen (vgl. Korthoff 2005: 94). Trotz des intergouvernementaler Charakters des Mercosur sind sich die meisten Beobachter einig, dass der Rat des Mercosur versucht, als Motor des fortschreitenden Integrationsprozesses zu fungieren.

Die Mercosur-Gruppe

Die Mercosur-Gruppe wurde ebenfalls bereits mit dem Vertrag von Asunción eingerichtet, jedoch im Jahre 1994 durch das Protokoll von Ouro Preto leicht modifiziert. Die 16 Mitglieder werden zu gleichen Teilen von den 4 Mitgliedsstaaten nominiert und sind durchwegs hochrangige Repräsentanten des Außen- oder Wirtschaftsministeriums oder der jeweiligen Zentralbank. Für jedes ernannte Mitglied gibt es einen eigenen Stellvertreter (vgl. Korthoff 2005: 94).

Als Initiativ- und Exekutivorgan des Mercosur ist es die Aufgabe der Mercosur-Gruppe, die durch den Rat beschlossenen politischen Zielvorstellungen operativ umzusetzen. Während die Beschlussfassung im Konsens erfolgt und den Regierungsvertretern vorbehalten ist, findet die inhaltlich-technische Arbeit für die wirtschaftliche, politische und rechtliche Harmonisierung des Integrationsprozesses in eigens dafür eingerichteten Subgruppen statt. Dort werden regelmäßig auch Vertreter der Privatwirtschaft mit entsprechender Expertise zugezogen. Diese Subgruppen gliedern sich in Arbeitsgruppen, Fachräte, Ad-hoc-Ausschüsse und Ad-hoc-Gruppen, wobei innerhalb der Arbeitsgruppen die Themengebiete wieder einzelnen Ausschüssen zugeordnet werden (vgl. ebd. 2005: 94f).

Innerhalb der Arbeitsgruppen agieren Ressortvertreter der Ministerien, was dazu führt, dass trotz des Empfehlungscharakters Ergebnisse in der Praxis bereits für die Beschlussfassung akkordiert sind. Bislang wurden Arbeitsgruppen für Handel, Zollangelegenheiten, Technische Normen, Steuer- und Währungspolitik, Transport zu Land, Transport zur See, Industrie- und Technologiepolitik, Agrarpolitik, Energiepolitik, Koordinierung der makroökonomischen Politiken, Arbeit und Soziales eingerichtet (vgl. ebd. 2005: 95).

Für die Themenbereiche eines gemeinsamen Marktes, die dabei noch nicht in eigenen Arbeitsgruppen bearbeitet werden – derzeit sind das Tourismus, Umwelt, Wissenschaft, Technologie und Kultur – sind die Fachräte zuständig, die auch eine vergleichbare Struktur und Zusammensetzung haben, jedoch ihre Mitglieder eher aus Institutionen denn aus Ministerien rekrutieren (vgl. ebd. 2005: 95).

Mehr von tagespolitischer Relevanz sind die Ad-hoc-Gruppen und Ad-hoc-Ausschüsse. Während sich die Ad-hoc-Gruppen dabei mit den wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen des Integrationsprozesses befassen, beschäftigen sich die Ad-hoc-Gruppen mit der institutionellen Ausgestaltung und dem Zeitplan sowie mit Bereichen des gemeinsamen Marktes, die die Bürger direkt im Alltag betreffen (vgl. ebd. 2005: 95, Fußnote 107).

Die Handelskommission

Erst auf Vorschlag des Rates 1994 errichtet, ist sie neben dem Rat und der Gruppe der dritte zentrale Player unter den Organen des Mercosur. Selbst mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet ist sie doch der Mercosur-Gruppe untergeordnet. Mindestens einmal im Monat unter dem rotierenden Vorsitz der Außenminister treffen sich die 16 Repräsentanten, die zu gleichen Teilen aus den 4 Mitgliedsländern kommen. Primär für das Funktionieren der Zollunion verantwortlich ist sie sowohl mit dem Handel innerhalb der Mercosur Mitgliedstaaten als auch mit Drittstaaten befasst (vgl. POP 1994: Art. 19).

Die Gemeinsame Parlamentarische Kommission

Ebenfalls erst 1994 durch das Protokoll von Ouro Preto errichtet, besteht die Gemeinsame Parlamentarische Kommission derzeit aus 64 Parlamentariern, wobei die Mitgliedstaaten zur Auswahl ihrer 16 Vertreter jeweils unterschiedliche Verfahrensregeln anwenden. Bis zur Schaffung eines eigenen Mercosur-Parlaments soll dadurch auch die nationale Legislative im Sinne der Gewaltenteilung an der Beschlussfassung verbindlicher Rechtsnormen beteiligt werden. Dies wird insbesondere durch Anhörungsrechte vor der Ratifizierung beschlossener Rechtsakte verwirklicht (vgl. Korthoff 2005: 96). Die Beschlüsse der Gemeinsamen Parlamentarische Kommission haben jedoch nur Empfehlungscharakter, was Korthoff (2005: 96) bewegt, das Gremium „hauptsächlich als Kommunikations- und Informationsplattform zwischen den nationalen Parlamenten“ (Ebd. 2005: 96) zu bezeichnen.

Das Konsultative Wirtschafts- und Sozialforum

Ursprünglich durch das Protokoll von Ouro Preto 1994 ohne konkrete Ausgestaltung der Funktion, Zusammensetzung oder Arbeitsweise eingerichtet, setzt sich das Konsultative Wirtschafts- und Sozialforum heute aus 44 Vertretern einschlägiger wirtschaftlicher und sozialer Interessensvertretungen zusammen (vgl. Korthoff 2005: 97). Es verwundert aus meiner Sicht daher nicht, dass dieses institutionalisierte Lobbying-Forum seit 1995 praktisch zu jedem integrationspolitischen Thema Empfehlung aussprechen darf, quasi als normative Festschreibung von Fakten.

Das Verwaltungssekretariat

Das Verwaltungssekretariat besteht aus vier Beamten, dem Rat, einem Direktor, der für zwei Jahre ernannt wird, sowie diplomatischen Verbindungsbeamten zu den Nationalregierungen und übt heute eine Brückenfunktion zwischen den Organen des Mercosur aus. Ursprünglich 1991 nur zur Systemerhaltung erschaffen, wurde es durch das Protokoll von Ouro Preto 1994 aufgewertet und besteht seitdem als selbständiges Organ, hat jedoch auch weiterhin keinerlei Entscheidungsbefugnis (vgl. ebd. 2005: 97).

Das Schiedsgericht Seit der Einrichtung des Mercosur als Völkerrechtssubjekt durch das Protokoll von Ouro Preto im Jahre 1994 sollten Streitigkeiten gemäß den Bestimmungen des Protokolls von Brasilia (vom 17.12.1991) beigelegt werden. Demnach sollten Streitigkeiten während der Anwesenheit aller Mitgliedstaaten im Konsens beigelegt werden, was jedoch die Errungenschaft der Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative weitgehend unberücksichtigt ließ und den Mitgliedstaaten ein jederzeitiges Veto ermöglichte. Dies führte regelmäßig dazu, dass Streitigkeiten bis zu den Staats- und Regierungschefs eskaliert wurden, was einer effizienten Streitbeilegung durchwegs abträglich war (vgl. Korthoff 2005: 97f).

Daher gründete man durch das Protokoll von Olivos vom 18. Februar 2002 einen gemeinsamen Gerichtshof mit ständigem Sitz in Asunción. Inwieweit dieses aber als Schiedsgericht eingerichtete Organ mit der Bewältigung des großen Rückstaus an Streitigkeiten auch tatsächlich zur Rechtssicherheit beiträgt, bleibt abzuwarten. Jedoch ist nunmehr eine auch für die Staaten verbindliche Entscheidungsfindung möglich (vgl. ebd. 2005: 98). „Die von den Organen des Mercosur gefassten Beschlüsse in Form von Richtlinien, Entscheidungen, Resolutionen sind verbindlich und müssen [nun] durch entsprechende Gesetze in das nationale Rechtssystem aufgenommen werden“ (Ebd. 2005: 98, Fußnote 112).

2.2 Der strukturelle Aufbau der EU

Die folgende Beschreibung der Organe der EU bezieht sich auf den Stand vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009:

Der Ministerrat (Rat der Europäischen Union)

Als zentrales Rechtssetzungs- und Entscheidungsorgan der EU besitzt der Ministerrat (meist nur als Rat bezeichnet) sowohl exekutive als auch legislative Funktionen. Hier treffen sich in wechselnder Zusammensetzung zum gerade aktuell verhandelten Thema die jeweiligen zuständigen Ressortminister, die die Interessen der Nationalstaaten einbringen und in letzter Konsequenz die Verordnungen und Richtlinien der EU unter Beteiligung des Europäischen Parlaments beschließen. Je nach Themenfeld sind dafür unterschiedliche Mehrheiten erforderlich. Für Entscheidungen ist die absolute Mehrheit (mehr als 50% der Stimmen) oder die qualifizierte Mehrheit (mehr als 71,3% der Stimmen) oder auch einstimmige Quoren manchmal erforderlich (vgl. Schmidt 2004: 6).

Die Entscheidungen der Fachministerräte werden dabei von einem Generalsekretariat unterstützt und vom Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten in der EU (COREPER) vorbereitet und akkordiert. Während in COREPER I primär wirtschaftliche Fragen (Binnenmarkt, Industrie, Energie, Telekom, Forschung, usw.) bearbeitet werden, beschäftigt sich COREPER II vor allem mit politisch sensiblen Fragen, wie z.B. Außen- und Sicherheitspolitik oder polizeiliche Kooperationen. Eine Koordinierungsfunktion für die Fachministerräte und

somit eine Sonderstellung nimmt der allgemeine Rat der Außenminister wahr (vgl. Filzmaier et al. 2006: 264).

Der Europäische Rat

Zweimal im Jahr tagt dieser in der Zusammensetzung der 27 Staats- und Regierungschefs. Dabei sind auch die Außenminister der Mitgliedstaaten sowie der Kommissionspräsident anwesend. Der Parlamentspräsident kann eingeladen und gehört werden. Auf Grund ihrer nationalstaatlichen Machtposition als Staats- und Regierungschefs wird der Europäische Rat auch als politisches Leitungsorgan der EU betrachtet und beschließt somit politische Zielvorstellungen und Richtlinien. Diese sind rechtlich nicht verbindlich, da sie erst von den jeweiligen Fachministerräten konkretisiert und operativ umsetzbar gemacht werden müssen. Der Europäische Rat kann daher auch nicht als Organ bezeichnet werden, sondern stellt lediglich ein Gremium dar (vgl. Filzmaier et al. 2006: 262f).

Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission besteht aus 27 Mitgliedern, die vom Rat der Europäischen Kommission ernannt werden, wobei das Europäische Parlament dieser Ernennung zustimmen muss. Der Kommissionspräsident wird vom Europäischen Rat ernannt, wobei wieder dem Europäischen Parlament ein Zustimmungsrecht zukommt. Die Funktionsperiode beträgt dabei fünf Jahre (vgl. Apolte 2010: 8).

Der Aufgabenbereich der Kommission erstreckt sich dabei von der Gesetzesinitiierung, die ihr bei supranationalen Materien exklusiv und bei intergouvernementalen Bereichen gemeinsam mit dem Rat der Gemeinschaft zukommt oder der Erlassung von Durchführungsregelungen, über die Erstellung und Ausführung des Haushaltsplans und der laufenden Geschäftsführung. Weiters vertritt sie die Gemeinschaft bei Abschluss supranationaler Verträge und gilt als Hüterin der Verträge, die Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft einklagt. Die Europäische Kommission übt daher, wie auch andere Organe, eine Mehrfachfunktion im Sinne der Gewaltenteilung aus (vgl. ebd. 2010: 9).

Die Kommissare handeln dabei als Kollegialorgan in völliger Unabhängigkeit von Weisungen aus ihren Mitgliedstaaten zur alleinigen Wahrung von Gemeinschaftsinteressen der Europäischen Union. Eine Art Regierungsfunktion auf Grund ihrer exekutiven Befugnisse oder des strukturellen Aufbaus in Relation zu nationalstaatlichen Regierungen scheint nahezuliegen, was jedoch auf Grund der engen Vorgaben, die der Rat erteilt, verneint werden muss (vgl. Apolte 2010: 9). Vielmehr agiert sie in einer „Scharnierfunktion zwischen dem politischen und administrativen Bereich“ (Apolte 2010: 9). Dabei unterliegt sie jedoch nur einer sehr eingeschränkten demokratischen Kontrolle, da die Kommission nur als Ganzes durch das Parlament entlassen werden kann. Einzelne Kommissare hingegen können nur

bei schweren Verfehlungen vom EUGH auf Antrag des Rates oder der Kommission ihres Amtes enthoben werden (vgl. Apolte 2010: 9).

Das Europäische Parlament (EP)

Das Europäische Parlament ist das einzig direkt demokratisch gewählte Organ der Europäischen Union, wobei die Abgeordneten gemäß den nationalen Wahlrechten der Mitgliedstaaten auf 5 Jahre gewählt werden. Der Repräsentation nationaler Parteienlandschaften soll dabei durch eine Übergewichtung kleinerer Staaten Rechnung getragen werden (vgl. Filzmaier et al. 2006: 264).

Die Kompetenzen des Europäischen Parlaments werden dabei in der Literatur überaus kasuistisch dargestellt:

„Die Zustimmung des EP zum Haushalt der Union ist lediglich für die nicht obligatorischen Ausgaben im EU-Haushalt erforderlich. Damit bestimmt das EP nur für ca. 50% der Ausgaben der EU mit. Schlüsselbereiche wie der Gemeinsame Agrarmarkt, auf den ca. 45% der Ausgaben entfallen, sind davon ausgenommen. (...) Allerdings bedürfen die EU-Kommissare einschließlich des Kommissionspräsidenten der Ernennung und damit der Akzeptanz durch das EP. Hierbei kann das EP auch die Zustimmung verweigern, eine echte Wahlfunktion besitzt es aber nicht.“ (Schmidt 2004: 6)

Weiters ist zu finden:

„Speziell die Kontrollfunktionen des EP sind stark differenziert. So ist es möglich, Anfragen und Ansprachen an andere Organe zu stellen, Dringlichkeitsdebatten und Untersuchungsausschüsse einzuberufen, sowie vor dem Gerichtshof der Europäischen Union zu klagen und einen Bürgerbeauftragten für Beschwerden zu bestimmen.“ (Apolte 2010: 6)

und

„bei der Gesetzgebung wird nach Themengebieten unterschieden. Es wird differenziert zwischen einem Anhörungsrecht, einem einfachen Zustimmungsrecht, einem Recht auf Mitentscheidung (zusammen mit dem Ministerrat) und Bereichen, in denen das EP keine Einflussmöglichkeit besitzt, wie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).“ (Ebd. 2010: 6)

Umfassender als die Kompetenzen können die fehlenden Kompetenzen dargestellt werden. So wird bei der Rechtsetzung zwischen Primärrecht (EU-Verträge) und Sekundärrecht (rechtliche Ausgestaltung) unterschieden, da die Kompetenz-Kompetenz (Entscheidungsgewalt über die Ausweitung von Gemeinschaftsbefugnissen) ausschließlich bei den Mitgliedstaaten als den Herren der Verträge liegt und das Parlament in dem Bereich nur Anhörungsrechte hat (vgl. Apolte 2010: 6f).

Darüber hinaus fehlt dem Parlament ein Initiativrecht, wie dies in vielen Nationalparlamenten üblich ist. Es kann der Kommission lediglich Vorschläge für Gesetzesinitiativen unterbreiten. Dies bedeutet in der prozessualen Umsetzung von Bevölkerungsinteressen eine dramatische Reduzierung der möglichen politischen Eskalationsstufen (vgl. Apolte 2010: 6).

Neben den eingeschränkten Mitwirkungsrechten am Haushalt wird daher vielfach die Möglichkeit, die gesamte Kommission durch ein qualifiziertes Misstrauensvotums zum Rücktritt zu zwingen, als die wichtigste Kompetenz des Parlamentes dargestellt (vgl. Apolte 2010: 6). In der legislativen Praxis ist diese Kompetenz jedoch nahezu bedeutungslos, was sich aus meiner Sicht an der innerösterreichischen Situation verdeutlichen lässt. Der österreichische Bundespräsident, dem die Kompetenz, zur Abberufung der österreichischen Regierung als Ganzes durch die Bundesverfassung zufällt, kämpft trotzdem regelmäßig als „Staatsnotar“ wegen vielfach attestierter Bedeutungslosigkeit gegen seine Abschaffung.

Auch wenn manche im Europäischen Parlament gerne ein „Unterhaus einer Zweikammer-Legislative“ (Filzmaier et al. 2006: 266) erkennen wollen, erscheint es daher zutreffender, dass die Legislative in Europa nicht das Parlament sondern der Rat ist und daher auch nicht direkt demokratisch legitimiert ist.

Da in der Europäischen Kompetenzverteilung auch die Exekutive zwischen Europäischem Rat, Ministerrat und Kommission dreigeteilt ist, ist die klassische Gewaltenteilung nach meiner Meinung damit weitgehend beseitigt worden.

Der Europäische Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof (EUGH) besteht aus 27 Richtern und 8 Generalanwälten und hat seinen Sitz in Luxemburg. Während die Kommission als Hüterin der Verträge hierbei als Klägerin auftritt, entscheidet der *Europäische Gerichtshof* die Streitigkeiten und stellt somit das wesentlichste Element der Judikative dar. Der Europäische Gerichtshof trifft auch auf Antrag nationaler Gerichte bindende Vorabentscheidungen, die tendenziell zugunsten der supranationalen Institutionen ausfallen und den Integrationsprozess verstärken. Dadurch trägt er ganz wesentlich zu einer einheitlichen Interpretation des Gemeinschaftsrechts bei (vgl. Schmidt 2004: 7).

„Seine Kompetenz erstreckt sich allerdings nicht auf die gesamte EU, sondern konzentriert sich ausschließlich auf die erste Säule (die Europäischen Gemeinschaften) und zu einem geringen Teil auf die dritte Säule der Innen- und Rechtspolitik. Die GASP ist ausdrücklich von der Jurisdiktion des EUGH ausgenommen.“ (Schmidt 2004: 7)

Der Europäische Rechnungshof

Dieses Organ verfügt derzeit über 27 Mitglieder und wird vom Ministerrat für sechs Jahre gewählt. Er kontrolliert den Haushalt der Union. Er hat keine direkten Rechtsbefugnisse, sondern leitet seine Feststellungen direkt an die anderen Institutionen der Union weiter. Der Europäische Rechnungshof entspricht in seiner Funktion einem nationalen Rechnungshof (vgl. Filzmaier et al. 2006: 266).

Die 27 Mitglieder werden vom Rat der EU auf sechs Jahre ernannt und wählen einen Präsidenten aus ihrer Mitte. Ähnlich wie die meisten nationalen Rechnungshöfe hat auch der Europäische Rechnungshof keine direkten Rechtsbefugnisse, sondern veröffentlicht seine Berichte und Feststellungen über die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung im Amtsblatt der EU (vgl. Filzmaier et al. 2006: 266).

Die Europäische Zentralbank (EZB)

Um am intergouvernementalen System europäischer Zentralbanken (ESZB) als Vertreterin der Eurozone teilnehmen zu können, ist die *Europäische Zentralbank* (EZB) als supranationale Institution eingerichtet. Sie ist kein Organ der EU, sondern hat die Funktion der Zentralbank der 15 Eurostaaten übernommen. Die EZB ist weisungsfrei und finanziell unabhängig, um die Sicherung der Geldwertstabilität, losgelöst von den Begehrlichkeiten von Regierungen, wahrnehmen zu können. Dass der EZB dabei keine einzelne echte Regierung gegenübersteht, verdeutlicht ihre Machtposition (vgl. Apolte 2010: 10).

Wie gezeigt wurde, sind die drei Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative den Organen und Institutionen der Europäischen Union nicht eindeutig zuordbar. Besonders hervortretend sind für Schmidt (2004: 7f) „vor allem die zahlreichen Kompetenzbeschränkungen, (willkürlichen) Ausnahmefälle und die Ausschließung von ganzen Politikbereichen sowie die Überschneidung von Kompetenzen der Institutionen“ (Ebd. 2004: 7f). Auch die „gängige Klassifizierung demokratischer Regierungssysteme – präsidentiell, semipräsidentiell und parlamentarisch“ (Schmidt 2004: 8) lässt sich nicht auf die EU anwenden.

Für Schmidt (2004: 8f) kristallisieren sich dabei für die institutionelle Struktur der EU die folgenden Charakteristika heraus:

Das System der EU stellt sich bruchstückenhaft dar. Es bildet keine Einheit, in der ein politisches Zentrum Entscheidungen trifft, an die sich alle Mitgliedsländer halten. Betreffend Kompetenzen ist zu erwähnen, dass sich diese oft in Bereichen überschneiden bzw. parallel vorhanden sind. „Die EU stellt [somit] eine Mischung aus supranationalen und intergouvernementalen Institutionen und Logiken dar“ (Schmidt 2004: 8). Durch die vielen beschlossenen Adaptierungen der verschiedenen Vertragsinhalte ist das System der EU immer in Bewegung und stellt kein statisches Gebilde dar. Die EU ist „ein offenes Projekt ohne Vorbild und Vorgabe“ (Grande 2000: 17).

Selbst die politischen Bereiche weisen untereinander eine unterschiedliche Struktur auf, was den Entscheidungsprozess, aber auch die Akteure betrifft. „Eine Ursache für die heterogenen Strukturen auf der Ebene der Politikfelder ist bedingt durch die unterschiedlichen Logiken supranationaler und intergouvernementaler Entscheidungsfindung“ (Schmidt 2004: 9). Eine gewachsene Struktur aus zahlreichen Kompromissen spiegeln die unterschiedlichen Interessenslagen der Mitgliedsländer wider und führen zur mangelnden Beständigkeit im Institutionensystem der EU“ (vgl. Schmidt 2004: 9).

Verstärkt und weiterentwickelt wird diese Inkonsistenz noch durch eine gewisse Eigendynamik (vgl. Kohler-Koch 2000: 30) im Wechselspiel der neu geschaffenen Organe, was Schmidt (2004: 9) dazu führt, die EU als ein politisches System „sui generis“ zu bezeichnen.

2.2.1 Änderungen im strukturellen Aufbau der EU durch Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon

Wichtig im Zusammenhang mit der Beschreibung der Organe der Europäischen Union stellen sich für mich die Änderungen im strukturellen Aufbau durch Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon dar, auf die ich näher eingehen möchte. Den Grund dafür sehe ich in der Betonung der Tatsache, dass nicht nur der Mercosur Änderungen in seiner Insitutionenstruktur erlebt, sondern auch die Europäische Union, die bis dato als das erfolgreiche Integrationsprojekt angesehen wird. Die 27 EU-Mitgliedstaaten unterzeichneten am 13. Dezember 2007 den Vertrag von Lissabon, der 2 Jahre später in Kraft trat. Brok (2009: 68) prognostizierte, dass damit die Europäische Union „demokratischer, transparenter und handlungsfähiger“ (Ebd. 2009: 68) werde und die Mitgliedstaaten mit dem neuen Vertrag neue Herausforderungen bewältigen können, „mit denen der einzelne Staat bisher überfordert ist“ (Brok 2009: 68).

So wurde, um der Verstärkung der Außenpolitischen Ausrichtung der Europäischen Union Rechnung zu tragen und einen entsprechend koordinierten Außenauftritt zu gewährleisten, die Funktion des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik erweitert, der in seiner Doppelfunktion einerseits Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, und andererseits Vorsitzender des Rats für Auswärtige Angelegenheiten ist (vgl. Apolte 2010 : 15). Durch diese „Brückenfunktion“ (Ebd. 2010: 15) zwischen den Organen soll er kohärentes Handeln zwischen den verschiedenen EU-Politikbereichen sicherstellen. Dabei wird der Hohe Vertreter vom neu geschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) unterstützt, dessen Vorsitz er führt und dessen Mitarbeiter aus erfahrem Personal aus der Kommission, dem Rat und den nationalen diplomatischen Diensten rekrutiert werden. Dies wird zu einer hervorragenden Vernetzung des Hohen Vertreters führen, wobei der EAD organisatorisch der Kommission zugeordnet ist (vgl. ebd. 2010: 15-16).

Im Bereich der Europäischen Kommission wird zukünftig der Präsident vom Europäischen Parlament bestimmt. Daneben wurde die Option geschaffen, ab 2014 die Zahl der Kommissare um ein Drittel zu verringern, wobei Benachteiligungen von Mitgliedstaaten durch ein Rotationsverfahren ausgeglichen werden sollen. Diese Möglichkeit wurde jedoch nicht genutzt, sondern durch einen Beschluss des Rates im Jahr 2008 ausgesetzt (vgl. Apolte 2010: 14).

Nach wie vor das bestimmende Organ der EU ist der Rat, dessen Gesetzgebungssitzungen zukünftig öffentlich abgehalten werden, wobei qualifizierte Mehrheitsentscheidungen nach dem Modell der doppelten Mehrheit zukünftig stark ausgeweitet wurden. Der bisherige Rat für allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen wurde in den Rat für allgemeine Angelegenheiten und den Rat für Auswärtige Angelegenheiten, dem der Hohe Vertreter vorsitzt, aufgesplittet. In der Zusammensetzung als Europäischer Rat wird dieser zukünftig vom Ständigen Präsidenten des Europäischen Rates geleitet, der auf zweieinhalb Jahre gewählt wird und einmalig wiedergewählt werden kann (vgl. Apolte 2010: 16). Während Oppelland (2010) die Kompetenzen des Präsidenten „mit der Funktion eines Sekretärs“ (Ebd. 2010: 87) beschreibt, obliegt diesem neben der Berichterstattung vor dem Europäischen Parlament, auch die Repräsentation nach außen (vgl. Apolte 2010: 17). Höreth (2010: 186-187) und auch Apolte (2010: 17) identifizieren hingegen Konfliktpotenzial zum Kommissionspräsidenten und dem Hohen Vertreter der Außen- und Sicherheitspolitik und schließen dadurch auch eine Verschiebung der Machtbalance insgesamt nicht aus.

Klar gestärkt wurde das Europäische Parlament durch den Vertrag von Lissabon. So ist der bisherige Ausschluss des Mitentscheidungsverfahrens im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit weggefallen und das Parlament wählt in Zukunft den Kommissionspräsidenten auf Vorschlag des Rates (vgl. Apolte 2010: 12). Während die Möglichkeit des Parlamentes, den Haushalt zu bestimmen, von den nicht obligatorischen Ausgaben auch auf die obligatorischen Ausgaben wie den Agrarbereich ausgeweitet wurde, erlangte es nach wie vor eine Kompetenz im Bereich der Haushaltseinnahmen. Geringe Änderungen gab es auch im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, wo nun ein gewisser Einfluss manifestiert werden konnte, einerseits durch das Zustimmungserfordernis bei der Ernennung des Hohen Vertreters, andererseits durch das Fragerecht des Parlaments an diesen (vgl. ebd. 2010: 12-13).

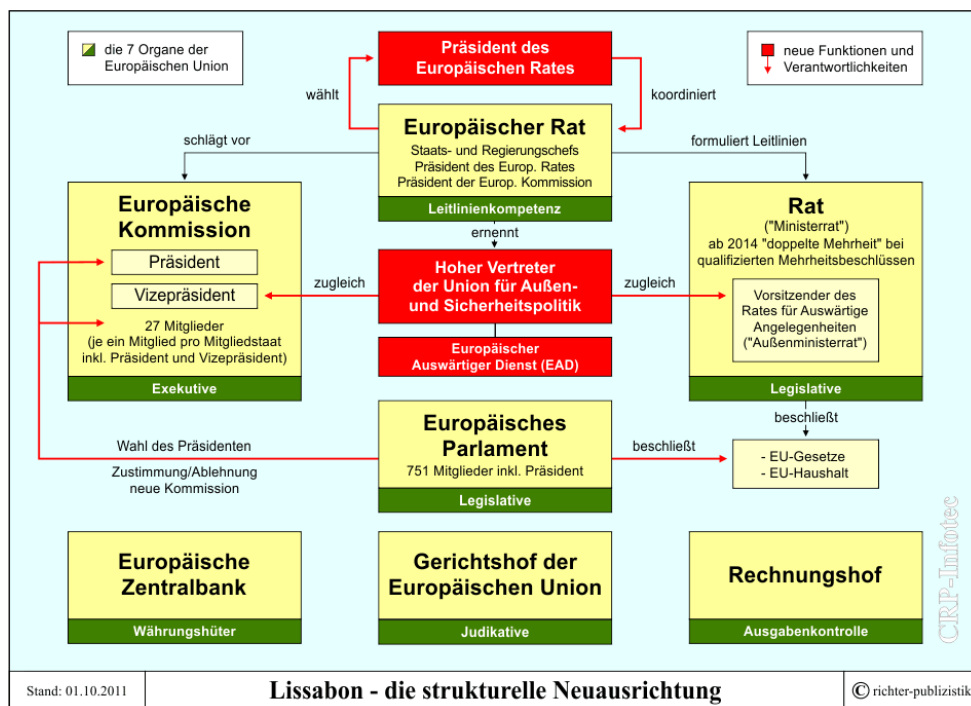
Inwieweit durch die Reduktion der Abgeordneten im Parlament die Effizienz und Handlungsfähigkeit gesteigert wird, erscheint mir angesichts der komplexen Zusammensetzung und Willensbildung innerhalb der europäischen Parlamentsfraktionen fraglich (vgl. Apolte 2010: 13). Bestimmendes Element in der europäischen Legislative bleibt aus meiner Sicht jedoch nach wie vor der Rat solange er den marchiavellischen Grundsatz von „divide et impera“ anwendet.

Während sich die meisten Autoren bislang einig sind, dass die entscheidendste Änderung durch den Vertrag von Lissabon in der Ausweitung der Parlamentsbefugnisse besteht, könnte das Prinzip der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit schon bald diese Vorreiterrolle übernehmen.

Das Prinzip der Subsidiarität regelt die Ausweitung der Zuständigkeiten der EU. Angelegenheiten, die auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene wirksam durch die Mitgliedstaaten geregelt werden können, schließen das Tätigwerden der Union aus (vgl. Europäisches Parlament 2000). Können Ziele einer in Betracht gezogenen Maßnahme durch die Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden, ermächtigt das Subsidiaritätsprinzip die EU, ihre Befugnisse auszuüben. Operativ betrachtet, reklamieren die nationalen Parlamente bei Gesetzesvorschlägen der EU die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips, was die neuerliche Überprüfung, Begründung oder Änderung durch die Kommission erforderlich macht, und im Beharrungsfall der Kommission, in letzter Instanz vom EUGH entschieden wird (vgl. Europäisches Parlament 2000).

Tatsächlich werden die nationalen Parlamente so zu Akteuren eines „Drei-Kammern-System“ (Apolte 2010: 18) der EU-Legislative mit einer fixen durch den Vertrag von Lissabon vordefinierten Rolle, der ja ursprünglich als Europäische Verfassung abgestimmt worden ist. Unschwer kann man darin eine weitere Reduktion der nationalstaatlichen Souveränität erkennen, insbesondere, wenn man das Übergreifen griechischer Budgetnöte auch auf andere europäische Mitgliedstaaten in Betracht zieht.

Abbildung 1: Einfache Darstellung des strukturellen Aufbaus der EU nach dem Vertrag von Lissabon



Quelle: http://www.crp-infotec.de/02euro/system/_system.html

2.3 Zusammenfassung der Vergleichsmerkmale des Mercosur und der Europäischen Union als zwei Integrationsstrukturen

Dieses Kapitel soll dazu dienen, den Integrationsraum des Mercosur und der Europäischen Union mit ihren Merkmalen zusammenfassend gegenüber zu stellen. Dabei werden u.a. ihre Bedingungen, unter denen sie entstanden sind und ihre Maßnahmen, die sie anwenden, um ihre Integrationsprozesse voranzutreiben, betrachtet (vgl. Vera-Fluixá 2001: 16).

Beide Integrationsräume trugen dazu bei, dass einerseits politische und andererseits wirtschaftliche Instabilität weitgehend beseitigt wurden. In Bezug auf die Europäische Union ist damit die Zeitepoche nach dem 2. Weltkrieg gemeint, in Bezug auf den Mercosur wurden durch dessen Schaffung Demokratisierungsprozesse im lateinamerikanischen Raum in Gang gesetzt. Dies hatte zur Folge, dass Staaten, die vormals Konflikte gegenüber anderen austragen mussten, nach der Schaffung des jeweiligen Integrationsraumes, ein besseres Verhältnis zueinander bilden konnten (vgl. Vera-Fluixá 2001: 16f).

Betrachtet man an dieser Stelle die Etappen, die die beiden Integrationsräume durchliefen, so kann festgehalten werden, dass die EU von Anfang an bereits auf drei organisatorischen Säulen (gemeint sind hier EGKS, EWG und Euratom) geschaffen wurden, die stetig die verschiedenen Entwicklungsstufen erlebten (vgl. Vera-Fluixá 2001: 17). Vera-Fluixá (2001: 17) benennt diese „die Stadien der regionalen Integration (Freihandelszone, Zollunion, Binnenmarkt usw.)“ (Ebd. 2001: 17). Das Besondere aus seiner Sicht ist, dass die Mitgliedsstaaten diese Stadien zum gleichen Zeitpunkt erfuhren. Im Gegensatz dazu spricht Vera-Fluixá (2001: 17) von drei großen Phasen, die der Mercosur während seines Integrationsprozesses bildete, nämlich von

„einer ersten Phase der Kooperation und Handelsliberalisierung zwischen Argentinien und Brasilien (1984-1991); der Phase der Gründung des Mercosur und der Fortsetzung der Handelsliberalisierung (1991-1995) sowie der Phase der Einführung des Gemeinsamen Marktes (ab 1.1.1995).“ (Vera-Fluixá 2001: 17)

Als ein weiteres gemeinsames Merkmal wird von Vera-Fluixá (2001: 17) die Absicht beider Integrationsräume genannt, die Zahl ihrer Mitglieder zu gewissen Zeitpunkten zu erhöhen. Dies geschah bei der EU, indem potentielle Mitglieder bestimmte Phasen der Vorbereitung und der Adaption an die Vorgaben der EU durchlebten, beim Mercosur war eine Mitgliedererweiterung durch Abschluss von Kooperationsabkommen „nach den allgemeinen Richtlinien der ALADI“ (Ebd. 2001: 18) möglich. Die Einbindung weiterer Mitglieder war auch dadurch gewollt, nachdem der „Ost-West-Konflikt“ (Ebd. 2001: 18) beendet wurde (vgl. Vera-Fluixá 2001: 18).

Richtigerweise hebt Vera-Fluixá (2001: 18) als dasselbe Charakteristikum der EU und des Mercosur hervor, das sich an einer

„gradueller Entwicklung eines gemeinschaftlichen Rechtsbestands (acquis communautaire)“ (Ebd. 2001: 18) [erkennen lässt], „der [wiederum] auf den Gründungsverträgen (EU: Römische Verträge; Mercosur: Vertrag von Asunción), deren darauffolgenden Reformen (EEA, Maastricht, Amsterdam etc.) und den rechtlich verbindlichen Beschlüssen der wichtigsten Entscheidungsorgane (EU: Verordnungen, Richtlinien; Mercosur: Entscheidungen) [besteht].“ (Vera-Fluixá 2001: 18)

Am Ende seiner Ausführungen beschreibt Vera-Fluixá (2001: 19) ein Attribut, das sehr differenziert beim Mercosur und der EU ausgestaltet ist. Es handelt sich darum, wie beide Integrationsräume ihre Institutionen und deren Kompetenzen festlegen und bis dato organisatorisch abbilden.

Die Institutionen der EU wurden im Gründungsvertrag festgeschrieben und anschließend implementiert, die Institutionen des Mercosur wurden schon vor seinem Gründungsvertrag implementiert, aber dann nacheinander weiterentwickelt. Weiters agieren „intergouvernementale Organe (Rat der Europäischen Union, Ministerrat – beide mit Exekutivfunktionen) und supranationale Organe (Europäische Kommission – mit Legislativ- und Durchführungskompetenzen)“ (Ebd. 2001: 19) innerhalb der Europäischen Union, die ein gewisses Gleichgewicht darstellen. Jedoch sieht Vera-Fluixá (2001: 19) im Vorsitzenden der europäischen Kommission die treibende und überwiegende Kraft, wenn es darum geht, die institutionelle Struktur zu erweitern und den Integrationsprozess anhand von Wertevorgaben voranzutreiben, um so auch eine Verzögerung oder Rückentwicklung des bereits erreichten Fortschritts in der europäischen Integration zu verhindern.

Im Vergleich dazu gibt es im Mercosur kein „reines Mercosur-Organ“ (Ebd. 2001: 19), das „eine supranationale Souveränität gewährleistet“ (Ebd. 2001: 19). Er verfügt vorwiegend über „intergouvernementale Entscheidungs- und Ausführungsstruktur“ (Ebd. 2001: 20), deren Organe sich „aus Vertretern der Mitgliedsstaaten zusammensetzen, welche die Interessen ihrer heimatlichen Regierungen (nationale Souveränität) vertreten“ (Ebd. 2001: 20). So meinen Malmud und Castro (2003) in ihren Ausführungen, dass es bis dato im Mercosur keine „exekutive Autorität“ (Ebd. 2003: 122) gab, sondern eben nur intergouvernementale Organe. Die Gründe hierfür liegen im Schwergewicht der nationalen Regierungen, die keine einzige Kontrollfunktion und somit Macht an ein supranationales Organ abgeben möchten (vgl. ebd. 2003: 122f). So hängen viele weitere Entwicklungsschritte des Mercosur als Integrationsraum vom politischen Willen der nationalen Präsidenten ab (vgl. ebd. 2003: 126).

3 Die Entwicklung der Beziehungen des Mercosur und der EU während den letzten zehn Jahren (2001-2011)

3.1 Verlauf der Verhandlungen bis 2001

Der erste Kooperationsvertrag zur technischen Kooperation zwischen der Europäischen Union und den Mercosur-Mitgliedsstaaten wurde im April 1991 abgeschlossen, nachdem ein Monat zuvor der Mercosur als Integrationsraum gegründet wurde. Im Jahr 1992 einigten sich die EU und der Mercosur darauf, ein Abkommen zur interinstitutionellen Kooperation zu unterzeichnen (vgl. Vera-Fluixá 2001: 20). Die Unterzeichnung dieses Abkommens fand im Rahmen der zweiten institutionellen Ministerkonferenz zwischen der EU und der „Grupo de Río“ (Vera-Fluixá 2001: 20) statt. Dieses Abkommen bewirkte, dass ein Gemeinsames Beratungskomitee, das sich aus Repräsentanten der Europäischen Kommission und der Gruppe Gemeinsamer Markt zusammensetzte, implementiert wurde, um die Kooperation auf diese Art und Weise vertiefen zu können (vgl. ebd. 2001: 20).

Diese Vorgehensweise, aus der die Unterzeichnung von Kooperationen floss, und die offiziellen Mitteilungen der Staatschefs der EU, sich weiter und intensiver mit der Beziehung zum Mercosur zu beschäftigen, schufen diejenige Grundlage, auf der schließlich am 15.12.1995 das Interregionale Rahmenabkommen in Madrid unterzeichnet wurde (vgl. Vera-Fluixá 2001: 20). Es handelte sich dabei um das „erste Abkommen zur Interregionalen Assoziation zwischen zwei Zollunionen“ (Vera-Fluixá 2001: 20), das am 1. Juli 1999 in Kraft trat (vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1996).

Um die Ziele und deren in dem Zusammenhang notwendigen Maßnahmen effektiver umsetzen zu können, sollen sich drei Organe - der Kooperationsrat, der Gemischte Kooperationsausschuss und der Unterausschuss für den Handel, deren Vertretern aus der EU und des Mercosur kommen - neben den regelmäßigen Gipfeltreffen der Troika der EU und den Staatspräsidenten des Mercosur ebenfalls regelmäßig treffen. Die Treffen der drei letztgenannten Organe, deren Kompetenzfelder vorab definiert sind, sollen die technische Zusammenarbeit intensivieren und den bereits eingeleiteten Integrationsprozess im Mercosur vorantreiben (vgl. Vera-Fluixá 2001: 21). Bemerkenswert ist, dass die Vereinbarungen mittlerweile auf dem „multilateralen Dialog und gegenseitiger Kooperation“ (Vera-Fluixá 2001: 21) basieren. Zuvor bestand die Zusammenarbeit zwischen der EU und dem lateinamerikanischen Raum darin, dass von der EU aus meist einseitig eine finanzielle oder eine politische Unterstützung an den Mercosur übermittelt wurde. Die interregionale Kooperation soll nun in der Form aufgebaut werden, dass „nicht-öffentliche Akteure“ (Vera-Fluixá 2001: 21), wie z. B. Universitäten, NGOs, oder „öffentlich-dezentralisierter Verwaltungseinheiten“ (Ebd. 2001: 21), wie z.B. Gemeinden, eingebunden werden. In dem Zusammenhang wird hierzu den Mittel- und Kleinbetrieben, die die

gebräuchlichste Unternehmensform als Arbeitgeber in Lateinamerika darstellen, eine besondere und wichtige Rolle zugeschrieben (vgl. Vera-Fluixá 2001: 22).

Auch sieht Korthoff (2005: 127f) wie Vera-Fluixá (2001: 22) einen Schwerpunkt der Kooperation in der verstärkten Investitionsförderung von Unternehmen, z. B. in Form von joint-ventures, um den bereits begonnen Integrationsprozess im Mercosur weiter voranzutreiben und die institutionelle Kooperation zwischen den Organen der EU und dem Mercosur nach dem Artikel 19 des interregionalen Rahmenabkommens weiterzuentwickeln (vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1996). So stellt sich für Korthoff (2005: 128) das Interregionale Rahmenabkommen als „das erste Abkommen zwischen einem industriellen Wirtschaftsblock und einem ökonomischen Zusammenschluss von Schwellenländern, die mittelfristig eine Freihandelszone errichten wollen“ (Ebd. 2005: 128), und als „das erste Abkommen zwischen zwei Zollunionen“ (Ebd. 2005: 129) dar.

Daher betrachtet Vera-Fluixá (2001: 22) die verstärkte Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mercosur-Mitgliedsstaaten als einen Erfolg dafür, dass in den Mercosur-Ländern selbst Prozesse hinsichtlich Demokratisierung eingesetzt haben und sich somit eine gewisse Stabilität in ihren politischen Landschaften seit den 80iger Jahren bilden konnte. So erfuhren die einzelnen Staaten aus Sicht von Vera-Fluixá (2001: 22) eine Modernisierung in einzelnen Feldern. Als Beispiele seien an dieser Stelle eine „Initiative zur Reform der Judikative, Verbesserung der öffentlichen Verwaltung, Personalqualifikation, Einführung und Nutzung von Informationssystemen etc“ (Ebd. 2001: 22) angeführt. Mit der verstärkten interregionalen Kooperation kann einem Ziel der europäischen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die 1997 im Vertrag von Amsterdam verändert wurde, näher gekommen werden, nämlich das der regionalen Sicherheit. So wird der EU eine nicht unbedeutende Präsenz auf internationaler Ebene zugeschrieben, da sowohl die EU als auch der Mercosur daran interessiert sind, dass sich Atom- und Massenvernichtungswaffen nicht ausweiten und daher eine gemeinsame Strategie zur Prävention und Schlichtung von Konfliktherden erstellen möchten (vgl. Vera-Fluixá 2001: 23).

In Bezug auf die Entwicklung der Handelsbeziehungen während den letzten 15 Jahren kann beobachtet werden, dass diese einen rasanten Anstieg erfuhr. Es stiegen die EU-Ausfuhren in die Mercosur-Staaten bis um 200% (vgl. ebd. 2001: 23).

Doch ergab sich aus diesen positiven Zahlen für die EU eine gewisse „Asymmetrie“ (Ebd. 2001: 24) in den Handelsbeziehungen zwischen der EU und dem Mercosur, die sich so darstellt, dass die EU immer mehr Waren in den Mercosur aus- als von dort einführt, die sich als stetige Überschüsse in der europäischen Handelsbilanz seit dem Jahr 1995 niederschlagen. Dies ist auf die unterschiedlichen Produktarten, die sich positiver für die EU auswirken, und auf die strikte landwirtschaftliche Politik der EU zurück zu führen (vgl. Vera-Fluixá 2001: 24).

Neben der stark intensivierten wirtschaftlichen Zusammenarbeit wurde jedoch auch der Bereich des Umweltschutzes als eines der weiteren wichtigsten gemeinsamen Aufgabengebiete definiert (vgl. Vera-Fluixá 2001: 23).

Im Rahmen der handelspolitischen Entwicklung sind die bedeutende Stellung und Einflussnahme von europäischen Direktinvestitionen besonders erwähnenswert, die in Form von Privatisierungen durchgeführt wurden. Die Privatisierungen von Unternehmen waren möglich, da die vier Mercosur-Mitgliedsstaaten ihre Regulierungsvorschriften dahingehend änderten, dass finanzielle Beteiligungen von ausländischem Kapital an Unternehmen erlaubt wurden (vgl. Vera-Fluixá 2001: 24). „Binnen fünf Jahren (1994-1998) stiegen die EU-Investitionen von US\$ 2,324 Mrd. auf US\$ 13,303 Mrd.“ (Vera-Fluixá 2001: 24). In folgende Bereiche wurden bisher seitens der Europäischen Union investiert: in den Finanz- und Bankdienstleistungssektor, in den Telekommunikations- und Transportmittelsektor (vgl. ebd. 2001: 24). Durch die „Einführung von Programmen wie dem European Community Investment Partners (ECIP) und die seit 1994 von der Europäischen Investitionsbank (EIB) in Gang gesetzten Lateinamerika-Investitionsprogramme“ (Ebd. 2001: 24) gelangte einerseits vermehrtes Kapital aus Europa in den lateinamerikanischen Raum, andererseits kam dieser in den Genuss von modernen Technologieprodukten aus den europäischen EU-Mitgliedsländern (vgl. Vera-Fluixá 2005: 24). Vera-Fluixá (2001: 24f) betont aber an dieser Stelle, dass im Gegensatz zur Art und Weise wie die USA Investitionen im Mercosur tätigen, die Europäische Union ihren Fokus auf die Nutzung von lokalen vorhandenen Ressourcen legt und versucht, mit vor Ort anzutreffenden Unternehmen Kooperationen zu vereinbaren. Bezogen auf die zuvor genannten Auswirkungen auf die Weiterentwicklung der Beziehungen zwischen der EU und dem Mercosur kann Vera-Fluixá (2001: 25) ein positives Ergebnis erkennen, jedoch hängt aus seiner Sicht

„die [bis dato] erfolgreiche Weiterentwicklung der Interregionalen Assoziation EU-Mercosur im wesentlichen von der Vertiefung des im Rahmenabkommen vereinbarten politischen und wirtschaftlichen Dialogs ab, und insbesondere davon, dass aus diesem Dialog neue Konzepte und Strategien sowie Lösungsansätze auf die Herausforderungen und Probleme der Assoziation nachhaltig erarbeitet werden.“ (Vera-Fluixá. 2001: 25)

Weitere Verhandlungen über eine interregionale Assoziation zwischen der EU und dem Mercosur wurden schließlich von dem Europäischen Rat am 13. September 1999 begonnen, dessen wichtigstes Forum das sogenannte „biregionale Verhandlungskomitee (Comité Birregional de Negociaciones)“ (Pohl 2004: 270) darstellt. Nach großen zögerlichen Schritten wurde seitens der Europäischen Union die Entscheidung getroffen, mit dem Mercosur „über die Bildung einer transatlantischen Freihandelszone zu verhandeln“ (Sangmeister 2001: 23). Das Verhandlungsthema, Einfuhrschränken für agrarische Produkte zu reduzieren, wurde ebenfalls miteinbezogen (vgl. ebd. 2001: 30). „Das Verhandlungsmandat der EU-

Kommission sieht die schrittweise Einrichtung einer Freihandelszone mit dem Mercosur innerhalb von zehn Jahren vor“ (Sangmeister 2001: 23).

Dieses auffallende Interesse der EU am Integrationsraum des Mercosur und deren Weiterentwicklung ist anhand der vielen Dienstreisen von höchsten europäischen Staats- und Regierungsvertretern und von den Repräsentanten der europäischen Institutionen in die Mercosur-Mitgliedstaaten nachvollziehbar, kurz darauf, als das Kooperationsabkommen unterzeichnet wurde (vgl. Korthoff 2005: 142). Korthoff (2005) hält fest, dass „besonders die spanische Arbeiterpartei PSOE, insbesondere der damalige spanische Premierminister Felipe Gonzalez sowie der brasilianische Staatspräsident Fernando Henrique Cardoso, einen wichtigen Beitrag zum Aufbau der Beziehungen leisteten“ (Korthoff 2005: 143). Aus Sicht von Korthoff (2005: 143f) nimmt das Land Brasilien die Leitung unter den Mercosur-Mitgliedsstaaten ein, wenn es darum geht, die Beziehungen zur Europäischen Union aufzubauen und zu erweitern, beginnend als Gastgeber im Jahr 1999, als der erste europäisch-lateinamerikanische Gipfel in Rio de Janeiro stattfand.

Auf der europäischen Seite stellt Spanien das Bindeglied für die Intensivierung der lateinamerikanischen Kontakte dar, „die auch in der Literatur immer wieder vertreten wird“ (Korthoff 2005: 143). Diese Vorgehensweise bereitete Spanien keine Schwierigkeiten, nachdem es sich „seit der Transición-Phase auf nationaler und internationaler Ebene“ (Ebd. 2005: 143) normalisiert und eben seine bis dato gepflegten Beziehungen zum lateinamerikanischen Raum erweitert hat. Anders als zu der zeitlichen Phase, als Spanien eine Kolonialmacht in Lateinamerika auftrat, spielen heute für Spanien sowohl die Förderung von Demokratie und die Unterstützung der Menschenrechte als auch die wirtschaftliche Kooperation und der politische Dialog eine große Rolle (vgl. ebd. 2005: 143). Dies hat nach Beobachtungen von Korthoff (2005: 143) zur Folge, dass Kommissionsbüros in vielen lateinamerikanischen Staaten eingerichtet wurden. Es erfolgt ab diesem Zeitpunkt auch eine verstärkte Förderung von Projekten seitens der Europäischen Investitionsbank, die in Lateinamerika umgesetzt werden (vgl. Korthoff 2005: 143). Kurz zusammengefasst: „Die Unterzeichnung der Verträge der dritten Generation mit den meisten lateinamerikanischen Staaten und die Aufnahme der Verhandlungen mit dem Mercosur sind maßgeblich von Spanien initiiert worden sind“ (Ebd. 2005: 143).

Korthoff (2005: 143) führt in ihren Ausführungen weiter an, dass der Zweck des „Gemeinsamen EU-Mercosur-Kooperationsausschusses“ (Ebd. 2005: 143) daraus bestand, das „Interregionale Rahmenabkommen“ (Ebd. 2005: 126) aus dem Jahr 1995 umzusetzen. Daher waren auf der Tagesordnung der ersten Sitzungen dieses Ausschusses dessen Konstituierung und Geschäftsordnung. Weiters wurden vor allem Absichtserklärungen über die möglichen zukünftigen Kooperationsformen zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur gemeinsam schriftlich festgehalten (vgl. Korthoff 2005: 143). In ihrer Forschungsarbeit erwähnt Korthoff (2005: 143) den sog. „Unterausschuss für den Handel“ (Ebd. 2005: 143), der bereits seit November 1996 operativ tätig wurde.

„Die Tätigkeit des Organs für Handel konzentrierte sich bislang auf die Analyse der Handelsbeziehungen zwischen den Regionen sowie auf die Ausarbeitung von Lebensmittel-, Industrie- und Zollnormen, die die Grundlage der Vereinheitlichung sowie der gegenseitigen Anerkennung bilden sollten.“ (Korthoff 2005: 143)

Jedes Mal, wenn sich die im Rahmen des interregionalen Kooperationsabkommens etablierten Organe trafen, fanden zeitgleich regelmäßige Zusammenkünfte von Ministern aus den beiden Integrationsräumen statt (vgl. Korthoff 2005: 143) so wie dieser Umstand bereits von Vera-Fluxiá (2001) beobachtet wurde. Weiters kamen die Staats- und Regierungschefs aus der Europäischen Union und aus dem lateinamerikanischen Raum bei zwei Gipfeltreffen zusammen (vgl. Korthoff 2005: 143). Eben bei diesen Ministertreffen in den Jahren 1996, 1997, 1998, 2000 und 2001 sprach man sich immer wieder für die Gültigkeit der Absichtserklärungen aus (vgl. ebd. 2005: 144).

Nach Ansicht von Bodemer (1999: 116) kamen die Vertreter der beiden Integrationsräume mit differenzierten Interessen und Erwartungen zum 1. EU-Lateinamerika-Gipfel im Jahr 1999. Die EU erachtete den Gipfel als eine wichtige Veranstaltung auf politischer Ebene, die die symbolische Politik unterstreichen sollte (vgl. ebd. 1999: 116). So standen für die europäische Verhandlungsseite im Vordergrund „Themen wie z. B. transatlantische Zusammenarbeit, Kooperation auf dem Gebiet der Sicherheit, Kampf gegen internationale Kriminalität sowie Drogenhandel“ (Korthoff 2005: 144).

Für die Mercosur-Mitgliedstaaten stellte das Treffen die Möglichkeit dar, auf der ökonomischen Ebene ihre „starken asymmetrischen Handelsbeziehungen sowie ihre außenwirtschaftliche Abhängigkeit“ (Ebd. 2005: 144) auszugleichen bzw. zu reduzieren, vor allem betreffend der Maßnahmen für die europäische Agrarpolitik. Hier konnten sie beobachten und festhalten, dass sich die EU-Mitgliedsstaaten selbst nicht einig waren bzw. lange Diskussionen führten, ob und in welcher Art ein Verhandlungsmandat der EU als Institution erteilt werden soll. So soll demnach der Einspruch Frankreichs, der EU-Kommission das Mandat zu übertragen, fast ein Scheitern verursacht haben. Die Mitgliedsstaaten Deutschland, Italien, Großbritannien und Spanien waren hingegen sehr an den Investitions- und Handelsmöglichkeiten mit dem Mercosur interessiert. Gegen die Einbeziehung des Agrarbereichs stellte sich Frankreich, aber auch Irland vehement. Auf eine Lateinamerika-Reise vor zwei Jahren begrüßte der damalige Staatspräsident Chirac noch sehr stark das Zustandekommen des ersten EU-Lateinamerika-Gipfels. Seine Proteste hatten aber dann zur Folge, dass zunächst Verhandlungen über nichttarifäre Handelshemmnisse parallel mit der nächsten WTO-Runde in Seattle geführt wurden (vgl. Korthoff 2005: 145).

3.2 10 Jahre Bilanz Mercosur bis zum Jahr 2001

Nach 10 Jahren des Bestehens des Mercosur im Jahr 2001 „ist das Mercosur-Projekt über eine unvollständige Zollunion nicht hinaus gekommen“ und „Auch die Vollendung der Freihandelszone steht noch aus“ (Sangmeister 2001: 10).

Einer tiefergehenden Analyse über die Probleme des Mercosur, vor allem betreffend der bis dato nicht erreichten Zollunion, widmen sich Diaz Porta/Hebler/Kösters (2001). Diese Erkenntnisse sollen auf den folgenden Seiten dargestellt werden.

„Solange sie [die Zollunion] nicht verwirklicht ist, kann die Schaffung eines ‚Gemeinsamen Marktes‘ nicht ernsthaft angegangen werden. (...) Zwar ist prinzipiell die Beseitigung aller tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse sowie ein gemeinsamer Außenzoll vorgesehen, es können jedoch ganze Gütergruppen (‘sensible Produkte’) sowohl von der Binnenliberalisierung, als von der gleichen Belastung im Außenhandel mit Drittländern ausgenommen werden.“ (Diaz Porta/Hebler/Kösters 2001: 9)

Im Vertrag von Asunción ist vorgesehen, dass die Zölle mit einem gewissen Automatismus abgebaut werden sollen (vgl. Diaz Porta/Hebler/Kösters 2001: 10).

„Bereits zum 30. Juni 1991 wurden diese Zölle um 47% gesenkt. Anschließend wurden die Tarife in sechsmonatigen Abständen um jeweils 7% reduziert, so dass normalerweise die Binnenzölle bis zum Jahresende 1994 hätten vollständig abgebaut sein müssen.“ (Diaz Porta/Hebler/Kösters 2001: 10)

Hierzu kann auf folgende Tabelle Bezug genommen werden:

Tabelle 1: Senkung der Tarife für die Freihandelszone

Datum	Senkung	Datum	Senkung
30.06.1991	47 %	30.06.1993	75 %
31.12.1991	54 %	31.12.1993	82 %
30.06.1992	61 %	30.06.1994	89 %
31.12.1992	68 %	31.12.1994	100 %

Quelle: eigene Darstellung von Diaz Porta/Hebler/Kösters 2001: 10

Es wurden viele Ausnahmen geschaffen, vor allem für Produkte, die in den einzelnen Mitgliedstaaten des Mercosur eine wichtige Rolle einnahmen. So entfernte man sich immer weiter von dem Ziel, eine Liberalisierung und in dem Zusammenhang eine Freihandelszone und eine Zollunion im Mercosur umzusetzen. Es war angedacht, diese Ausnahmen auch mittels eines Etappenplan zu beseitigen und zwar bis zum 31.12.1995 (vgl. Wehner 1999: 151). Doch bald wurde ersichtlich, dass dieser Zeitpunkt nicht erreicht werden konnte, sodass Argentinien und Brasilien weitere vier Jahre, die kleinen Mitgliedsländer Paraguay und Uruguay weitere fünf Jahre Zeit hatten, ihre Zollschränken abzubauen (vgl. Diaz Porta/Hebler/Kösters 2001: 10).

So ist in einem Text des akademischen Netzwerkes der Universität von Uruguay zu lesen, dass die bis jetzt gültigen Zölle für Ausnahmeprodukte beginnend ab 1. Jänner 1996 jährlich um 25% von Paraguay und Uruguay gesenkt werden müssen, um schließlich im Jahr 1999 eine 100%ige Beseitigung der Zölle zu erreichen. Die Länder Argentinien und Brasilien mussten jedoch bereits ein Jahr früher mit dem Abbau der Zollschränken beginnen und diesen bereits ein Jahr früher als die beiden kleinen Mercosur-Mitgliedstaaten beendet haben (vgl. RAU Juli 1998a). Diese Entwicklung soll die Tabelle 2 verdeutlichen:

Tabelle 2: Zollangleichungsverfahren zur Vorbereitung der Zollunion

Argentinien und Brasilien	Paraguay und Uruguay
1. 1. 1996 Reduktion von 25 %	1. 1. 1997 Reduktion von 25 %
1. 1. 1997 Reduktion von 50 %	1. 1. 1998 Reduktion von 50 %
1. 1. 1998 Reduktion von 75 %	1. 1. 1999 Reduktion von 75 %
1. 1. 1999 Reduktion von 100 %	1. 1. 2000 Reduktion von 100 %

Quelle: eigene Darstellung von Diaz Porta/Hebler/Kösters 2001: 11

Laut den Recherchen von Diaz Porta/Hebler/Kösters (2001: 11) war es jedem Mercosur-Mitgliedsstaat möglich, eine gewisse Anzahl von Produkten für dieses Zollangleichungsverfahren anzumelden: „für Argentinien waren es 221, für Brasilien 29, für Paraguay 427 und für Uruguay 950 Produkte“ (Ebd. 2001: 11). Jedoch sind sie zum Ergebnis gekommen, dass diese Zahlen in der Literatur in verschiedener Höhe anzutreffen sind. Diaz Porta/Hebler/Kösters (2001: 11) erklären sich diesen Umstand dadurch, dass Produkte, die aus diesem Zollangleichungsverfahren entfernt, aber nach einer gewissen Zeit wieder aufgenommen werden, sogleich wieder mit dem aktuellen Tarif gehandelt werden, das bedeutet, dass die vorübergehende Abwesenheit auf der Liste des Zollangleichungsverfahrens keine aufschiebende Wirkung für den weiteren Abbau von Zollschränken auslöst.

Durch eine derartig stark schwankende und variierende Vorgehensweise befürchten Diaz Porta/Hebler/Kösters (2001: 11), dass dadurch kein Beitrag zu einer verständlichen und transparenten Wirtschaftspolitik geleistet werden kann, die doch unsichere Investoren vom Gegenteil überzeugen sollte. Es kann auf diese Art und Weise sogar ein falsches Anreizsystem geschaffen werden.

Weiters impliziert diese Undurchsichtigkeit bei den Ausnahmelisten von Produkten eine immense Notwendigkeit von Ressourcen, die abhängig vom politischen Einfluss sind, aber an anderer Stelle besser eingesetzt hätte werden können, um doch einen Wettbewerb zu erzeugen (vgl. ebd. 2001: 11). „Solche rent seeking-Prozesse sind allokativ ineffizient, verringern die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt und leiten einen Teil der möglichen Konsumentenrente zugunsten der Produzenten um“ (Diaz Porta/Hebler/Kösters 2001: 12).

Zusätzlich zum Abbau der tarifären Handelshemmnisse verständigten sich die Mercosur-Länder grundsätzlich auch auf die Beseitigung von nicht-tarifären Handelsbeschränkungen, die in mehr als 100 verschiedene Gruppen eingeteilt wurden (vgl. ebd. 2001: 12). Auch dieses Ziel wurde aus Sicht von Diaz Porta/Hebler/Kösters (2001: 12) nicht erreicht, wobei sich diese nicht-tarifären Handelshemmnisse im Bereich des Umweltschutzes, Waffentransports und der Gesundheit finden lassen. Speziell für diese Problematik wurde ein „technisches Komitee“ (Ebd. 2001: 12) geschaffen, dessen Aufgabe darin besteht, weitere nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen zu finden und Vorschläge für ihre Beseitigung zu erarbeiten (vgl. ebd. 2001: 12). So behaupten Diaz Porta/Hebler/Kösters (2001: 12),

„es besteht weiterhin eine Diskriminierung von bestimmten Waren und Dienstleistungen, wodurch eine Integration der Märkte verhindert wird. Durch die Abschaffung nicht-tarifärer Handelshemmnisse innerhalb eines Integrationsraumes sind mit einem kleinen aber bedeutenden Unterschied die gleichen Wohlfahrtseffekte wie bei einer Reduktion von Zöllen zu erwarten.“ (Diaz Porta/Hebler/Kösters 2001: 12)

So ziehen sie daraus die Schlussfolgerung, dass beim Wegfall von nicht-tarifären Handelsbeschränkungen keine Einnahmen zu verlieren sind, wie dies bei tarifären Handelshemmnissen der Fall ist und daher auch nicht bei der Berechnung von Wohlfahrtseffekten vermisst werden. So ist es wichtig, dass diese so schnell wie möglich beseitigt werden, damit der Mercosur doch noch sein Potential in Bezug auf sein noch latent vorhandenes größeres Handelsvolumen ausschöpfen kann (vgl. Diaz Porta/Hebler/Kösters 2001: 12).

Ein weiteres Erschwernis stellen in dem Rahmen die weiterhin gültigen „Altverträge“ (Diaz Porta/Hebler/Kösters 2001:13) der Mercosur-Mitgliedsstaaten dar.

„Zum Beispiel das Handelsausweitungsprotokoll PEC (Protocolo de Expansión Comercial) von Brasilien und Uruguay aus dem Jahr 1975 oder das CAUCE (argentinisch-uruguayisches Abkommen über ökonomische Kooperation, Convenio Argentino Uruguayo de Cooperación Económica), von Argentinien und Uruguay von 1974.“ (Ebd. 2001: 13)

So müssen Herkunftsnachweise bei all jenen Geschäften vorgelegt werden, die im Rahmen der o.a. Vereinbarungen beschlossen werden und noch bis 2001 gültig sind. Die Regelungen schreiben vor, dass mind. 50% der Produktbestandteile vor Ort hergestellt wurden (vgl. Bouzas 1997: 113f).

Betreffend dem gemeinsamen Außenzolltarif wurden ebenfalls Ausnahmen wie bei den nicht-tarifären und tarifären Handelshemmnissen unter den Mercosur-Mitgliedsstaaten zugelassen, wobei der gemeinsame Außenzolltarif bereits im Dezember 1994 von den Mercosur-Mitgliedsstaaten beschlossen wurde und ab 1. Jänner 1996 seine Gültigkeit erlangte. Das Gefüge des Außenzolltarifs umfasst 9000 Positionen und ist statt dem nationalen Tarif der Mercosur-Mitgliedsstaaten gültig,

wenn diese mit Drittländern in Handlungsbeziehungen treten (vgl. Diaz Porta/Hebler/Kösters 2001: 14).

„Der gemeinsame Außenzoll hat 11 verschiedene Sätze in der Bandbreite von 0 bis 20%. Weil das dort fixierte Niveau niedriger ist als der vom Mercosur bei der WTO gemeldete konsolidierte Wert der bisherigen nationalen Tarife, kann der gemeinsame Außenzoll auch steigen. In den Jahren 1997 und 1998 wurde von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Heute liegt der durchschnittliche Außenzoll bei 10,4%.“ (Ebd. 2001: 14)

Wie schon angesprochen, sind die Regelungen betreffend dem gemeinsamen Außenzoll mit folgenden Ausnahmen aufgehoben: Die Zucker- und Automobilindustrie unterliegt keiner harmonisierten Vorschrift (vgl. Wehner 1999: 161). Hinsichtlich des Umsetzungszeitpunktes eines gemeinsamen Außenzolles ist für Argentinien und Brasilien der 1. Januar 1999 und für die beiden anderen Mercosur-Mitgliedsländer Paraguay und Uruguay ein Jahr später vorgesehen, das sich mit der Umsetzung des Abbaus von ihren Binnenzöllen deckt (vgl. Diaz Porta/Hebler/Kösters 2001: 14). Zusätzlich zu dieser Regelung dürfen bis zum Jahr 2001 Argentinien, Brasilien und Uruguay maximal 300 Tarifpositionen mit dem alten Außenzoll belegen, Paraguay sogar um knapp 100 Positionen mehr für noch weitere 6 Jahre (vgl. RAU Juli 1998b). Besonders für Investitionsgüter und für Produkte aus dem Informatik- und dem Telekommunikationsbereich wurden Ausnahmen geschaffen, die daraus bestehen, dass für den erstgenannten Bereich ein gemeinsamer Außenzoll in der Höhe von 14% in linearer Form für Argentinien, für Brasilien bis zum Jahr 2001 und für Paraguay bis zum Jahr 2006 erreicht werden sollte. Für die letztgenannten Bereiche wird ein Außenzoll in der Höhe, generell gültig für alle Mercosur-Mitgliedsstaaten, von maximal 16% bis zum Jahr 2006 angestrebt (vgl. Diaz Porta/Hebler/Kösters 2001: 14).

Diaz Porta/ Hebler/Kösters (2001: 16) ziehen über die Auswirkungen der Schaffung eines erfolgreichen Mercosur und seine dazu notwendigen Etappenziele wie die Implementierung einer Freihandelszone, einer Zollunion und schließlich eines Gemeinsamen Marktes folgende Bilanz: Es erhöht sich der Wohlfahrtseffekt für die Mercosur-Mitgliedsländer nur dann (vgl. Kösters/Beckmann/Hebler 2000: 8f), wenn „der Saldo von handelsschaffenden und handelsumlenkenden Effekten positiv ist“ (Diaz Porta/Hebler/Kösters 2001: 16). Daher widmen sich Diaz Porta/Hebler/Kösters (2001) näher der Entwicklung der Handelsflüsse, da sie meinen, dass diese ein Anzeichen für steigendes Wohlfahrtsniveau abbilden (vgl. ebd. 2001: 16).

So kommen sie zu dem Ergebnis, dass der Integrationsprozess bei den importierten Gütern innerhalb des Mercosur einen positiven Effekt bewirkte, da diese in Relation zu solchen aus Drittländern mit günstigeren Preisen und einfacheren Transportwegen erfolgreich konkurrieren können. Doch ist in dem Zusammenhang nicht außer acht zu lassen, ob der Welthandel mit Produkten nicht einen umlenkenden Effekt verursachte und eventuell ein negativer Wohlfahrtseffekt zu erfahren ist (vgl. Diaz Porta/Hebler/Kösters 2001: 23).

Nagarajan (1998: 20) gelangt im Zuge seiner Analyse der Importströme im Mercosur, gegliedert nach Produktarten, zu dem Resultat, dass „only a handful of products“ (Ebd. 1998: 20) Effekte bewirken, die in eine andere Richtung sich bewegen als davor.

„Aber da selbst für diese Produkte ein starker Anstieg der Importe aus Drittländern feststellbar war, zieht er den Schluss, dass die Erhöhung des Offenheitsgrades der Mercosur-Staaten zusammen mit der durch die Integration ausgelösten Dynamik positive Wohlfahrtseffekte durch Handelsschaffung bewirkt und eventuell auftretende negative Effekte der Handelsumlenkung bei einigen wenigen Gütern weit überkompensiert hat.“ (Diaz Porta/Hebler/Kösters 2001: 23)

Das Fazit über die Entwicklungen im Integrationsraum des Mercosur und seine Auswirkungen beschreiben Diaz Porta/Hebler/Kösters (2001: 26) mit folgenden Worten:

„Beim Mercosur als regionalem Integrationsraum zeigt sich besonders deutlich eine Spannung zwischen Anspruch und Realität. Zum einen ist er durch den hohen politischen Anspruch geprägt, gleich bei Gründung des Mercosur das Ziel der Etablierung eines Gemeinsamen Marktes ins Auge zu fassen und in jüngster Zeit sogar schon von einer Währungsunion zu sprechen. Zum anderen ist er durch die traurige Realität einer durch zahlreiche Ausnahmeregelungen im Detail und nationale Egoismen behinderten Verwirklichung des freien Warenverkehrs mit mancherlei Rückschlägen gekennzeichnet, so dass der Mercosur bislang allenfalls als unvollständige Freihandelszone charakterisiert werden kann.“ (Ebd. 2001: 26)

So sind sie sich sicher, dass bei einer vollständigen Zollunion „weit über das bisher erreichte Niveau hinausgehende Wohlfahrtsgewinne für die im Mercosur lebenden Menschen winken“ (Diaz Porta/Hebler/Kösters 2001: 28).

Sangmeister (2001: 16) hebt in seinen Ausführungen hervor, dass es nach zehn Jahren des Bestehens des Integrationsraumes Mercosur nicht eindeutig nachweisbar ist, welche „wohlfahrtsökonomischen Wirkungen“ (Ebd. 2001: 16) erzielt wurden.

Eine große Lücke stellt aus Sicht von Sangmeister (2001: 24) der Aufholbedarf an der Weltmarktorientierung dar, obwohl sich die Außenwirtschaft des Mercosur stetig immer mehr und mehr öffnet. Als Beispiel zur Untermauerung dieser Tatsache soll das Land Brasilien angeführt werden. So ist Brasilien einerseits unter den TOP 10 der größten Weltvolkswirtschaften anzutreffen, andererseits sucht man das Land vergebens, wenn man die Rangliste der zehn bedeutendsten Welthandelsländer betrachtet (vgl. Sangmeister 2001: 24).

Sangmeister (2001) führt aus, dass sich

„immerhin die Exporterlöse des Mercosur in den 90iger Jahren nahezu verdoppelt haben. Gleichzeitig sind allerdings die Importaufwendungen um fast das Dreifache gestiegen. Eine Ursache der ungleichgewichtigen Entwicklung der grenzüberschreitenden Warenströme ist der durch den technologischen Rückstand der Region bedingte Nachholbedarf bei der Einfuhr von Kapitalgütern zur

Modernisierung und Kapazitätserweiterung der Produktionsanlagen.“ (Sangmeister 2001: 24).

Aus einem World Development Report der Weltbank (2000: 266) aus dem Jahr 1999/2000 ist zu entnehmen, dass die relativ im internationalen Vergleich geringen Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen eine Weiterentwicklung der Industriebereiche des Mercosur auf Weltklassenniveau sehr erschweren, um dann auch best-practice-Standards erfüllen zu können. Dies ist auch bei dem Mercosur-Mitgliedstaat Brasilien festzustellen, das „über den größten und relativ modernsten Industriepark innerhalb Lateinamerikas verfügt“ (World Bank 2000: 266). Dies lässt sich wie folgt anhand von Zahlen darstellen:

„High-tech-Produkte hatten 1997 in Argentinien und Brasilien Anteile von 15 bzw. 18% an der Ausfuhr industrieller Güter; in Uruguay und Paraguay betrug dieser Anteil lediglich 8 bzw. 4%.“ (Sangmeister 2001: 25)

und

„so waren beispielsweise 1998 die fünf wichtigsten Produkte in der brasilianischen Ausfuhrstatistik Roheisen, Kaffee, Tierfutter, Ölsaaten und Zucker“ (Sangmeister 2001: 25)

So ist die Conclusio zu ziehen, dass „die Volkswirtschaften des Mercosur auch während der 90iger Jahre noch immer in hohem Maße Primärgüterexporteur geblieben sind“ (Sangmeister 2001: 25). Jedoch ist es aus Sicht von Sangmeister (2001: 25) unerlässlich, dass sich Teilnehmer am Weltmarkt die Eigenschaft einer internationalen Wettbewerbsfähigkeit aneignen sollten. Diese internationale Wettbewerbsfähigkeit besteht nicht mehr, seit die Welt globalisiert wurde, allein aus dem reichlichen Besitz von Rohstoffen - so wie es der Fall beim Mercosur ist - oder von Kapital, das an weltweiten Stellen auf Kredit genommen werden kann (vgl. Sangmeister 2001: 25). „Ein dauerhaft dynamischer Wirtschaftsprozess ohne die binnenstaatlichen Basisinstitutionen einer wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft und jenseits des Referenzrahmens 'Weltmarktorientierung' erscheint aus heutiger Sicht weitgehend unmöglich“ (Sangmeister 2001: 25).

Sangmeister (2001: 26) sieht vor allem, wenn er von „neuen Organisationsmuster in immer mehr Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft“ (Ebd. 26) spricht, die Bereiche der Arbeitsbeziehungen, der staatlichen Arbeitsmarktpolitik, aber auch die Systeme, die zur sozialen Absicherung der Bevölkerung dienen, und der Aus- u. Weiterbildung, als sehr reformbedürftig.

So unterliegen derzeit die „formalen Arbeitsmärkte“ (Sangmeister 2001: 26) starken Regulierungen, was dazu führt, dass Arbeitstätigkeiten in sog. „informelle Arbeitsmärkte“ (Ebd. 2001: 26) ausgelagert werden, wo eine gewisse Flexibilität hinsichtlich der Gestaltung von Arbeitsverträgen vorhanden ist. Der Druck, Ressourcen in Mercosur-Unternehmen zu verringern, verursachte zwar gewaltige Zuwächse in der Produktivität eines Unternehmens, aber gleichzeitig auch eine

Asymmetrie zwischen formalen, informellen und unsicheren Beschäftigungsverhältnissen (vgl. ebd. 2001: 26).

„Dies ist eine mögliche Erklärung für das signifikante Anwachsen der informellen Beschäftigung während der 90iger Jahre. So entstanden beispielsweise in Argentinien 72% der von 1990 bis Anfang 2000 neu geschaffenen Arbeitsplätze im informellen Sektor, die Zahl der informellen Beschäftigungsverhältnisse ist in diesem Zeitraum um schätzungsweise 50% angestiegen.“ (Sangmeister 2001: 26)

Sangmeister (2001) meint, die Absicht, die Arbeitsgesetzgebung, die „teilweise noch aus den 40iger Jahren stammt und stark korporativistisch geprägt ist“ (Ebd. 2001: 26) zu reformieren, stellt nach wie vor ein sehr konfliktreiches Thema in der Politik des Mercosur dar. Somit werden nur sehr wenige und zaghafte Versuche unternommen werden, dieses zu bearbeiten. Dies gilt auch für „die grundsätzliche Neuordnung der staatlichen Arbeitsmarktpolitik“ (Ebd. 2001: 26), die aber die Schaffung eines Gleichgewichts zwischen der Modernisierung von Unternehmen und der Beibehaltung von vorwiegend produktiven formellen Arbeitsverhältnissen erleichtern würde (vgl. ebd. 2001: 26). In dieser notwendigen Entwicklung sieht Sangmeister (2001) keinen Widerspruch, da die „teilweise völlig antiquierten“ (Ebd. 2001: 26) Arbeitsregelungen bei einem Großteil der Bevölkerung des Mercosur sowieso nicht angewandt werden und nur „auf dem Papier allgemeine Gültigkeit beanspruchen“ (Ebd. 2001: 26). „Die gemeinsame Declaración Sociolaboral del MERCOSUR“ (Ebd. 2001: 26), die Ende 1998 von den Staatspräsidenten Brasiliens, Argentinien, Uruguays und Paraguays unterfertigt wurde, umfasst einerseits die internationalen Arbeitsrechte und -normen, löst aber keine Rechtsverbindlichkeit für die Mercosur-Staaten aus, da der Integrationsraum, wie bereits im vorangegangenen Kapitel über den strukturellen Aufbau des Mercosur erwähnt, bis dato keine supranationalen Regulierungsinstrumente geschaffen hat (vgl. ebd. 2001: 26).

Als weiteren Schauplatz für die Schaffung von „neuen Organisationsmuster in immer mehr Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft“ (Ebd. 2001: 26) kann der Bereich der Systeme erwähnt werden, die der sozialen Absicherung der Bevölkerung dient. Sangmeister (2001) bezieht sich dabei auf die Renten- und Krankenversicherungssystemen.

„Diese hatten traditionell nur eine begrenzte personelle Reichweite, ihre Verwaltung war meist ineffizient, sie verwendeten die finanziellen Mittel häufig für versicherungsfremde Leistungen und sie waren hoch defizitär. Im Ergebnis konnten sie die ihnen gestellten Sicherungsaufgaben nicht erfüllen und wirkten teilweise sogar kontraproduktiv oder dienten lediglich der Privilegierung kleiner Personengruppen.“ (Sangmeister 2001: 27)

Sangmeister (2001) zieht sogar die Conclusio daraus, dass „bestimmte, politische artikulationsfähige Gesellschaftsgruppen“ (Ebd. 2001: 27) die Reformen dieser Systeme verhindern, weil diese natürlich dadurch ihre Privilegien verlieren. Zur Verdeutlichung kann die Reform der gesetzlichen Altersversicherung im öffentlichen

Dienst Brasilien herangezogen werden. Die Rentenreform in Argentinien konnte sogar nur durch ein Präsidialdekret erzwungen werden, da diese Reform nicht von der Mehrheit im argentinischen Kongress befürwortet wurde (vgl. Sangmeister 2001: 27). So stellt Sangmeister (2001) die absolute Notwendigkeit der Reform von Sozialversicherungen fest, da diese sowohl ein Bild der „Ineffizienz“ (Ebd. 2001: 27) widerspiegeln als auch von jedermann leicht zu missbrauchen sind. Neben der Notwendigkeit einer Reform aufgrund der o.a. Gründe spielen auch nach Meinung von Sangmeister (2001) die „veränderte Altersstruktur und die längere Lebenserwartung“ (Ebd. 2001: 27) eine große Rolle, wenn es darum geht, die Leistungen der sozialen Absicherung langfristig zu finanzieren und zwar mittels einer „Umlagefinanzierung und Kapitalabdeckung“ (Ebd. 2001: 27).

Jedoch ist die Entwicklung des Mercosur zu einem attraktiven Investitionsstandort nach Ansicht von Sangmeister (2001: 28) nur möglich, wenn auch dabei berücksichtigt wird, genügend „Humankapital“ (Ebd. 2001: 28) wachsen zu lassen. Aber genau bei diesem Thema, vor allem im Schulsystem und in der beruflichen Ausbildung sieht Sangmeister (2001: 28) einen großen Nachholbedarf.

Es sind zwar, wie Sangmeister (2001: 28) betont, in den Großstädten der Mitgliedstaaten ausgezeichnete Universitäten und Privatschulen anzutreffen, an denen StudentInnen und SchülerInnen eine niveauvolle Ausbildung erfahren, aber dieses Angebot bleibt dem Großteil der Kinder verwehrt.

Im Report der Internationalen Entwicklungsbank aus dem Jahr 1998 (IDB 1998: 45f) ist zu entnehmen, wie lange die Schule von Kindern besucht wird, und in welchen qualitativen Zuständen das Bildungssystem sich befindet. „Der typische Erwerbstätige in den Mercosur-Ländern hat die Schule lediglich 4 Jahre besucht, während der entsprechende Vergleichswert für Südostasien über 6 Jahre beträgt“ (IDB 1998: 45f). Sangmeister (2001: 28) ist sich sicher, dass, wenn ein Land genügend Investitionen in den Bildungsbereich tätigt, „die (Aufwärts-) Mobilität der Begünstigten innerhalb einer Generation“ (Ebd. 2001: 28), sich erhöht, obwohl aus der kurzfristigen Zeitperspektive sich dieser Aufwärtstrend nicht unmittelbar auf eine Änderung der unausgewogenen Einkommensverteilung auswirkt. Jedoch trägt ein exzellentes (Aus-)Bildungssystem dazu bei, die Innovationsfähigkeit und Fokussierung auf technologische Arbeitsleistungen der BürgerInnen eines Mercosur-Mitgliedstaates zu fördern und somit die staatliche Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen (vgl. Sangmeister 2001: 28). In dem Zusammenhang ist es wichtig, dass neues technisches Know-How geschaffen wird, um auf diese Art und Weise Arbeitsprozesse wirtschaftlicher zu gestalten, die aber bestens ausgebildete Schlüsselkräfte benötigen (vgl. ebd. 2001: 28). „Nicht die Quantität von Arbeitskräften ist zukünftig von Bedeutung (daran mangelt es den Mercosur-Staaten nicht), sondern deren Qualität“ (Sangmeister 2001: 28).

An dieser Stelle gelangt Sangmeister (2001: 29) erneut zu der Frage, ob die „artikulationsfähigen Gesellschaftsgruppen“ (Ebd. 2001: 27) jemals zur Erkenntnis gelangen, dass die notwendigen Reformen im Wirtschafts- und Sozialbereich auch in ihrem Interesse durchgeführt werden, damit langfristig der Integrationsprozess weiterentwickelt werden kann. Drainville (1999: 229f) glaubt, dass „tatsächlich der Integrationsprozess im südlichen Lateinamerika auch eine ‚Regionalisierung von unten‘ befördert hat, mit der Bildung transnationaler Netzwerke sozialer Bewegungen und bemerkenswerten grenzüberschreitenden Koalitionen zwischen unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Akteuren“.

Die Bürgerinnen und Bürger der Mercosur-Mitgliedstaaten mussten erfahren, dass wirtschaftliches Wachstum nicht ihr Problem, arm zu sein, löst, sondern sogar noch verstärken kann (vgl. Sangmeister 2001: 29f).

Dieselben Bürgerinnen und Bürger verknüpften mit der Schaffung des Mercosur das Erlangen von mehr Demokratie und die Möglichkeit zu partizipieren. Sie wurden jedoch während den letzten Jahren enttäuscht (Sangmeister 2001: 30). Dies stellt insofern keine Neuigkeit dar, als dass die vormals als demokratisch angesehenen Institutionen die Probleme der Bevölkerung nicht löst. Die Enttäuschung im Mercosur kann nach Meinung von Sangmeister (2001: 30) wieder verringert bzw. beseitigt werden, wenn der „compromiso democratico“ (Ebd. 2001: 30) mit einer gewissen Ernsthaftigkeit durchgesetzt wird. Der „compromiso democratico“ basiert auf dem „Protokoll von Ushuaia über die Demokratieverpflichtung im Mercosur, Bolivien und Chile“ (Ebd. 2001: 30), in dem folgendes festgehalten ist:

„Das Demokratieangebot, das bereits in der ‚Deklaration der Präsidenten über die Verpflichtung zur Demokratie innerhalb des Mercosur‘ enthalten war, [wurde] vertragsrechtlich verankert und spezifiziert; demzufolge gilt die volle Gültigkeit demokratischer Institutionen als wesentliche Voraussetzung des Integrationsprozesse. Demokratische Institutionen an sich und die effektive Partizipation sind zu stärken.“ (Sangmeister 2001: 30, Fußnote 3)

Daher beschränkt sich das Vorhaben, soziales Gleichgewicht und soziale Absicherung umzusetzen, nicht nur auf die Eindämmung von Gewalt und Elend, sondern diese „Demokratieverpflichtung“ (Sangmeister 2001: 30) muss daher auch mit angreifbaren Inhalten belebt werden (vgl. ebd. 2001: 30). Das setzt aber voraus, „Sozialreformen nicht nur rhetorisch zu fordern, sondern faktisch umzusetzen“ (Ebd. 2001: 30).

3.3 Verlauf der Verhandlungen 2002 bis 2004

Während des Jahres 2002 fanden weitere Gesprächsrunden statt, bei denen gegenseitig Angebote vorgelegt wurden, vor allem den europäischen Agrarbereich betreffend. So erhofften sich die Vertreter des Mercosur und der Europäischen Union vom zweiten EU-Lateinamerika-Gipfel, dass eine Einigung hinsichtlich der Handelsliberalisierung erzielt wird (vgl. Korthoff 2005: 147). Der spanische Wirtschaftsminister Rodrigo Rato pochte sehr stark bereits während den Vorbereitungsarbeiten für den zweiten Gipfel in Madrid auf die notwendigen Fortschritte innerhalb der nächsten drei Jahren (vgl. ebd. 2005: 147).

Korthoff (2005: 147) fasst die Ergebnisse des Gipfels wie folgt zusammen: Die Erwartungen, die die Mitgliedstaaten des Mercosur mit dem Treffen in Madrid verbanden, wurden nicht erfüllt. So wurden mit Chile und Mexiko, die keine Mercosur-Mitgliedstaaten sind, Assoziierungs- und Freihandelsabkommen unterschrieben. Gerade diese Art der Abkommen gelang nicht, mit dem Mercosur abzuschließen, außer Gespräche darüber zu führen, wie wichtig die zukünftige Handelsliberalisierung ist (vgl. Assessment Report 2002: 1). An dieser Stelle weist Korthoff (2005: 148) daraufhin, dass

„während sich die Mercosur-Exporte in die EU zum großen Teil aus landwirtschaftlichen Produkten zusammensetzen, weisen Chile und insbesondere Mexiko einen höheren Anteil industriell gefertigter Exportgüter und eine stärkere Diversifizierung auf.“ (Ebd. 2005: 148)

Doch einigte man sich, dass diese Vereinbarungen mit Chile und Mexiko als Modell für das weitere Assoziierungsabkommen mit dem Mercosur dienen soll, um so eventuell die gegensätzlichen Grundeinstellungen zu den heiklen Verhandlungsthemen wie der Landwirtschaft und der Fischerei (vor allem erneut seitens Frankreich) zu überwinden (vgl. Korthoff 2005: 147).

Schließlich wurde eine breite kritische Bilanz über die Bereiche der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit, des politischen Dialogs, der Förderung der Klein- und Mittelunternehmen, nichttarifärer sowie tarifärer Handelshemmnisse gezogen und in einem gemeinsamen Assessment Report festgehalten. Trotz aller Widerstände und Unstimmigkeiten wollen sich beide Verhandlungspartner, sowohl die EU als auch der Mercosur, an 2004 als das Jahr orientieren, in dem die Verhandlungen schlussendlich abgeschlossen sein sollten (vgl. Korthoff 2005: 147). Aber die Entwicklungen verliefen anders.

In der von der Heinrich-Böll-Stiftung beauftragten Studie beginnt Fritz (2008: 6) seine Ausführungen, dass „die Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur bis Ende Oktober 2004 ursprünglich abgeschlossen hätten werden sollen“. Im Oktober 2004 in Lissabon charakterisierten die Vertreter seitens der Europäischen Union und des Mercosur die während den letzten drei Jahren vorgelegten Angebote über eine Handelsliberalisierung als nicht zufrieden

stellend. Beide Seiten wiederholten aber ständig, wie wichtig ihre strategischen Beziehungen sind und in dem Kontext eben die Weiterverhandlung über das Interregionale Assoziationsabkommen, das als wichtiges Element gesehen wird, ihre politischen und wirtschaftlichen und Verbindungen zu stärken (vgl. Europäische Kommission/Generaldirektion Handel 2004: 1).

So wurde immer wieder versucht, die Gespräche fortzusetzen, doch seit diesem Zeitpunkt sind sie gestoppt. Auch konnten einige Treffen zu technischen Themen nicht mehr dazu beitragen, dass die Verhandlungen erneut aufgenommen werden. (vgl. Fritz 2008: 6).

„Auch ein Ministertreffen im September 2005 sowie der EU-Lateinamerika- Gipfel im Mai 2006 in Wien konnten den Stillstand nicht überwinden. Nach Ankündigungen beider Seiten sollte ein nächster Anlauf im Mai 2008 in Lima am Rande des 5. EU-Lateinamerika-Gipfels unternommen werden.“ (Ebd. 2008: 6).

Diese Entwicklung ist doch erstaunlich, als dass im Rahmen des zweiten Madrider Gipfels vom 17. Mai 2002 ein regionales Strategiepapier für den Zeitraum 2002-2006 abgeschlossen wurde (vgl. Europäische Kommission 2. August 2007: 4).

„Im regionalen Strategiepapier 2002-2006 wurde explizit eine Verbindung zwischen der Zusammenarbeit und der Unterstützung des Verhandlungsprozesses im Hinblick auf ein Assoziationsabkommen hergestellt und darauf hingewiesen, dass die Schaffung eines gemeinsamen Markts Voraussetzung für den Abschluss der Verhandlungen und die Tragfähigkeit der Assoziation der beiden Regionen ist.“ (Europäische Kommission 2. August 2007: 19)

Die EU und der Mercosur legten sich auf drei Schwerpunkte der weiteren Zusammenarbeit mit einem dazugehörigen Richtprogramm fest, denen Finanzmittel in der Höhe von € 48 Mio. aus dem EU-Budget zugewiesen wurden: „Unterstützung der Binnenmarktintegration und Ausbau des interregionalen Handels (€ 21 Mio.); Unterstützung bei der Institutionalisierung des Mercosur (€ 12,5 Mio.) und Unterstützung der Zivilgesellschaft im Mercosur (€ 14,5 Mio.)“ (Europäische Kommission 2. August 2007: 19).

Zu den erwähnten Schwerpunktbereichen legten beide Partner einzelne Maßnahmen mit den dafür vorgesehenen Budgetmitteln fest. Um sich diese Maßnahmen konkreter vorzustellen, seien an dieser Stelle einige Beispiele angeführt:

Im Zusammenhang mit der Unterstützung bei der Institutionalisierung des Mercosur wurde die „Unterstützung des Mercosur-Sekretariats, die Unterstützung des Schlichtungs- und Streitbeilegungssystems des Mercosur und die Unterstützung des Gemeinsamen Parlamentsausschusses“ (Europäische Kommission 2. August 2007: 19) in Verbindung gebracht. Für die Bereiche, die Binnenmarktintegration und den Ausbau des interregionalen Handels zu unterstützen, fand man die Maßnahmen im Zuge der „Zollharmonisierung“ (Europäische Kommission 2. August 2007: 20) und im Zuge der Förderung der „Biotechnologie, um die Wettbewerbsfähigkeit der Produkte

auf den internationalen Märkten zu verbessern“ (Europäische Kommission 2. August 2007: 20) als hilfreich. „Dabei ist vorgesehen, dass die EU ihre Zölle stärker und schneller reduziert als die Mercosur-Staaten sowie letztere unter günstigeren Bedingungen als andere WTO-Mitglieder öffentliche Dienstleistungs- und Bauaufträge in der EU erhält“ (Korthoff 2005:147f). „Das Schlüsselprojekt“ (Europäische Kommission 2. August 2007: 20) der Kooperation in dem Bereich des Ausbaus des interregionalen Handels wurde in der Unterstützung der Mercosur-Länder „bei der Erfüllung der strikten Anforderungen im Bereich der Tier- und Pflanzengesundheit – einschließlich der Rückverfolgbarkeit“ (Ebd. 2. August 2007: 20) – gesehen, bezugnehmend auf den Bereich des Handels mit Agrarprodukten.

3.3.1 Darstellung der Gründe für den Abbruch der Verhandlungen

Wenn die Gründe für den Abbruch der Verhandlungen im Jahr 2004 aufgelistet werden, so ist immer an vorderster Stelle als ein Grund das Scheitern der Gespräche über die „Liberalisierung der Agrarmärkte“ (Fritz 2008: 6) angeführt. Kutas (2006) spricht in ihrer Analyse generell von einem „Agrarknoten“, der einerseits daraus besteht, dass der Mercosur den Zugang zum europäischen Markt von Agrarprodukten erlangen möchte, andererseits sind aber die Vertreter der Europäischen Union mit den Angeboten seitens des Mercosur unzufrieden, wann und auf welche Art und Weise der Markt für Industriegüter und Dienstleistungen zu betreten ist. Auch erfolgen aus Sicht der EU keine adäquaten Maßnahmen, um den Bereich der Investitionen und öffentlichen Aufträge zu liberalisieren (vgl. Fritz 2008: 6).

Gleichzeitig mit den Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur über ein Assoziationsabkommen nach dem Abschluss des Interregionalen Rahmenabkommens im Jahr 1995 begannen im Jahr 2001 Verhandlungsgespräche im Rahmen der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) (vgl. Fritz 2008: 7), an denen sich die EU und der Mercosur mit vielen anderen Akteuren beteiligten. Aus Sicht von Fritz (2008: 7) hielten sich der Mercosur und die EU in ihren bilateralen Verhandlungen zurück, da sie doch prioritär die Ergebnisse aus der Doha-Runde abwarten wollten. Dieses Verhalten wurde verstärkt, nachdem, wie bereits erwähnt, die Verhandlungen über die weitere Zusammenarbeit EU-Mercosur im Oktober 2004 abgebrochen wurden. Somit legten beide Seiten ihre Schwerpunkte in den außenpolitischen Aktivitäten auf die Doha-Runde (vgl. Fritz 2008: 7f).

Dieses Jonglieren der Agrarquoten sieht die EU insofern gerechtfertigt, als der Mercosur allein schon aus der Erhöhung der europäischen WTO-Quoten großen Nutzen ziehen könnte. Doch sind gerade diese WTO-Quoten seitens der EU noch nicht fixiert und beinhaltet ein noch intensiveres Nachdenken über die Aufteilung der Quotenmengen, da neben den Mercosur-Mitgliedsstaaten noch viele weitere Akteure auf dem weltweiten Agrarmarkt anzutreffen sind (vgl. Fritz 2008: 8). So wird eine große Unsicherheit erzeugt, da das Vorgehen der EU sehr stark von den weiteren Verhandlungsergebnissen im Rahmen der WTO abhängt. Dies ist auch dem

Mercosur bewusst und strebt daher vorerst einmal kein rasches Umsetzen eines Assoziationsabkommens mit der EU an. Als wenn die ganze Situation nicht bereits schon einigermaßen festgefahren ist, wird diese noch verschärft, indem die Doha-Runde selbst in einer Krise versinkt und seit 2004 jährlich ihre Ziele nicht erreichen kann. Alles deutet darauf hin, dass der Abschluss der Verhandlungen sich sehr verzögern wird (vgl. Fritz 2008: 8).

Andererseits erschweren Meinungsdivergenzen untereinander das Zusammenwachsen der Mercosur-Mitgliedsstaaten und ein einheitliches Auftreten bei Verhandlungsgesprächen. Dabei äußern die Länder Argentinien und Brasilien immer wieder Bedenken über eine zukünftige Assoziierung der Beziehungen mit der Europäischen Union. Die anderen Mitgliedsstaaten Paraguay und Uruguay hingegen sehen viele positive Aspekte in den weiteren Verhandlungen mit der EU. Uruguay würde gerne soweit gehen, dass es viel von seiner Abhängigkeit im Bereich der Außenpolitik vom Mercosur verliere und dass es bilaterale Abkommen mit der EU als optimales Instrumente zur Erlangung dieses Vorhabens verwende (vgl. BID-INTAL 2007a: 86f). Weiters verursachen Konflikte zwischen Argentinien und Brasilien eine Trägheit des Integrationsblockes. Dies kam vor allem während der argentinischen Wirtschaftskrise Ende 2001/2002 ans Licht, als die stark abgewertete brasilianische Währung ermöglichte, dass Brasilien den argentinischen Markt mit billigen Produkten überrannte und so die Rezession in Argentinien, das ihre Währung noch bis 2001 an den Dollar gebunden hat, beschleunigte (vgl. Fritz 2008: 9f). Die Wirtschaftskrise hatte verheerende Auswirkungen auf den Handel der Mercosur-Mitgliedsstaaten untereinander: Vor der Krise betrug der Anteil des intraregionalen Handels an den Gesamtexporten rund 25%. Bis 2002 jedoch betrug diese Quote erneut nur 11% (vgl. BID-INTAL 2007b: 21f).

Nichtsdestotrotz ist sich Fritz (2008: 10) sicher, dass die Mercosur-Staaten weiterhin an der Integration in den Weltmarkt festhalten möchten und die Wirtschaftskrise 2001/2002 die Verfolgung dieser Strategie noch weiter verstärkt hat. Eine Abstimmung über die Konditionen, zu denen die Mercosur-Staaten auf dem Weltmarktaktiv sein wollen, ist von den einzelnen Regierungen nicht gewünscht. Jeder strebt eine zunehmend aktive selbstständige Handelspolitik an (vgl. Fritz 2008: 10).

Nicht nur die fehlende Dynamik innerhalb des Mercosur war ausschlaggebend für den Abbruch von Verhandlungen über ein Assoziationsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur, auch die Europäische Union als Institution erfuhr eine Veränderung, die das Weiterkommen in den Verhandlungen verzögerten. Dabei handelte es sich um die Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedsstaaten in Osteuropa im Mai 2004. Diese neuen Mitglieder (wie z.B. Polen) waren starke Unterstützer der Agrarlobby in der EU und sahen in den Agrarprodukten aus Lateinamerika ebenfalls Gefahrpotential für das weitere Bestehen ihrer eigenen Produkte am Markt (vgl. Fritz 2008: 12).

In Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit der EU mit dem Mercosur merkt Fritz (2008: 13) an, dass die Mercosur-Mitgliedsstaaten doch Erwartungen besitzen, hohe finanzielle Mittel für diesen Bereich zu erhalten. Aber die Realität stellt sich anders dar. Der größte Teil der Geldmittel fließt in handelspolitische Maßnahmen des Abkommens und nicht in die Entwicklungshilfe des Mercosur. Der Integrationsraum Mercosur gewinnt den Eindruck, dass für den europäischen Verhandlungspartner „das Handelskapitel selbst als das wichtigste Element des Abkommens behandelt“ (Fritz 2008: 14) wird. So ist es nicht verwunderlich, dass die Presse über die europäische Union nicht als eine „uneigennützige Förderin der regionalen Integration des Mercosur“ (Fritz 2008: 14) berichtet und doch immer wieder ihre wirtschaftlichen Interessen als Hauptgrund für das Abschließen eines Assoziierungsabkommen mit dem Mercosur nennt (vgl. Fritz 2008: 14). Fritz (2008: 14) vermisst daher wissenschaftliche Beobachtungen und Analysen über „die möglichen sozialen ökologischen Folgen der biregionalen Liberalisierung“, die dann auch Eingang in die Presseberichterstattung finden und die „schwerwiegenden Defizite der öffentlichen Rezeption“ (Fritz 2008: 14) beseitigen könnten.

Doch gerade diese sozialen Faktoren, die auch in der Evaluierung des Integrationsraumes Mercosur berücksichtigt werden müssten, stellt Korthoff (2005: 112) in ihrer Forschungsarbeit dar. In einem Zwischenfazit hebt Korthoff (2005: 102) hervor, dass viele ökonomische und politische Fortschritte im Mercosur erzielt wurden. Die Evaluierung der Gründe für den Abbruch der Verhandlungen legt Korthoff (2005: 102) vor allem auf die Analyse des Mercosur und listet dessen Probleme und weiteren Herausforderungen auf. Wie Fritz (2008) stellt der Mercosur nach Ansicht von Korthoff (2005: 102) „noch keinen Gemeinsamen Markt dar, dennoch sind bereits wichtige Grundlagen zu seiner Errichtung geschaffen worden“ (Ebd. 2005: 102). So wurde in allen Mitgliedsstaaten begonnen, zu privatisieren (vgl. Korthoff 2005: 102). „Das jährliche Wachstum belief sich von 1991 bis 2001 durchschnittlich auf 2,6%“ (Korthoff 2005: 102). Dies hat zur Folge, dass andere lateinamerikanischen Staaten, die USA und die EU den Mercosur als würdigen Handelspartner betrachten (vgl. Korthoff 2005: 102).

Diese positive wirtschaftliche Entwicklung wurde von vielen Bürgerinnen und Bürger wahrgenommen. Jedoch vergrößerte sich seit 1995 immer stärker die Skepsis gegenüber den ehrgeizigen Zeitplänen zur Umsetzung des Mercosur und gegenüber den positiven Aspekten einer weiteren Schwerpunktlegung auf das Wirtschaftswachstum. Diese Skepsis zeigte sich in organisierten Protesten in den verschiedenen Mercosur-Mitgliedsstaaten (vgl. Korthoff 2005: 112). So begannen Akteure, die den Gewerkschaften zuzuschreiben sind, zu fordern, dass verschiedene Gesellschaftsgruppen ihre Interessen und Ängste adäquat artikulieren können, aber auch bei der weiteren Umsetzung des Integrationsraumes des Mercosur berücksichtigt werden (vgl. ebd. 2005: 112). So sollte verstärkt darauf Bedacht genommen werden, „strukturschwache Regionen und Sektoren des Mercosur zu fördern und den steigenden Wettbewerbsdruck sozialpolitisch zu flankieren“ (Ebd.

2005: 112), da unter den Mercosur-Ländern eine gerechte Verteilung kaum umgesetzt wurde und schon seit längerer Zeit, als es auch noch keinen Mercosur gab, vorhanden ist (vgl. Korthoff 2005: 112).

Den Regierungsvertretern ist klar, dass eine Einbindung der Interessenverbände auch zu einem schnelleren Lernen führt, wie der Integrationsprozess funktioniert, sich wirtschaftlich zu öffnen und sich auch zu modernisieren (vgl. Klein 1997: 74). Weiters glauben die Regierungen auch daran, dass die Verbände die Funktionen und Aufgaben der Organe des Mercosur der Bevölkerungen viel näher bringen, indem sie diese mit Informationen versorgen und so einen immer höheren Bekanntheitsgrad erlangen (vgl. Klein 1997: 73ff; vgl. Korthoff 2005: 113).

Klein (1999: 74) behauptet, dass die unternehmerischen Verbände eine größere Durchsetzungskraft besitzen als die Gewerkschaften, weil es ihnen durch ihre Institutionalisierung leichter möglich ist, in organisierter Form mitzugestalten, unterstützt durch Unternehmen mit einem hohen Exportvolumen und durch gute Netzwerke innerhalb der Regierungsstellen. So organisieren die Unternehmen seit der Gründung des Mercosur viele Ausstellungsmessen, bei denen sie sich entsprechend präsentieren und Kontakte zu anderen Geschäftspartnern knüpfen können (vgl. Klein 1997: 80). Die integrationsfreundlichen Unternehmen vereinbarten untereinander „im Rahmen von Kooperationsabkommen joint-venture-Programme, komplementäre Produktionsstrukturen, gemeinsame Absatzstrategien sowie eine technologische Zusammenarbeit“ (Korthoff 2005: 113). An dieser Stelle weist Korthoff (2005: 113) darauf hin, dass Unternehmen sich unterschiedlich schnell und effizient den neuen Bedingungen angepasst haben.

„Dies steht im Einklang mit den Erfahrungen des europäischen Integrationsprozesses, wo Integration meist als sinnvoll oder notwendig erachtet wird, deswegen aber nicht unbedingt beliebt, sondern Anlass vieler Sorgen und Ängste ist.“ (Klein 1997: 78)

Aus der Sicht von Korthoff (2005: 114) ist es daher besonders wichtig, wenn soziale Faktoren und Auswirkungen des Integrationsprozesses des Mercosur berücksichtigt werden und die Gewerkschaften für „eine soziale Harmonisierung“ (Ebd. 2005: 114) innerhalb des Mercosur kämpfen. Daher bemühen sich diese sehr, am Integrationsprozess zu partizipieren, obwohl sie, wie bereits erwähnt, im Vergleich zu den Unternehmensverbänden nicht mit hoher Machteinflussnahme ausgestattet sind (vgl. ebd. 2005: 114).

Als einen Höhepunkt ihrer Forderungen seitens der Gewerkschaften kann die „Charta der sozialen Grundrechte“ (Klein 1996) betrachtet werden. Diese hat zum Inhalt „Grundrechte, Kollektives Arbeitsrecht, Soziale Sicherheit, Kontrollmechanismen und Kontrolle der Grundrechte“ (Klein 1996: 217ff). Der Vorschlag, eine Sozialcharta umzusetzen, wurde zuerst von den Unternehmen nicht begrüßt, da sie dafür keinen großen Bedarf sahen und ihnen auch dafür die finanziellen Mittel fehlten (vgl. Korthoff 2005: 115). Doch die Gewerkschaftsvertreter

gaben nicht auf und führten weitere intensive Diskussionen mit den Arbeitgebervertretern (vgl. Korthoff 2005: 115). Schließlich wurde im Jahr 1998 die Charta der Grundrechte, nachdem einige Kompromisse geschlossen wurden, unterzeichnet. Ein weiterer Erfolg im sozialen Bereich konnte erzielt werden, indem das 1995 errichtete Wirtschafts- und Sozialforum Gewerkschaften und andere gesellschaftlichen Akteuren (z. B. Vertreter der Kirche) an Diskussionen zukünftig teilnehmen lässt. Die Wahrnehmung täuscht, dass dieses neugegründete Forum und die Unterzeichnung der Charta den Integrationsprozess nicht beeinflussen, wurden doch auf diese Arte und Weise nach Ansicht von Korthoff (2005: 115) „wichtige Grundlagen für den Ausbau eines grenzüberschreitenden sozialen Dialogs geschaffen“. Schirm (1997: 102) weist in dem Zusammenhang auf folgendes hin:

„Bezüglich der Sozialgesetzgebung liegt das Grundproblem innerhalb der Mitgliedsländer allerdings nicht im Fehlen klarer Regelungen, sondern in der vollkommen ungenügenden Umsetzung meist sehr fortschrittlich gefasster Sozialgesetze. Das Umsetzungsproblem würde auch von einer Sozialcharta des Mercosur nicht gelöst.“ (Ebd. 1997: 102)

Weiters empfiehlt Klein (1997: 80) Gewerkschaftsvertretern, sich weniger stark darauf zu fokussieren, wie sie die negativen Auswirkungen des Integrationsprozesses auffangen können, als sich mehr darin zu engagieren, in möglichst viele andere Politikbereiche Einfluss zu nehmen.

Zusätzlich zu den Hindernissen bei der Umsetzung trägt die spärliche Koordinierung im Bereich der Wirtschaftspolitik dazu bei, dass der Integrationsprozess noch nicht größere Fortschritte vorweisen kann (vgl. Korthoff 2005: 103). So hatten die Mercosur-Länder vor, eine gemeinsame Währung im Jahr 2012 zu besitzen, die brasilianische Nationalbank arbeitete bereits die notwendigen Umsetzungsschritte aus (vgl. ebd. 2005: 103).

„Die inhaltliche Ausgestaltung des Währungssystems und die Kriterien für die Mitgliedsstaaten orientierten sich sehr stark am Maastrichter Konvergenzplan zur Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion. Gemäß dieser Vereinbarung sollte die jährliche Inflationsrate maximal 2% betragen, die jährliche Neuverschuldung 2% des BIP sowie die Gesamtverschuldung 30% des BIP nicht überschreiten.“ (Korthoff 2005: 103).

Jedoch blieb es nur bei Gesprächen über die Einführung des sog. „Mercopeso“ (Korthoff 2005: 103), da im Jahr 1999 die Finanzkrise in Brasilien ausbrach (vgl. ebd. 2005: 103).

Wenn sich jedoch einmal die Anzahl der Mercosur-Staaten auf bis zu zehn erhöhen wird, wird aus Sicht von Korthoff (2005: 105) der Entscheidungsprozess innerhalb des Mercosur aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips schwieriger und es ist mit zeitlichen Verzögerungen zu rechnen, da die inhomogenen Wirtschafts- und Sozialstrukturen eines jeden neuen bzw. alten Mercosur-Mitglieds das Ihrige dazu beitragen. Die Repräsentation der Mercosur-Mitgliedsstaaten, die sich aus der

gleichen Anzahl von VertreterInnen je Land in den verschiedenen Organen zusammensetzt, stellt ein weiteres institutionelles Problem dar. Durch diese ungleiche Behandlung (Brasilien hat 161 Mio. Einwohner, Argentinien 34,6 Mio., Paraguay 5,1 Mio. und Uruguay 3,2 Mio.) wird so die adäquate Partizipationsverteilung aufgrund der Einwohnerzahl nicht verfolgt (vgl. Korthoff 2005: 105).

So ist es nicht verwunderlich, dass Brasilien aufgrund dieses institutionellen Problems und der geringen Handelsbeziehungen zu anderen Mercosur-Staaten nicht großes Engagement in der Abgabe von nationalen Kompetenzen auf die Ebene des Mercosur und in der weiterführenden Unterstützung beim Aufbau von supranationalen Organen zeigt (vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 1999: 37). Aus Sicht von Müller-Brandeck-Bocquet (1999: 37) gibt es hierfür zwei Lösungsansätze: Einerseits soll sich die Anzahl der nationalen Vertreter in den Mercosur-Gremien nach der Größe der Mitgliedsländer orientieren. Dies birgt aber die Gefahr, dass kleine Mitglieder bei allen Entscheidungen überstimmt werden. Andererseits könnte ein um die „middle-power-states“ (Korthoff 2005: 105) erweiterter Mercosur (wie Chile und Venezuela) die unverhältnismäßigen Unterschiede hinsichtlich Autorität in politischen und wirtschaftlichen Bereichen ausgleichen (vgl. Müller-Brandeck-Bocquet 1999: 37).

Dieser Diskussionspunkt führt zu der Frage, ob sich in weiterer Folge der Mercosur vertiefen bzw. erweitern sollte (vgl. Korthoff 2005: 106). Die zwei Wege schließen sich aber nach Meinung von Korthoff (2005: 106) nicht gegenseitig aus. Als Beispiel dieser Aussage kann die Europäische Union herangezogen werden, bei der beide Entwicklungen parallel zu beobachten sind (vgl. ebd. 2005: 106).

Schirm (1997: 95) verweist in seinen Ausführungen explizit auf die unbefriedigenden Transportmöglichkeiten, die mit sehr hohen Kosten und Zeitintensivität verbunden sind, wenn man von Punkt A zum Punkt B gelangen möchte. Dass diese die größten infrastrukturellen Probleme innerhalb des Mercosur darstellen, deckt sich mit den Aussagen von Sangmeister (2001). Der Transportweg über Land stellt aufgrund des schlecht ausgebauten und stark überlasteten Straßennetz keine auf die Dauer passende Variante dar, wie die Waren befördert werden. Der Transportweg auf Schiene verursacht ebenfalls für den Verkäufer von Produkten innerhalb des Mercosur viele Probleme, da brasilianische und argentinische Bahngesellschaften unterschiedliche Schienengrößen seit jeher aufgrund von Rivalitätskämpfen in die Wegstrecken eingebaut haben. Diese unterschiedlichen Schienengrößen verursachen lange Wartezeiten und Komplikationen (vgl. Schirm 1997: 95).

„Ein besseres Infrastruktursystem außerhalb des Mercosur de jure würde gleichzeitig gute Investitionsbedingungen im Binnenland schaffen und einen wichtigen Beitrag leisten, die Disparitäten zwischen Zentrum und Peripherie zu reduzieren. Auf der anderen Seite hat die Erschließung der Peripherie weitreichende ökologische Konsequenzen.“ (vgl. Korthoff 2005: 111).

Neben all den institutionellen, strukturellen, wirtschaftlichen, infrastrukturellen und sozialen Probleme im Zusammenhang mit dem Mercosur-Integrationsprozesses, die schlussendlich aus meiner Sicht zum Abbruch der Verhandlungen mit der EU über eine weitere Zusammenarbeit im Jahr 2004 führten, soll am Ende des Kapitels die Tatsache angeführt werden, dass umweltpolitische Themen bisher überhaupt nicht im Rahmen der Vertragsverhandlungen diskutiert wurden.

„Von dem anfangs abstrakt erklärten Ziel des gemeinsamen Umweltschutzes und einer wirklichen Realisierung ist man noch weit entfernt, da Umweltschutz nach wie vor als nicht-tarifäres Handelshemmnis betrachtet wird und die Umweltschutzrichtlinien nationaler Staaten sehr stark divergieren.“ (Korthoff 2005: 111)

Trotz des Abbruchs der Verhandlungen im Jahr 2004 trafen sich am 26. Mai 2005 Vertreter des Mercosurs und der EU auf Ministerebene in Luxemburg, bei dem sich beide Seiten über die letzten Entwicklungen ihrer Integrationsfortschritte (Die EU-Osterweiterung fand 2004 statt) informierten und an der Wichtigkeit ihrer bi-regionalen Verhandlungen festhielten mit dem Ausblick, eines Tages das Assoziierungsabkommen abzuschließen (vgl. Council of the European Union 26. Mai 2005).

Nach dem Stillstand der Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur über eine weitere gemeinsame Zusammenarbeit, traf im Jahr 2006 der Umstand ein, dass die Importe aus Asien in den Mercosur-Integrationsraum höher waren als die aus der Europäischen Union und sogar als die aus der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) (BID-INTAL 2007b: 24ff). Dies kann sich anhand folgender Zahlen nachvollziehen:

„Aus Asien importierte der Mercosur 2006 Güter im Wert von US\$ 30,8 Mrd., aus der EU US\$ 26,8 Mrd. und aus der NAFTA-Zone US\$ 23,7 Mrd.. Noch im Jahr 2005 war die EU mit US\$ 23,7 Mrd. das wichtigste Ursprungsgebiet der Mercosur-Importe, gefolgt von Asien mit US\$ 22,2 Mrd. und der NAFTA-Zone mit US\$ 20,2 Mrd.. Rund 40% des Mercosur-Handels mit Asien entfällt auf China. Zwischen 1991 und 2006 erhöhte sich Chinas Anteil an den Importen des Blocks von 0,6% auf 8,8% (Fritz 2008: 12).

Da der Europäischen Union nun diese Veränderung am Weltmarkt bewusst wurde, veröffentlichte die Generaldirektion Handel im Oktober 2006 eine neue Strategie „Global Europe Competing in the World“ (Fritz 2008: 12). Diese umfasst auf der einen Seite ihre bestehende Verpflichtung gegenüber der WTO, die multilaterale Liberalisierung umzusetzen, auf der anderen Seite listet sie Länder und Regionen auf, mit denen sie verstärkt bilaterale Abkommen in Bezug auf den Freihandel vereinbaren möchte. Hierzu zählen die ASEAN-Gruppe, Südkorea und eben auch der Mercosur (vgl. Fritz 2008: 12). So ist die Frage, ob es nun seit 2004 einen absoluten Stillstand der Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur vorherrscht, zu verneinen. Im Gegenteil, die EU verbinde auch mit dem Mercosur „ein hohes Maß von Protektion mit großem Marktpotenzial“ (Fritz 2008: 12) und heißt

den Umstand herzlich willkommen, dass sie „in Freihandelsverhandlungen mit EU-Wettbewerbern involviert sind“ (Fritz 2008: 12f). Um dieses Bestreben in ihrer weiteren außenpolitischen Strategie nach außen noch mehr zu verstärken, legte die Europäische Kommission im August 2007 ein regionales Strategiepapier vor.

Dieses regionale Strategiepapier (RSP), das zweite nach dem Strategiepapier für die Jahre 2002 bis 2006, beinhaltet strategische Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit der Europäischen Union mit dem Mercosur für die Jahre 2007 bis 2013 (vgl. Europäische Kommission 2. August 2007: 4).

Das RSP ist ein Ergebnis von vielen Diskussionen, Dialogen und Erörterungen mit den Mercosur-Mitgliedstaaten und den verschiedenen zivilen Gesellschaftsgruppen. Der Erarbeitungsprozess für das Strategiepapier basiert auf dem interregionalen Rahmenabkommen, das im Jahr 1995 zwischen der EU und dem Mercosur abgeschlossen wurde. Dieses Rahmenabkommen hatte damals den Zweck, eine „interregionale Assoziation“ (Europäische Kommission 2. August 2007: 4) zwischen den beiden Partnern vorzubereiten. Das nun vorliegende neue Strategiepapier „konzentriert sich vollständig auf die Förderung der regionalen Integration, die Vorbereitung auf die Umsetzung des künftigen Assoziationsabkommens und die handelsbezogene Hilfe“ (Europäische Kommission 2. August 2007: 4). So sollten die Ziele, die die einzelnen vier Mercosur-Mitgliedsstaaten in „Länderstrategiepapieren“ (Europäische Kommission 2. August 2007: 4) bereits fixierten, leichter verwirklicht werden (vgl. ebd. 2. August 2007: 4).

„Die Unterstützung bei der Aushandlung, Ratifizierung und Umsetzung des Assoziierungsabkommens wird das Kernstück der EG-Politik in den kommenden Jahren bilden und spiegelt sich auch in den drei Schwerpunktbereichen wider.“ (Europäische Kommission 2. August 2007: 26)

Die Aufteilung der von der EU zur Verfügung gestellten Finanzmittel ist wie folgt:

„Von den € 50 Mio., die der Mercosur im Zeitraum 2007-2013 erhalten soll, dienen € 10 Mio. der Finanzierung von zwei Projekten des Regionalen Strategiepapiers 2002-2006 (Bildung und Informationsgesellschaft), die im Rahmen der letzten Finanziellen Vorausschau nicht rechtzeitig fertig gestellt werden konnten. Die verbleibenden € 40 Mio. werden auf die drei ermittelten Schlüsselbereiche der Gemeinschaftshilfe aufgeteilt.“ (Europäische Kommission 2. August 2007: 5)

Diese drei Schlüsselbereiche werden nach dem Kriterium der Priorität gereiht und daraus ergibt sich, dass der Bereich der weiteren Institutionalisierung des Mercosur an erster Stelle mit 10% der Finanzmittel anzutreffen ist, gefolgt von der zweiten Priorität, die sich aus unterstützenden Maßnahmen für die Vertiefung des Mercosur und für die Umsetzung eines interregionalen Assoziationsabkommen mit 70% aus den europäischen Finanzierungsquellen zusammensetzt. An letzter Stelle der Prioritätenliste und gleichzeitig der dritte Schlüsselbereich ist die verstärkte Einbindung der Zivilgesellschaft, um so ein größeres Verständnis für den Integrationsprozess und ein gegenseitiges Kennenlernen zu fördern. Diese

Maßnahmen sollen mit den verbleibenden 20% der Finanzmittel unterstützt werden (vgl. Europäische Kommission 2. August 2007: 5)

Diese Hilfsmaßnahmen zeigen sich in Form von Projekten und Programmen, die die soeben erwähnten Schlüsselbereiche praktisch umsetzen sollten und in Regionalprogramme für Lateinamerika und in spezifizierten Themenprogrammen mit weiterer finanzieller Unterstützung seitens der EU zusammengefasst werden. So werden auch Themen, die sich als übergreifende Querschnittssegmente darstellen, eingefangen (vgl. Europäische Kommission 2. August 2007: 5). Als Beispiel können hier die „soziale Eingliederung, verantwortungsvolle Staatsführung und nachhaltige Entwicklung“ (Europäische Kommission 2. August 2007: 5) genannt werden.

Langfristig

„konzentriert sich die Politik der EG gegenüber dem Mercosur seit April 2000 in erster Linie auf die Verhandlungen über ein auf drei Pfeiler gestütztes Assoziierungsabkommen. Die EU arbeitet auf ein sehr umfassendes und in die Tiefe gehendes Abkommen hin, das weit über eine einfache Freihandelszone für Waren und Dienstleistungen hinausgeht.“ (Europäische Kommission 2. August 2007: 23)

In dem Strategiepapier für den Zeitraum 2007 bis 2013 sind daher drei Kerngebiete festgehalten, die als die Bestandteile des zukünftigen interregionalen Assoziationsabkommens erachtet werden (vgl. Europäische Kommission 2. August 2007: 23):

„ein politisches Kapitel, das die Stärkung des politischen Dialogs durch Schaffung neuer institutioneller Mechanismen vorsieht; ein umfangreiches Kapitel über die Zusammenarbeit, die auf folgende Ziele ausgerichtet werden soll: i) Förderung der Demokratie durch Stärkung der institutionellen Leistungsfähigkeit; ii) Förderung einer nachhaltigen Entwicklung (d.h. Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung bei gleichzeitigem Schutz der Umwelt); iii) Schaffung neuer Handels- und Investitionsmöglichkeiten bei gleichzeitiger Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Innovation; ein handelspolitisches Kapitel, das nicht nur eine Freihandelszone für Waren und Dienstleistung vorsieht, sondern sich u.a. auch auf folgende Fragen erstreckt: Marktzugang und öffentliches Auftragswesen, Investitionen, Rechte an geistigem Eigentum, Wettbewerbspolitik, Tier- und Pflanzengesundheit, technische Handelshemmnisse, Schutz geographischer Angaben, Erleichterung der Geschäftsbeziehungen, handelspolitische Schutzinstrumente, Streitbeilegung usw.“ (Europäische Kommission 2. August 2007: 23)

Die Europäische Kommission sieht bereits in den ersten zwei genannten Kapiteln große Fortschritte erreicht und sieht keinen Bedarf mehr, über deren Inhalte weiter zu verhandeln (vgl. ebd. 2. August 2007: 23). In Bezug auf den zweiten Bestandteil ist folgendes zu erwähnen:

„Vor allem die Umsetzung des handelspolitischen Kapitels wird eine große Herausforderung darstellen. (...) Daher solle ein besonderes Augenmerk auf die Zoll- und Handelserleichterung sowie auf die Übernahme internationaler Normen gelegt werden.“ (Europäische Kommission 2. August 2007: 27)

Diese Schwierigkeiten betreffend dem handelspolitischen Kapitel werden von der Öffentlichkeit am meisten wahrgenommen, da dieses doch einschneidende Veränderungen in der Wirtschaftspolitik nach sich bringen würde. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Bemühungen der Europäischen Kommission, die in den erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen über das politische Kapitel und über das Kooperationskapitel erfolgreich mündeten, in den Medien nicht sehr stark präsent sind. Doch die EU äußert hierzu sehr ihr Bedauern.

„(...) konzentriert sich die lokale Presse überwiegend auf die handelspolitischen Aspekte des Abkommens. Da über die Verhandlungsfortschritte in den anderen beiden Kapiteln nicht berichtet werde, betrachtet die Öffentlichkeit in den Mercosur-Ländern die EU lediglich als Handelsblock. (...) Das Bild der EU als Förderer der regionalen Integration des Mercosur scheint seit der Aufnahme der Verhandlungen verloren gegangen zu sein (...).“ (Ebd. 2. August 2007: 25)

Neben der Fokussierung der Öffentlichkeit auf den Abschluss des handelspolitischen Kapitels ist sich die EU nach einer ausführlichen Analyse drei wichtigen Problemfeldern bewusst: Das Kapitel über den Institutionenaufbau des Mercosur ist nach Ansicht der EU bereits abgeschlossen, jedoch sieht die EU noch großen Bedarf innerhalb des Mercosur, die Entscheidungsverfahren in der Praxis zu verbessern und gemeinsame Rechtsakte auf nationaler Ebene in den einzelnen Mercosur-Staaten durch- bzw. umzusetzen (vgl. Europäische Kommission 2. August 2007: 26). Es soll ein gemeinsamer Außenzolltarif geschaffen, aber die Doppelzölle auf Einfuhren abgeschafft werden, um in weiterer Folge auch einen gemeinsamen Binnenmarkt zu etablieren, der „handelspolitische Schutzinstrumente“ (Europäische Kommission 2. August 2007: 26) und gleichzeitig „wettbewerbspolitische Mechanismen“ (Ebd. 2007: 26) zulässt. Weiters spielt auch die Verbesserung der physischen Infrastruktur aus Sicht der EU eine große Rolle, um all die vorabgenannten Ziele auf leichterem Weg zu erreichen. Schließlich muss die Partizipation der Zivilgesellschaft noch stärker gefördert werden, damit der Integrationsprozess bewusst und auch positiv von ihr akzeptiert wird (vgl. Europäische Kommission 2. August 2007: 26).

Diese genannten Problemkomplexe wurden ebenso von den Mercosur-Mitgliedsländern als sehr wichtig erachtet und daher in Arbeitsprogramme für die Jahre 2004 bis 2006 eingearbeitet. Umso bedeutender stellt sich die Umsetzung des geplanten Assoziierungsabkommens zwischen der EU und dem Mercosur dar, da es – ein erstes Abkommen dieser Art zwischen den beiden Regionen - die strategische Richtung für die weitere Zusammenarbeit auslöst. Daher ist dessen Umsetzung aus Sicht der EU ein unverzichtbarer Bestandteil in der außenpolitischen Strategie der EU, der mit der Erfüllung von aufgestellten Erfolgsindikatoren, die die Wirksamkeit von Maßnahmen, Projekten messen, einhergeht. Nur so kann gewährleistet werden,

dass schlussendlich auch einmal das handelspolitische Kapitel zwischen der EU und dem Mercosur der Öffentlichkeit als beendet kommuniziert werden kann (vgl. Europäische Kommission 2. August 2007: 26).

4 Abschätzung der Auswirkungen eines zukünftigen EU-Mercosur Assoziationsabkommen anhand des Trade SIA (Sustainability Impact Assessment)–Instruments aus den Jahren 2007 und 2009

Immer wieder wurde der fehlende Nachhaltigkeitsgedanke in den Verhandlungen zwischen der EU und dem Mercosur bemängelt. Mittlerweile verwendet die Europäische Kommission ein besonderes Instrument, das sogenannte „Trade Sustainability Impact Assessment“ (Fritz 2008: 4) (kurz: Trade SIA), das die Folgen eines zukünftigen EU-Mercosur Assoziationsabkommen erläutern soll.

An dieser Stelle möchte ich den Begriff Nachhaltig genauer definieren, bevor ich auf die Beschreibung des Trade SIAs näher eingehen werde.

Der Begriff Nachhaltigkeit hat seine Wurzeln in der deutschen Forstwirtschaft, wo der sächsische Oberberghauptmann Hans Carl von Carlowitz (1645-1714) in seinem schriftlichen Werk mit dem Titel „Sylvicultura Oeconomica“ zum ersten Mal beschreibt, wie wichtig es ist, nur soviel Holz zu schlagen, sodass durch Wiederaufforstung genauso viel Holz wieder nachwächst (vgl. Spindler o. J.: 3). Dieses nachhaltige Wirtschaften eines Forstbestandes basiert auf folgenden Bestandteilen: „Langfristigkeit, Sozialpflichtigkeit, Ökonomie und Verantwortung“ (Schretzmann et al. 2006: 69).

„Diese Prinzipien der Nachhaltigkeit bzw. der nachhaltigen Entwicklung (sustainable development) wurden aus dem forstlichen Bereich heraus auf viele andere globale Umweltprobleme bezogen und sind so zu einer grundlegenden Handlungsmaxime in allen Wirtschafts- und Gesellschaftsbereichen geworden.“ (Spindler o. J.: 4)

Während den nächsten Jahrzehnten wurde der Begriff Nachhaltigkeit immer mehr auf die Umweltpolitik übertragen, wobei vor allem die UNO-Umweltkonferenzen (besonders ab dem Jahr 1972) dazu beitrugen, dass eine nachhaltige Entwicklung auch globalweit wichtig sein wurde (vgl. Spindler o. J.: 6). Bis heute wurde es „zu einem umfassenden Leitbild ausgebaut“ (Ebd. o. J.: 6).

Die weiteren Ausführungen analysieren nun die

„Folgenabschätzung eines zukünftigen EU-Mercosur-Assoziationsabkommens, wobei drei Aspekte für dessen Beurteilung im Vordergrund stehen: 1.) das Konsultationsverfahren, 2.) die Methodik und die Ergebnisse sowie 3.) der konkrete Niederschlag der Impact Assessments in den Handelsverhandlungen.“ (Fritz 2008: 4)

Das Instrument wurde zwar bereits genutzt, als es darum ging, die eventuellen Konsequenzen der im Jahr 1999 geplanten „Millenium-Runde“ (Ebd. 2008: 4) einzuschätzen, das aber dann aufgrund des Scheiterns der Ministerkonferenz von

Seattle nicht zur Anwendung kam. Seit diesem Zeitpunkt wurde das Trade SIA einer Weiterentwicklung unterzogen, um immer besser die Nachhaltigkeitseffekte für die europäische Außenhandelspolitik einstufen zu können. Ob das Trade SIA an sich ein geeignetes Instrument darstellt, eine Beurteilung vorzunehmen, wird in dem Kapitel ebenfalls näher untersucht (vgl. Fritz 2008: 4).

Wie im vorigen Kapitel ausführlich dargestellt, bilden die ökonomischen Perspektiven der geplanten Freihandelszone zwischen der EU und dem Mercosur den Mittelpunkt der Verhandlungen und soziale, ökologische Aspekte einer biregionalen Liberalisierung wurden bis dato nicht in offiziellen und akademischen Analysen berücksichtigt (vgl. Fritz 2008: 18). So vertritt Fritz (2008: 18) die Meinung, dass beide Verhandlungspartner genauso eifrig und strebsam sich auf Verhandlungsinhalte über „Armutsbekämpfung, Durchsetzung der Menschenrechte, Beseitigung von Diskriminierung und sozialer Ungleichheit, Förderung von Umwelt- und Klimaschutz oder Erhalt der Artenvielfalt“ (Fritz 2008: 18) einigen müssen und nicht nur große Ambitionen in Bezug auf einen „möglichst umfassenden und tiefgreifenden Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen“ (Fritz 2008: 18) zeigen.

So entwickelte die europäische Kommission das Instrument des Trade SIAs, um einerseits die o.a. Aspekte zu berücksichtigen und um Experten, die kritisieren, dass eben diese Themen in der EU-Handelspolitik nicht berücksichtigt wurden (vgl. Fritz 2008: 4).

Die Entwicklung von Methoden, die zur Bewertung der Umwelt- und Nachhaltigkeitswirkungen von Handelsabkommen herangezogen werden können, wurde bereits von mehreren Staaten, aber auch von nicht staatlichen Akteuren unternommen, wie beispielsweise nützen die Staaten Kanada und die USA sog. „environmental assessments“ (Blobel/Görlach/Knigge 2005: 5) und „environmental reviews“ (Ebd. 2005: 5), die Umweltaspekte stärker in ihre Analysen einbringen. Diese Instrumente wurden in der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) verankert, das Zusatzabkommen über Umwelt- und Sozialangelegenheiten miteinschloss. So zeigt das Umwelt-Nebenabkommen der Nordamerikanischen Kommission für Umweltkooperation die ökologischen Effekte des NAFTA-Vertrages auf (Blobel/Görlach/Knigge 2005: 4). Allerdings ist anzumerken, dass die Gutachten die ökologischen und sozialen Auswirkungen erst im nachhinein darstellen (vgl. ebd. 2005: 6). Doch ab 1999 wurden in den USA und Kanada die Grundlagen für ex-ante Umweltgutachten geschaffen, die zukünftig parallel zu Verhandlungen über Handelsabkommen erstellt werden. Auch die seit 1999 entwickelte Trade-SIA-Methodik der EU ist ein ex-ante Verfahren:

„Sobald der Rat der Europäischen Kommission ein Mandat zur Durchführung von Handelsverhandlungen erteilt hat, beginnt die Arbeit an einem Trade SIA, so das Handbuch der EU-Kommission über Trade Sustainability Impacts.“ (Fritz 2008: 19).

In dem Handbuch der EU-Kommission über Trade Sustainability Impacts ist festgehalten, dass einerseits ein Trade SIA evaluiert, wie eine Maßnahme durchgeführt werden soll und andererseits, dass nicht nur dessen Ergebnis, aber auch dessen Prozessablauf ein Schlüsselement darstellt. Ein Trade SIA kann daher als ein fortwährender Prozess bezeichnet werden, der im Zuge von Handelsvereinbarungen weiter andauern kann, aber auch nach Abschluss eines Abkommens eingesetzt werden kann (vgl. European Commission 2006: 11).

So zeigen Trade SIAs nicht nur für die EU-Mitgliedsstaaten die möglichen ökonomischen, sozialen und ökologischen Wirkungen einer Liberalisierung auf, sondern auch die an den Verhandlungen beteiligten Ländern werden über deren Konsequenzen in Kenntnis gesetzt (vgl. Fritz 2008: 19f).

An dieser Stelle sei auch ein Beispiel von einem nicht-staatlichen Akteur angeführt, der ebenfalls eine Methode für die Abschätzung von Handelsabkommen bereits anwandte (vgl. Fritz 2008: 20). Es handelt sich hierbei um das Umweltprogramm der Vereinten Nationen, die in dem Kontext ein strukturiertes Manual im Jahr 2001 vorlegten. Dieses UNEP-Manual konzentriert sich vor allem auf „integrierte Abschätzungen“ (UNEP 2001: 4) von Handelspolitiken, die neben Umwelteffekten auch soziale und ökonomische Auswirkungen berücksichtigen und variieren, wenn es sich dabei um Individuen, Haushalte, Regionen, Ökosysteme, Unternehmen und Industrie handelt (vgl. UNEP 2001: 4).

„Das UNEP-Manual spricht sich gegen eine Verengung auf entweder quantitative oder qualitative Methoden zur Erhebung der Liberalisierungsfolgen aus und präsentiert stattdessen eine Vielfalt von Werkzeugen, die für integrierte Abschätzungen einsetzbar sind.“ (Fritz 2008: 20)

Beispiele solcher Werkzeuge sind laut UNEP-Manual Kosten-Nutzen-Analysen, Risikobeurteilungen, Berechnungen hinsichtlich Lebenszykluskosten, erweiterte heimische Ressourcen-Kosten Analyse und Wertschöpfungsketten-Analyse (vgl. UNEP 2001: 5). Zentral für eine erfolgreiche integrierte Abschätzung stellt die Beteiligung von „Stakeholdern“ (UNEP 2001: 5) dar, da diese Daten, Informationen und Einblicke gewähren, die traditionellen Analysten der Wirtschaftspolitik mitunter verwehrt blieben, denn es ist das Ziel, die Politik bzw. den „policy-making“ (Ebd. 2001: 5)-Prozess zu beeinflussen, das sich in Anpassungen von Handelsabkommen vor ihrem Inkraftsetzen widerspiegeln kann (vgl. UNEP 2001: 5). Oder wenn gewisse Abkommen bereits gültig sind, werden begleitende Maßnahmen angewandt, die die negativen Effekte der Liberalisierung auf Umwelt und Bevölkerung einschränken. Doch abschließend wird in dem UNEP-Manual angeführt, dass auch das Instrument von „integrierten Abschätzungen“ selbst immer wieder einer Evaluierung bedarf, um dann auch feststellen zu können, ob die Ziele erreicht wurden (vgl. UNEP 2001: 6).

„Die OECD arbeitete ebenfalls zu Umweltfolgenabschätzungen und entwickelte mit der Strategischen Umweltabschätzung (Strategic Environmental Assessment) einen Ansatz, der – im Unterschied zu traditionellen Umweltverträglichkeitsprüfungen – sehr

früh im politischen Entscheidungsprozess ansetzt, um ökologische Aspekte in der Politikformulierung effektiver zu berücksichtigen.“ (Fritz 2008: 20)

Dies ist auch darauf zurück zu führen, dass sich die OECD der Entwicklung von Methoden zur Messung von Auswirkungen eines Handelsabkommens auf die Umwelt verstärkt widmet (vgl. OECD 2001: 2)

Die Ziele von einem Sustainability Impact Assessment (SIA) können zusammengefasst als so dargestellt werden, dass die Zusammenhänge zwischen Liberalisierung und Umweltschutz oder Armutsbekämpfung analysiert und verstanden werden können, und dass eben politische Entscheidungsträger über die Auswirkungen eines Freihandelsabkommens und eventuell in dem Zusammenhang über die notwendigen Maßnahmen informiert werden (vgl. Fritz 2008: 21).

Ein SIA soll aber auch dafür verwendet werden können, Unterhändler, die sich gerade in Verhandlungsgesprächen befinden, davon zu überzeugen, umwelt- und sozialpolitische Aspekte zu berücksichtigen und somit theoretisch eine Änderung des Abkommens mit Druck bewirken (vgl. Fritz 2008: 21). Wie bereits im Zusammenhang mit dem UNEP-Manual aus dem Jahr 2001 erwähnt, sind SIAs imstande, in einem geordneten Prozess, begleitende Maßnahmen zu entwickeln, die negative Effekte vermindern. Dies ist vor allem möglich, da SIAs Zugang zu Daten erzwingen können, die normalerweise nicht zu haben sind und somit Verhandlungsprozesse transparenter erscheinen lassen, indem sie auch von der Öffentlichkeit nicht wahrgenommene Interessensgruppen an den Prozessen beteiligen (vgl. UNEP 2001: 5ff). Nach dem Handbuch der EU-Kommission (2006) für „Trade Sustainability Impact Assessment“ verfolgen die europäischen Trade-SIAs folgende Ziele:

- „Abschätzung möglicher Veränderungen von Ökonomie, sozialer Entwicklung und Umwelt durch das Handelsabkommen in jedem potenziell betroffenem geografischen Gebiet
- Bereitstellung von Informationen über die „trade offs“ der Liberalisierung und der Grenzen von Verhandlungspositionen sowie über ein umfassendes Paket komplementärer Maßnahmen
- Konstruktion eines offenen Konsultationsprozesses und Schaffung einer Basis für eine informierte Diskussion mit einem breiten Stakeholder-Spektrum, einschließlich der Zivilgesellschaft
- Verbesserung des Dialogs über nachhaltige Entwicklung mit den Handelspartnern der Europäischen Union
- Herausarbeiten, wie Handelspolitik zu internationalen Nachhaltigkeitsprozessen beitragen kann
- Entwicklung von Vorschlägen für ex-post Monitoring-Mechanismen, die während der Implementierung eines Handelsabkommens angewandt werden.“ (Fritz 2008: 21)

In dem Handbuch wird aber deutlich hervorgehoben, dass Trade SIAs keine Ja oder Nein-Antwort auf die Frage geben, ob Handelsliberalisierung gut ist. Genau dies ist nicht das Ziel, das mit dem Instrument eines Trade SIA erreicht werden soll (vgl. Fritz 2008: 21).

Weiters ist in dem Handbuch enthalten, dass Trade SIAs keine quantitativen, sondern vor allem qualitative Resultate darstellen, die die erwarteten Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf Basis der „drei Säulen der Nachhaltigkeit“ (European Commission 2006: 19) beschreiben. Die SIAs, die bis dato durchgeführt wurden, haben sowohl positive als auch negative mögliche Effekte gezeigt, die aber nicht als besonders schwerwiegend bezeichnet werden können (vgl. European Commission 2006: 19). Ein Resultat aus den bisherigen SIAs liegt vor, dass „Handelsliberalisierung selten allein größere Effekte bewirkt, sondern immer in Kombination mit anderen Politiken“ (European Commission 2006: 19)

So interpretiert Fritz (2008: 22) aus den Inhalten des Handbuches der Europäischen Union, dass

„die grundsätzliche Akzeptanz von Freihandelsverhandlungen und konkreter Liberalisierungsabkommen mit einzelnen Ländern oder Regionen also die ‚conditio sine qua non‘ aller Sustainability Impact Assessments ist. Die Entscheidung über die Wünschbarkeit eines Freihandelsabkommens ist bereits gefallen und nicht mehr in Frage zu stellen.“ (Fritz 2008: 22)

Trade SIAs beschäftigen sich nur noch mit der Frage, „wie eine Aktion vorgenommen werden soll“ (European Commission: 2006: 11).

Zu Beginn des Handbuchs wird gezeigt, wie die „Trade SIA Methodologie“ (European Commission 2006: 8) in der Praxis zur Anwendung kommen kann. Dabei gibt es keinen „one-size-fits-all“ (Ebd. 2006: 8) Zugang, es sind vier Schritte für jedes Assessment notwendig (vgl. European Commission 2006: 8):

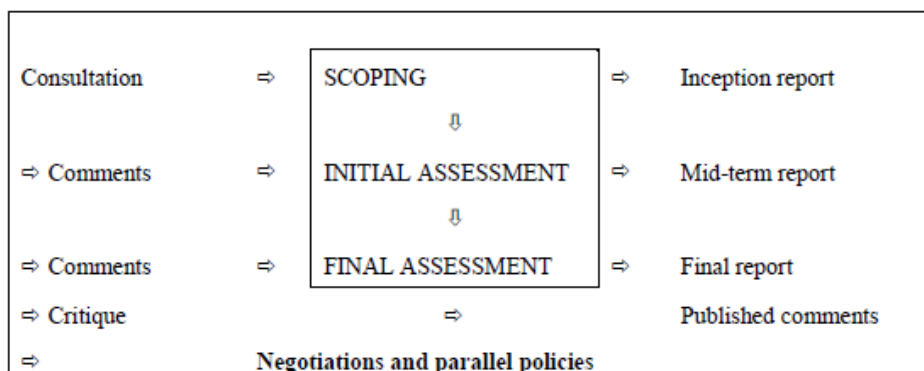
- Screening: dies ist notwendig, um zu bestimmen, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen (z.B. Zollreduktionen) im Handelsabkommen beibehalten werden sollten oder nicht, da sie eventuell keinen signifikanten Einfluss besitzen (vgl. Fritz 2008: 22).
- Scoping: Dieser Schritt ist notwendig, um die Kernindikatoren und die Konsultationsverfahren zu bestimmen. „Methodisch kommen Wirkungskettenanalysen (Causal Chain Analysis) zum Einsatz“ (Fritz 2008: 22).
- Assessments: Dies stellt das Hauptelement des Trade SIA dar, mit dem die Auswirkungen eines Handelsabkommens (und zwar als ganzes, aber auch jede Maßnahme) geschätzt werden sollen.
 - „Neben einer allgemeinen Bewertung werden hier detailliertere Sektorstudien durchgeführt. Zur quantitativen Abschätzung gehören Methoden wie die sehr verbreiteten allgemeinen oder partiellen Gleichgewichtsmodelle, ökonometrische Modelle, Input-Output-Analysen oder Kosten-Nutzen-Berechnungen. Zu den möglichen qualitativen Methoden gehören Fallstudien, Wirkungskettenanalysen, Interviews, Expertenmeinungen und Stakeholder Konsultationen. Daneben sind weitere Methoden möglich, die mitunter quantitative und qualitative Momente verbinden.“ (Fritz 2008: 22)

- Flankierende Maßnahmen: Als letzter Schritt sollen flankierende Maßnahmen erarbeitet werden, die besonders für Entwicklungsländer bedeutend sind.
 - „Die flankierenden Maßnahmen müssen sich nicht auf Handelspolitik beschränken. Sie können auch die Innenpolitik, die Entwicklungspolitik oder die internationale Regulierung betreffen. Die Empfehlungen können Modifikationen des Handelsabkommens (Safeguard-Klauseln), politische Ausgleichsmaßnahmen sowie Mechanismen zur Evaluierung des Handelsabkommens umfassen.“ (Fritz 2008: 22)

Für Fritz (2008: 23) sind ein Monitoring und daraus folgende Ex-post Maßnahmen auch im Erstellungsprozess eines Trade SIAs unbedingt notwendig, auch wenn das verhandelte Abkommen bereits gültig ist. So kann es passieren, dass das Abkommen an sich nochmal geändert werden muss oder auch eventuell die Methodik des Trade SIAs (vgl. ebd. 2008: 23).

An dieser Stelle wird der Prozess eines Trade SIAs allgemein (siehe Abbildung 2), an dem die Gutachter George und Kirkpatrick (2006) mitwirkten, nochmals graphisch dargestellt:

Abbildung 2: Darstellung des SIA Prozesses



Quelle: George/Kirkpatrick 2006: 4

Der Prozess beginnt mit der Konsultation, bei dem das Instrument des Scopings (wie bereits erläutert) angewandt und an dessen Ende der „Inception Report“ (European Commission 2006: 12) vorgelegt wird. Weiters wird dieser mit Kommentaren versehen und durch eine anfängliche Abschätzung wird der „Mid-term Report“ (Ebd. 2006: 12) erstellt, der wiederum kommentiert wird. Der detaillierte Mid-Term Report beinhaltet Berichte über spezifische Sektoreigenschaften, im Abschlussbericht ist über die Ergebnisse von Sektorstudien und über politische Empfehlungen zu lesen (vgl. European Commission 2006: 12). Am Ende liegt durch die Schlussevaluierung ein „Final Bericht“ (Ebd. 2006: 12) mit öffentlichen Kommentaren vor (vgl. George/Kirkpatrick 2004: 4).

Das Integrieren der Trade SIA Ergebnisse in den handelspolitischen Entscheidungsprozess und in die Verhandlungsgespräche selbst liegt in der Verantwortung der Europäischen Kommission, wobei sie folgende systemische Vorgehensweise anwendet (vgl. European Commission 2006: 13): Nach der Präsentation der Ergebnisse eines Trade SIA gegenüber der Europäischen Kommission Dienstleistungen und gegenüber der Zivilgesellschaft entwirft die Generaldirektion Handel Positionspapiere, die zunächst innerhalb der verschiedenen Kommissionbereiche übermittelt werden. Diese arbeiten ihre Zustimmungen zu Themen in eigenen Positionspapieren heraus, erklären aber auch gleichzeitig, aus welchen Gründen sie zu dem einen oder anderen Thema nicht zustimmen. Schließlich werden diese von der EU-Kommission gebündelt und an die EU-Mitgliedsstaaten übermittelt, um sie weiter diskutieren zu lassen. Danach werden die Positionspapiere veröffentlicht und der Zivilgesellschaft zugänglich gemacht. Weiters zirkulieren sie unter den europäischen Parlamentsabgeordneten, in EU-Delegationen und in anderen bedeutenden Organisationen wie in der WTO oder der OECD. Die Umsetzung der Empfehlungen für den handelspolitischen oder für andere Bereiche, die in den Positionspapieren abgegeben wurden, verfolgt koordinierend abschließend abteilungsübergreifende Komitees der EU-Kommission (vgl. European Commission 2006: 13).

Abbildung 3: Phasen der EU Sustainability Impact Assessments für Handelsverträge

Phase	Wann	Wer
Allgemeine Folgenabschätzung (General Impact Assessment)	Bevor dem EU-Rat ein Verhandlungsmandat vorgeschlagen wird	Interner Prozess: EU-Kommission unter Federführung der Generaldirektion Handel
Handelsbezogene Folgenabschätzung (Trade Sustainability Impact Assessment – Trade SIA)	Während der Verhandlungen (ggfs. auch danach)	Öffentlicher Prozess: Externe Gutachter, die von der Generaldirektion Handel finanziert werden
Integration der Trade SIA Ergebnisse in den Verhandlungsprozess (Positionspapiere der Kommission)	Während der Verhandlungen (ggfs. auch danach)	Interner Prozess: EU-Kommission unter Federführung der Generaldirektion Handel

Quelle: Fritz 2008: 54

Fritz (2008: 30f) merkt an, dass bereits im Jahr 2003 eine vorläufige Abschätzung also ein „Inception Report“, über die nachhaltigen Auswirkungen der weiteren EU-Merosur Verhandlungen der EU-Kommission, vorgestellt wurde. Der SIA-Prozess erlebte keine Fortsetzung, da das beauftragte Unternehmen in den Eurostat-Korruptionsskandal hineingezogen wurde. Daher musste das SIA neu ausgeschrieben werden. Die EU-Kommission erteilte „einem Konsortium unter Führung der Universität Manchester den Zuschlag, das die

Nachhaltigkeitsabschätzung (Overall Preliminary Trade SIA) aus dem Jahr 2003 aktualisieren und drei Trade SIAs zum Automobil-, Agrar- und Forstsektor erstellen sollte“ (Fritz 2008: 30). Die Aufgabe des beauftragten Konsortiums bestand darin, die ökonomischen, sozialen und ökologischen Auswirkungen des geplanten Abkommens in der EU und in den Mercosur-Mitgliedsstaaten darzustellen. Am Ende lag der Final Report mitsamt Sektorstudien in einer Konsultationsfassung im Juni 2007 vor. Um über diesen Report zu diskutieren und möglichst viele verschiedenartige Gesellschaftsvertreter daran teilhaben zu lassen, wurde von der EU-Kommission zu einem „Civil Society Dialogue“ (Ebd. 2008: 31) am 19. Juli 2007 eingeladen (vgl. Fritz 2008: 30f).

So hält Fritz (2008) fest, dass von NGOs wertvolle Beiträge übermittelt wurden, um die Methoden zur Analyse von ökologischen und sozialen Effekten aus Freihandelsabkommen optimal zu bewerten. Diese Nichtregierungsorganisationen partizipierten in einer konstruktiven Arbeitsweise an der Weiterentwicklung von europäischen Trade SIAs. Hier sind vor allem die Organisationen WWF, Oxfam, Wide, Solidar, Friends of the Earth Europe und Greenpeace zu nennen (vgl. Fritz 2008: 20).

So verfassten die Organisationen „Centro Latino Americano de Ecología Social“ (CLAES), „Fundación ambiente y recursos naturales“ (FARN Argentina), WWF European Policy Office of Belgium, WWF Brazil und „Instituto Derecho y Economía Ambiental (IDEA Paraguay) bereits im Jahr 2003 ein Papier, das Kritikpunkte zu dem damaligen vorgeschlagenen Methoden- und Prozessansatz im Rahmen des vorliegenden ersten Entwurfs des Inception Reports, aber auch Vorschläge zu ihrer Verbesserung enthielt (vgl. CLAES et al. 2003). Diese NGOs äußerten sich sehr kritisch gegenüber die zwei Szenarien, die angedacht wurden, im Trade SIA Prozess zu hinterlegen. Sie hielten es besser, wenn Stakeholder intensiver an der Entwicklung der Szenarien eingebunden werden (vgl. ebd. 2003: 3). Weiters wünschten sich die Organisationen eine verstärkte Schwerpunktlegung auf das Thema der Nachhaltigkeit, wobei dann der Handelsfokus in einem SIA Prozess in den Hintergrund treten würde. So meinten sie, es sei besser, diesen Aspekt bereits von Beginn an zu verfolgen, als am Ende Begleitmaßnahmen zu implementieren, die ein nicht nachhaltiges Abkommen doch noch in ein nachhaltiges umwandeln sollen (vgl. ebd. 2003: 2).

Zusätzlich vermissten sie auch einen zeitlichen Rahmen, in dem sowohl zwischen langfristige und kurzfristige Einflussfaktoren unterschieden wird. In Bezug auf die Kriterien, anhand derer das Verfahren des Screenings durchgeführt wird, erwarteten sie sich auch solche, die nicht nur die ökonomische Ausrichtung anzeigen. Da sie große Defizite in der Datenübermittlung über und seitens des Mercosur befürchteten, empfahlen sie nicht nur ein ökonomisches Grundrechnungsmodell zugrunde zu legen, sondern eben auch soziale und ökologische Variablen einzubeziehen (vgl. CLAES et al. 2003: 2). Schließlich war ein letzter Kritikpunkt von den Organisationen im Papier angeführt, dass die flankierenden Maßnahmen, wenn es diese geben soll,

nicht nur von der Aktivität des Mercosur abhängig sein, sondern auch die EU mit ihren Aktionen intensiv unterstützt werden sollen (vgl. CLAES et al. 2003: 2).

Auch im Jahr 2007, als bereits der Mid-term Report zum Trade SIA zwischen der EU und dem Mercosur vorlag, präsentierte die NGO „ALOP“ ihre Kommentare, vor allem auch im Hinblick auf die Erstellung des Final Reports (vgl. ALOP Jänner 2007). Diese Organisation nahm ebenfalls Bezug auf die wichtige und aktive Rolle der EU, die sie und nicht nur der Mercosur im Rahmen der Implementierung der flankierenden Maßnahmen einnehmen muss, vor allem im Sozial- und Gesundheitsbereich, aber auch dann im Regulierungssektor. Aus ihrer Sicht darf nicht vergessen werden, dass mögliche Auswirkungen auf die Resultate Berücksichtigung finden, weil das Land Venezuela nicht in der Analyse mit eingebunden wurde. Ein wichtiges Element stellt für ALOP schließlich dar, das Konsultationsverfahren mit den Stakeholdern eindeutig zu klären und zu welchem Zeitpunkt, auf welche Art und Weise ihre Standpunkte einbezogen werden (vgl. ALOP Jänner 2007: 1).

Schließlich behaupten George und Kirkpatrick (2006) und gleichzeitig IARC-Gutachter, dass die Aktivitäten dieser Organisationen dazu beigetragen haben, weiterhin die Trade-SIA Methodik als ein wichtiges Instrument zu sehen, das Druck auf den politischen Entscheidungsprozess bei Vertragsverhandlungen in ausreichendem Maße ausüben kann (George/Kirkpatrick 2006: 3).

Bevor nun die Ergebnisse des europäischen Trade SIAs über die weiteren EU-Mercosur Verhandlungen betreffend einem Assoziationsabkommen im nächsten Kapitel näher erläutert werden, werden an dieser Stelle die Szenarien vorgestellt, die dem Overall Trade SIA zugrunde gelegt wurden.

Auf der einen Seite ging man von einem Szenario aus, in dem beide Seiten sehr ambitioniert das Abkommen vereinbaren möchten. So wird unterstellt, dass alle tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse im Agrarsektor noch vorhanden sind. Dieser Sektor trifft innerhalb des Mercosur und der EU selbst auf keine Änderungen. Im Industriegüterbereich sind schließlich auch keine Arten von Tarifen, die den Handel behindern, anzutreffen. Beim Dienstleistungsbereich werden ebenfalls dieselben Annahmen getroffen, über deren Ausmaß aber das Trade SIA widersprüchliche Aussagen tätigt. Schließlich wird noch angenommen, dass Handelserleichterungen (wie z. B. Lockerungen der bürokratischen Abläufe) umgesetzt werden (vgl. Fritz 2008: 34).

Diesem ambitionierten Szenario wird ein total gegensätzliches gegenübergestellt, nämlich, dass die politischen Maßnahmen, die den Handel zwischen der EU und dem Mercosur beeinflussen, keine Änderungen bewirken (vgl. Fritz 2008: 34). „[Es kommt] weder zum Abschluss des Assoziationsabkommens noch zu einer Einigung im Rahmen der Doha-Runde der WTO. Die bestehenden Trends im biregionalen Handel würden sich unverändert fortsetzen“ (Fritz 2008: 34).

4.1 Allgemeine Zusammenfassung der Ergebnisse des Overall Trade SIA

Allgemein hält Fritz (2008: 36) fest, dass aufgrund der Ergebnisse über die Folgenabschätzungen für die EU-Mercosur Verhandlungen die Aussage getätigt werden kann, „deutliche signifikantere ökonomische, soziale und ökologische Auswirkungen des Assoziationsabkommens im Mercosur als in der EU“ (Ebd. 2008: 36) zu erwarten sind. Fritz (2008: 36) meint, dass diese Schlussfolgerungen nicht neuartige Informationen darstellen, da der Mercosur die EU als eine Institution ansieht, die mächtiger und aktiver in der Handelspolitik ist als er selbst. Die EU diese Betrachtungsweise aber nicht gegenüber dem Mercosur besitzt. Die allgemein gültigen Ergebnisse können anhand der folgenden Tabelle wie folgt dargestellt werden:

Tabelle: 3: Darstellung der Gewinne beim Realeinkommen (in Mio. US\$)

	Total gain	Of which from Goods liberalisation	Of which from Cross-border Service Trade Liberalization	Of which from Trade Facilitation
Argentina	1 255	411	138	705
Brazil	6 883	4 510	465	1 908
Paraguay	643	502	12	129
Uruguay	369	272	21	76
Venezuela	91	-267	61	297
Total Mercosur	1103	507	697	502
EU15	3 700	1 306	558	1 836
EU10	201	39	18	144
Total European Union	201	39	576	144

Source: Model simulations

Quelle: IARC 2007a: 50

Wird das wie zuvor erwähnte sehr ambitionierte unterstellte Liberalisierungsszenario umgesetzt, so kommt das Trade SIA zum Ergebnis, dass positive Effekte für die 25 EU-Mitgliedsstaaten in Form eines zusätzlichen Realeinkommens in der Höhe von ca. US\$ 4 Mrd. auftreten. Dies ist einem Wohlfahrtsgewinn in der Höhe einer 0,1%igen Steigerung des Bruttoinlandsprodukts gleichzusetzen (vgl. IARC 2007a: 49-50). „Weitere Gewinne seien durch dynamische Effekte wie wettbewerbsinduzierte Produktivitätsverbesserungen und Skaleneffekte erwartbar“ (Fritz 2008: 36).

Bezogen auf die verschiedenen Sektoren kann behauptet werden, dass Wohlfahrtsgewinne durch Output-Steigerungen im Dienstleistungssektor und in der verarbeitenden Industrie eintreten können, während im Landwirtschaftsbereich und in der Nahrungsmittelindustrie eine gegenteilige Entwicklung vorausgesagt wird, die zu

einer Verminderung der Beschäftigungsquote führt und damit auch soziale negative Effekte in bestimmten Regionen auslöst, wenn nicht geeignete flankierende Maßnahmen diesen Effekten entgegenwirken. Betreffend Umwelteffekte sagt der Final Report aus, dass es zu geringen positiven und negativen Auswirkungen komme (vgl. IARC 2007a: 9).

In den folgenden Kapitel werden die ökonomischen, sozialen und ökologischen Auswirkungen im Detail dargestellt, die für den Mercosur-Integrationsraum ausführlicher als für die EU beschreiben werden, da diese, wie bereits erwähnt, bedeutender für den Mercosur ausfallen (vgl. IARC 2007a: 9).

4.2 Ergebnisse des Overall Trade SIA im Detail

4.2.1 Ökonomische Auswirkungen der EU-Mercosur Verhandlungen

Laut den Folgeabschätzungen durch die IARC-Gutachter kann der Mercosur mit einer Steigerung des Realeinkommens in der Höhe von ca. US\$ 10 Mrd. (siehe auch Tabelle 3) rechnen. Die dadurch bewirkten Wohlfahrtssteigerungen würden in Argentinien der Erhöhung des Bruttoinlandsprodukts von 0,5%, in Brasilien 1,5%, in Uruguay 2,1% und schließlich im kleinen Mercosur-Mitgliedsstaat Paraguay wahrscheinlich 10% entsprechen. Die meisten Wohlfahrtsgewinne sind auf die Liberalisierung des Warenhandels und des grenzübergreifenden Handelsdienstleistungen, wenn auch gering, zurückzuführen (vgl. IARC 2007a: 8).

„Dieses Ergebnis führen die Gutachter auf das allgemein höhere Zollniveau des Mercosur zurück. Es werde daher erwartet, dass diese Länder höhere Gewinne aus dem Freihandel ziehen, vor allem aufgrund der steigenden Kaufkraft der Verbraucher, wenn die hohen Zölle auf europäische Güter abgebaut sind.“ (Fritz 2008: 37)

Fritz (2008: 37) stellt berechtigt die Fragen: „Wer aber sind die Verbraucher, die von sinkenden Einfuhrzöllen auf europäische Waren profitieren? Welche gesellschaftlichen Gruppen sind die potenziellen Käufer der zumeist hochwertigeren verarbeiteten EU-Güter?“ (Ebd. 2008: 37). Im Trade SIA wird von einem Gleichgewichtsmodell ausgegangen, das in jedem Land an einem repräsentativen Verbraucher seine Änderungen im Realeinkommen misst (vgl. IARC, 2007a: 48).

Daher merkt Fritz (2008: 37) kritisch an, dass die Auswirkungen der Verteilung nicht anhand des Indikators des Realeinkommens vorauszusehen sind. Er bezieht sich dabei vor allem auf die Tatsache, dass in einem Land wie Brasilien extreme Differenzen zwischen Wohlhabenden und Nicht-wohlhabenden vorherrschen. Und daher in dem Overall Trade SIA eine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Konsumentengruppen durchgeführt werden muss, um die Auswirkung von Zollsenkungen auf die soziale Nachhaltigkeit angeben zu können. Doch diese andere Erhebungsmethodik ist in dem Final Report nicht anzutreffen (vgl. Fritz 2008: 37). Fritz (2008: 37) geht mit seiner Kritik insofern weiter, als anscheinend selbst die IARC-Gutachter in ihren schriftlichen Arbeiten selbst an der Annahme eines „repräsentativen Verbrauchers“ (Ebd. 2008: 37) in den Mercosur-Staaten zweifeln.

Als eine ökonomische Auswirkung kann die Deindustrialisierung im Rahmen des Overall Trade SIA genannt werden, die gegensätzlich zu der Entwicklung in der EU verläuft (vgl. Fritz 2008: 37). Dies kann an den folgenden Tabellen (4+5) erklärt werden:

Tabelle 4: Anteil der Outputs in den verschiedenen Sektoren im Mercosur, Basismodell

Value Added Shares, 2001				
	Argentina	Brazil	Paraguay	Uruguay
Grains	1.5	0.5	2.3	1.9
Other crops	2.5	2.6	13.2	1.6
Animal products	1.8	1.8	4.7	7.1
Forestry	0.2	0.2	2.1	0.5
Fisheries	0.1	0.0	0.1	0.3
Mining	2.2	1.3	0.1	0.3
Processed foods	3.9	3.4	4.8	7.4
Textiles and clothing	1.5	1.5	1.9	2.2
Lumber, wood, pulp, paper	1.8	1.8	1.4	1.4
Chemicals	2.6	3.4	0.6	3.1
Metals and non-metallic minerals	2.3	2.7	2.6	2.5
Motor vehicles	0.9	0.8	0.03	0.5
Transport equipment	0.2	1.0	0.0	0.1
Machinery	1.7	4.3	1.0	1.1
Utilities	2.2	3.2	18.8	4.4
Construction	4.2	9.3	4.6	3.3
Trade	14.4	9.0	18.6	8.6
Communications	2.3	1.6	1.3	2.2
Transport services	5.3	2.4	3.3	10.4
Financial services	3.9	8.5	2.6	3.8
Business services	6.4	13.2	3.0	5.3
Other services	38.2	27.4	12.9	31.8
Total	100	100	100	100

Source: Model simulations

Quelle: IARC 2007a: 52

Tabelle 5: Anteil der Outputs in den verschiedenen Sektoren im Mercosur, Freihandelsszenario

Value Added Shares, 2001				
	Argentina	Brazil	Paraguay	Uruguay
Grains	1.7	0.6	2.6	2.1
Other crops	2.5	2.6	12.2	1.6
Animal products	1.8	2.3	6.4	7.4
Forestry	0.2	0.2	1.9	0.5
Fisheries	0.1	0.0	0.1	0.4
Mining	2.2	1.3	0.1	0.3
Processed foods	4.1	5.0	8.3	8.7
Textiles and clothing	1.5	1.4	1.4	1.8
Lumber, wood, pulp, paper	1.7	1.7	1.1	1.3
Chemicals	2.6	3.2	0.5	2.9
Metals and non-metallic minerals	2.2	2.3	2.1	2.2
Motor vehicles	0.8	0.6	0.0	0.3
Transport equipment	0.2	0.8	0.0	0.1
Machinery	1.4	3.3	0.4	0.7
Utilities	2.2	3.2	17.4	4.5
Construction	4.2	9.4	5.0	3.4
Trade	14.3	9.1	18.1	8.7
Communications	2.3	1.6	1.3	2.2
Transport services	5.3	2.4	3.3	10.1
Financial services	3.8	8.4	2.0	3.8
Business services	6.4	13.0	2.6	5.2
Other services	38.3	27.4	13.1	32.0
Total	100	100	100	100

Source: Model simulations

Quelle: IARC 2007a: 53

So ist aus den zwei vorherigen Tabellen zu entnehmen, dass die Outputs des Landwirtschaftssektors und des Nahrungsmittel verarbeitenden Sektors steigen, hingegen all die anderen Sektoren wie Textilien u. Bekleidung, Holzverarbeitung, Zellstoff und Papier, Chemie- und Metallindustrie, Kraftfahrzeuge und Maschinenbau mit sinkenden Outputs zu rechnen haben (vgl. IARC 2007a: 53ff).

Fritz (2008: 37f) kann aus diesen Zahlen die Schlussfolgerung ziehen, dass „in all den schrumpfenden Bereichen das derzeitige Zollniveau des Mercosur generell höher ist als das der EU und diese Zölle nach dem Liberalisierungsszenario beseitigt würden“ (Ebd. 2008: 38). So ist nicht verwunderlich, dass das SIA anmerkt, dass diese Entwicklung kurz- und mittelfristig einen nicht positiven Effekt auf die

Beschäftigungsquote ausüben wird, das wiederum zu einem Druck auf die Höhe der Löhne führen kann (vgl. IARC 2007a: 13; 95f). Die IARC-Gutachter meinen aber, dass diese negativen Folgeabschätzungen für den Mercosur insofern vermindert werden, als ein Wechsel der Arbeiterschaft von der schrumpfenden verarbeitenden Industrie in den Landwirtschafts- und Nahrungsmittelverarbeitungssektor stattfinden wird, diese negativen Effekten auch nur während einer „Anpassungsperiode“ (IARC 2007a: 96) auftreten und nach der Anpassung der Industrie an die neuen Wettbewerbskonditionen diese gänzlich verschwinden werden (vgl. IARC 2007a: 95f, 98). Doch an dieser Stelle widerspricht sich diese Aussage der IARC-Gutachter sogleich wieder, als die positiv wiederkehrenden Effekte auf der Basis des Gleichgewichtsmodells aufbauen, das aber eher realitätsfremd gesehen wird (vgl. Fritz 2008: 38).

„ArbeiterInnen aus einem schrumpfenden Sektor finden sofort Beschäftigung in einem expandierenden Sektor. Folglich erlaubt das Modell nur die Evaluierung von inter-industriellen Verschiebungen in der Beschäftigung. Vorübergehende und andauernde Erwerbslosigkeit durch Arbeitsmarktbeschränkungen und die damit einhergehenden Anpassungskosten werden generell nicht im Rahmen eines Gleichgewichtsmodells evaluiert.“ (Fritz 2008: 38)

Daher übt Fritz (2008: 38) Kritik an dem Instrument des Overall Trade SIA insofern, dass die negativen Effekte auf die Beschäftigungsquote nur darauf zurück zu führen sind, weil der Wechsel der Beschäftigtengruppe von einem Sektor in den anderen Sektor eben Zeit benötigt. Doch Fritz (2008: 38) kann sich nicht der Folgeabschätzung anschließen, dass diese zeitliche Lücke „dank liberalisierungsinduziertem Wettbewerb und Wachstum früher oder später geschlossen wird“ (Ebd. 2008: 38). Besonders das in dem Overall Trade SIA verwendete Gleichgewichtsmodell sieht er nicht dazu fähig, „hinlänglich bekannte empirische Phänomene wie strukturelle oder Dauererwerbslosigkeit, Informalisierung der Beschäftigungsverhältnisse, das generelle Wachstum der Schattenwirtschaft oder Arbeitsplatzverlagerungen infolge von Liberalisierungen zu erfassen“ (Ebd. 2008: 38).

„Mehr noch: Teilweise stehen diese real existierenden Phänomene im Widerspruch zu den Modellannahmen der Konstanz der Gesamtbeschäftigung und des Ausgleichs zwischen den Sektormärkten. Werden diese Phänomene berücksichtigt, kann nicht generell die Kompensation von Arbeitsplatzverlusten in Wachstumssektoren unterstellt werden. Diese Schwäche des Modells stellt die Validität der Ergebnisse grundsätzlich in Frage.“ (Fritz 2008: 38)

Viele weitere möglichen Risiken wie „Befürchtungen über ein reduziertes Technologie- und Qualifikationsniveau“ (Fritz 2008: 38) und „die grundsätzlichen ökonomischen Risiken für Entwicklungsländer, die stark von volatilen Agrar- und anderen Rohstoffmärkten abhängen“ (Fritz 2008: 38), werden nicht zur Genüge berücksichtigt und diskutiert. So kann Fritz (2008: 38) die Schlussfolgerung ziehen, dass „das Liberalisierungsszenario das auch für den Mercosur charakteristische

Problem der mangelnden Diversifizierung von Produktions- und Exportstruktur noch verschärfen würde“ (Fritz 2008: 39).

Im Agrarbereich zeigt das Trade SIA, dass die Exportmengen steigen werden. Es werden Getreideexporte um 10% in Brasilien, Uruguay und Argentinien zunehmen. Die Exporte von tierischen Produkten würden sogar einen Anstieg von über 30% verzeichnen (vgl. Fritz 2008: 39). Jedoch erfahren die Exporteure von lebenden Tieren und roher Milch, die nach der GTP Datenbasis definiert sind, eine Minderung ihrer Erlöse, die aber mit anderen Tarifen wie strengeren Sanitärvorschriften versehen werden und somit ihre Exporte grundsätzlich von vornherein streng limitiert sind (vgl. IARC 2007b: 35). Das größte Wachstum ist nach den Berechnungen des Trade SIAs im Sektor der verarbeiteten Nahrungsmittel zu verzeichnen, Brasilien mit 46,6% und mit Paraguay 72,9% (vgl. IARC 2007b: 35). „Das Szenario der Sektorstudie geht weiter davon aus, dass ein großer Teil der Agrarprodukte in verarbeiteter Form in die EU exportiert wird. „Entsprechend stark steigt der Exportanteil der verarbeiteten Nahrungsmittel, während jener der agrarischen Rohstoffe sinkt“ (Fritz 2008: 39). So nimmt das Gleichgewichtsmodell an, dass die verarbeiteten Nahrungsmittelexporte Uruguays um 131,2%, die Brasiliens sogar um 339,9% und die Paraguays um 608,7% in die Höhe schnellen werden (vgl. IARC, 2007b: 35).

Fritz (2008: 39f) schließt daraus die Annahme, dass größere Beiträge zur Wertschöpfung im Mercosur durch die höhere Output-Produktion in der Nahrungsmittelverarbeitungsindustrie erwirtschaftet werden, aber die Mercosur-Mitgliedsstaaten nicht weniger abhängig von der Agrarindustrie werden, als dass jetzt der Fall ist.

Tabelle 6: Beschäftigungseffekte bei vollständiger Liberalisierung (in % Veränderung)

	Argentina	Brazil	Paraguay	Uruguay	EU15	EU10
Grains	14.2	19.1	14.2	11.1	-4.8	-1.9
Crops	3.6	3.3	-6.1	3.0	-0.1	-0.7
Animal Products	6.3	37.6	43.3	6.7	-3.9	-1.4
Processed foods	5.9	47.4	76.7	17.1	-5.2	-2.6

Source: CETM

Quelle: IARC 2007b: 36

Aus der Tabelle 6 ist zu entnehmen, dass die Beschäftigungsquote im Nahrungs- und Agrarsektor denselben positiven Trend einnehmen wird wie das Produktionswachstum, zum Erstaunen vieler soll die Beschäftigungsquote sogar das Produktionswachstum bei vollständiger Liberalisierung leicht überragen (vgl. IARC 2007b: 36, 38). An dieser Stelle merkt Fritz (2008: 40) überaus kritisch an, dass

diese Annahme absolut nicht der Realität entspricht, da es auch sehr wahrscheinlich ist, dass mit Menschen besetzte Arbeitsplätze aufgrund der technischen Modernisierung im Agrarsektor nicht mehr notwendig werden. So wird auch in der Sektorstudie der Landwirtschaft ein Sinken der Beschäftigungsquote in der Landwirtschaft angedeutet, da eine dortige technische Modernisierung langfristig eine noch höhere Output-Produktion bewirken könnte (vgl. IARC 2007b: 7).

4.2.2 Soziale Auswirkungen der EU-Mercosur Verhandlungen

Wenn Fritz (2008: 41) seine Ausführungen über die sozialen Folgeabschätzungen der EU-Mercosur Verhandlungen, die im Overall Trade SIA genannt werden, darlegt, sind diese sehr skeptisch und zurückhaltend formuliert. So trifft das SIA die Annahme, dass sich die Höhe der Löhne im Mercosur positiv entwickeln wird (vgl. IARC 2007a: 60). Die nachfolgende Tabelle 7 soll dies veranschaulichen:

Tabelle 7: Zusammenfassung der Einkommenseffekte (unterteilt in qualifizierte, unqualifizierte Arbeitskräfte, in %)

	Argentina	Brazil	Uruguay	Paraguay	EU15	EU10
Unskilled Real Wage Effects %	0.3%	0.9%	5.5%	1.4%	0.2%	0.1%
Skilled Real Wage Effect %	0.0%	0.7%	3.2%	0.7%	0.3%	0.2%
Real return to Investment %	0.1%	1.8%	8.0%	1.4%	0.1%	0.2%

Source: Model estimations

Quelle: IARC 2007a: 60

Grundsätzlich ist anzuführen, dass im Mercosur die Löhne für qualifizierte und unqualifizierte Arbeitskräfte ansteigen, wobei sogar jene der Unqualifizierten stärker als der Qualifizierten. Die qualifizierten Arbeitskräfte in der EU hingegen erfahren den größten Lohnanstieg (vgl. IARC 2007a: 60). Betrachtet man nun genauer das Land Brasilien so erhöhen sich die Löhne für Unqualifizierte um 0,9%, für Qualifizierte um 0,7%. Diese Steigerung ist jedoch, relativ zur Return-on-Investment-Quote (Einkünfte aus Investitionen) gesehen, eher gering, wenn man weiß, dass „auf Brasilien drei Viertel der prognostizierten Realeinkommensgewinne des Mercosur“ (Fritz 2008: 41) entfallen und wie in der Tabelle 7 der Return-on-Investment um 1,8% ansteigt (vgl. IARC 2007a: 60). Der Mercosur-Staat Argentinien verdeutlicht noch klarer, wie gering eigentlich diese Lohnsteigerungen schlussendlich positiv sich auswirken: Die Löhne Unqualifizierter steigen um 0,3%, die der Qualifizierten bleiben unverändert. Nur das Mercosur-Mitglied Uruguay mit der geringsten Bevölkerung kann höhere Werte (5,5% Unqualifizierte; 3,2% Qualifizierte) erfahren (vgl. IARC 2007a: 60).

So ist Fritz (2008: 41) der Meinung, dass der größte Bevölkerungsanteil in den Mercosur-Staaten bei der Annahme, dass das unterstellte ambitionierte Liberalisierungsszenario des Trade SIAs eintritt, nur von sehr geringen Änderungen

an ihren Lohnhöhen profitieren wird, und so das derzeitig vorherrschende Wohlstandsgefälle wenig bis gar nicht positiv beeinflussen kann. Fritz (2008: 41) schließt aber nicht aus, dass auch eine entgegengesetzte Entwicklung einsetzen kann. In dem Zusammenhang kann diese Entwicklung auf zwei Gründe zurückgeführt werden: Einerseits, wie bereits zuvor erwähnt, fallen die Return-On-Investments doppelt höher aus als im Verhältnis zu den Löhnen, was wiederum zu einem größeren Auseinanderdriften von Lohn- und Gewinneinkommen führen kann (vgl. Fritz 2008: 41). Andererseits fragt sich Fritz (2008: 41), ob die Aufwärtsentwicklung der Löhne wirklich alle ArbeitnehmerInnen erfassen wird, da diese Folgeabschätzung wiederum auf Annahme einer stetigen Vollbeschäftigung basiert, indem verlorene Arbeitsplätze im Industriesektor durch eine unmittelbare Schaffung dieser in einem anderen Sektor, wie eben dem Agrarsektor, ausgeglichen werden.

Aus Sicht von Fritz (2008: 41) müssen die IARC-Gutachter aufgrund dieser unrealistischen Annahme die Ergebnisse ihres Gleichgewichtsmodells relativieren:

„Wenn wir von einer sinkenden Industriebeschäftigung während der Anpassungsperiode ausgehen und der Wahrscheinlichkeit, dass viele der entlassenen ArbeiterInnen zum Pool der städtischen Arbeitslosen hinzukommen, dann wird jede Lohnsteigerung der Beschäftigten wahrscheinlich durch das sinkende Einkommen der Arbeitslosen ausgeglichen.“ (Fritz 2008: 41).

Eine weitere soziale Auswirkung zeigt der unklare Zusammenhang zwischen Liberalisierung und Armut, besonders im Industriesektor (vgl. IARC 2007a: 100): Die nachfolgende Darstellung (Tabelle 8) verdeutlicht, dass der „schrumpfende Industriesektor signifikante Armutseffekte“ (Fritz 2008: 42) bewirkt:

Tabelle 8: Zusammenfassung der Folgeabschätzungen im Industriesektor

Impact	Countries / sectors affected	Causal factors	Factors affecting significance	Potential significance	
				short term	long term
Economic					
Real income	All	Short term decline in industrial output	Domestic industrial development policy	↓	↑?
Fixed capital formation	All	Output changes at firm level New investment	Investment climate Firm dynamics	-	↑?
Employment	All	Reduction in output	Labour market flexibility, transferability of skills	↓	↑?
Social					
Poverty		Loss of employment and household income	Informal sector income generation opportunities, development policy, long term growth	↓	↑?
Health and education		Decline in government revenue from trade tariffs	Tax reforms	↓?	-
Equity	Gender impacts	Mixed effects for individual sub-sectors	Employment structure	-	-
Environmental					
Biodiversity	Minor effects in both directions, small beneficial overall effect	Water consumption and pollution	Effective regulation	-	-
Environmental quality	Beneficial overall impact on air and water pollution, possible local adverse effects	Reduction in industrial sector activity	Improvements in pollution control technology Changes in output mix	↑	↑
	Climate change	International transport	Carbon trading etc.	↓	↓
Natural resources	Overall beneficial effect on water and energy	Reduction in industrial sector activity		↑	↑
Process					
SD principles	Positive for international cooperation, otherwise neutral except for consumption and production and technology transfer	Acceleration of underlying processes	Environmental regulation and technology cooperation	-	↑
SD strategies	Neutral			-	-

The following symbols are used in the tables to show impact significance

- ↑ positive greater significant impact
- ↓ negative greater significant impact
- ↑ positive lesser significant impact
- ↓ negative lesser significant impact
- ↑↓ positive and negative impacts likely to be experienced according to context (may be lesser or greater as above)
- impact has been evaluated as non-significant compared with the base situation

Quelle: IARC 2007a: 100f

Viele städtische Haushalte in den Mercosur-Mitgliedsstaaten befinden sich gerade an oder unter der nationalen Armutsgrenze. Die IARC-Gutachter sagen aber voraus, dass durch die Liberalisierung die Konsumgüter verbilligt und somit auch teilweise wieder die negativen Auswirkungen der verarbeitenden Industrie auf die Haushaltseinkommen vermindert werden (vgl. IARC 2007a: 96). Fritz (2008: 42) merkt aber zu Recht an, dass nicht näher im SIA eingegangen wird, ob von dieser Verbilligung wirklich die Haushalte profitieren können, die an der Armutsgrenze eingestuft werden. „Langfristig sind aber die Auswirkungen positiver, wenn die Handelsliberalisierung Investitionen und langfristig gesehen den ökonomischen Wachstumspfad und nachfolgend auch die Einkommen armer Haushalte erhöht“ (IARC 2007a: 96).

An dieser Stelle weist Fritz (2008: 42) aber auf andere Schlussfolgerungen der IARC-Gutachter hin, die eben der erwähnten These widerspricht. So kann nicht allgemein die Annahme getroffen werden, dass „ein positiver Wirkungszusammenhang grundsätzlich unterstellt werden kann“ (Fritz 2008: 42). Fritz (2008: 42) erwähnt, es wurden zwar Studien darüber durchgeführt, die diesen Zusammenhang folgerten, bei denen aber Defizite in der Methodenanwendung schlussendlich festgestellt wurden. Einzig allein die Entwicklung konnte empirisch beobachtet werden, dass Länder, wenn sie sich in einer Entwicklung befinden, ihre Handelshemmnisse öfters dazu bereit sind, diese zu beseitigen (vgl. ebd. 2008: 42).

So stellt Fritz (2008: 42) fest, dass „Liberalisierung danach keine Voraussetzung für Armutsbekämpfung und Entwicklung ist, sondern ihr Ergebnis“. Auch deckt sich diese Feststellung mit der Aussage der IARC-Gutachter, die meinen: „Wirtschaftswachstum allein genügt nicht, um Armut zu vermindern“ (Ebd. 2007a: 96). So schlagen die IARC-Gutachter flankierende Maßnahmen vor, um die negativen Armutseffekte zu mindern, z.B. ein trade adjustment assistance-Programm (IARC 2007a: 9f). Doch werden in keinem Teil des SIAs potenzielle Kosten über die anzuwendenden Instrumente im Wirtschafts- und Sozialbereich dargestellt, vor allem auch die Kosten, die in der bereits erwähnten Anpassungsperiode entstehen (vgl. Fritz 2008: 42). Doch genau für diese „Anpassungskosten“ (Ebd. 2008: 42) würden nach dem ambitionierten Szenario einer 100%igen Liberalisierung weniger finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, das sich daraus ergibt, dass durch den Entfall von Importzöllen auf Industrie- und Agrargüter die meisten Mercosur-Mitgliedsstaaten über weniger staatliche Einnahmen in weiterer Folge verfügen (vgl. Fritz 2008: 42). Dies lässt sich wie folgt an der Tabelle 9 erkennen:

Tabelle 9: Effekte der Zolleinnahmen, in Mio. US\$

	Base revenue	New revenue	Change
Argentina	1.984	1.044	-940
Brazil	5.609	3.185	-2.424
Paraguay	151	164	13
Uruguay	246	129	-117

Source: Model results

Quelle: IARC 2007a: 97

So kann für Argentinien von einem Verlust in der Höhe von US\$ 940 Mio., für Brasilien in der Höhe von US\$ 2,4 Mrd. und für Uruguay US\$ 117 Mio. ausgegangen werden (vgl. IARC 2007a: 97). Paraguay kann hingegen auf Einnahmen von US\$ 13 Mio. rechnen. Laut den Folgeabschätzungen im SIA wird daraus eine Verminderung von Ausgaben für Sozialleistungen erwartet, davon wären dann der Bildungs- und Gesundheitsbereich betroffen (vgl. IARC 2007a: 97). So stellt Fritz (2008: 42) die Annahme auf, dass

„in Abhängigkeit von den alternativen Steuerquellen, auf die Regierungen zum Ausgleich der Einnahmeausfälle zurückgreifen, weitere soziale Belastungen entstehen können. Käme es zu einer Erhöhung der Konsumsteuern, etwa der Mehrwertsteuer, würde dies ärmere Haushalte überproportional treffen und zu einer Vertiefung der Wohlstandskluft beitragen.“ (Ebd. 2008: 42)

Betreffend den geschlechtsspezifischen Auswirkungen im Industriesektor wird von den IARC-Gutachtern angemerkt, dass diese nicht signifikant sind, wenn sie es doch sind, dann in den Teilsektoren, in denen vermehrt Frauen als Arbeitskräfte eingesetzt werden (vgl. IARC 2007a: 98). Dieses Kapitel wird jedoch im SIA sehr allgemein gehalten und es wird nur darauf verwiesen, dass wahrscheinlich eine „Feminisierung der Arbeitskraft“ und zugleich eine „geschlechtsspezifischen Segmentierung der Arbeitsmärkte“ (IARC 2007a: 98) stattfinden kann. Eventuell sind spezifische politische Methoden notwendig, um ein größeres „Geschlechtergleichgewicht“ (IARC 2007a: 98) zu erreichen (vgl. ebd. 2007: 98).

Einerseits nimmt das SIA an, dass durch die Liberalisierung des Agrarsektors positive Auswirkungen auf die ländliche Armut stattfinden werden, aber denen stehen gleichzeitig negative gegenüber, vor allem, wenn es sich in dem Zusammenhang um den Bedarf für zusätzliches Land handelt. Die Besitzverhältnisse von Land sind unklar, vor allem in Paraguay, wo die überwiegende Mehrheit der Kleinbauer über keine rechtmäßige Besitztiteln an ihren Grundstücken verfügt (vgl. IARC 2007b: 65).

So könnten diese höchstwahrscheinlich durch die Ausbreitung von großen kommerziellen Landwirtschaftsbetrieben ersetzt werden. Die Kleinbauern müssten sich neue Beschäftigungen suchen, die sich aus neuen kommerziellen Aktivitäten im Land ergeben. Doch ist es unsicher, ob genügend neue Arbeitsplätze geschaffen

werden und ob die neuen formalen Arbeitsverhältnisse denselben Lebensstandard bieten wie die informelle Tätigkeit als Kleinbauer. Besonders im Mercosur-Mitgliedstaat Brasilien werden ihre Ureinwohner aus ihren Lebensräumen verdrängt, um freigewordene Waldflächen für die Landwirtschaftsproduktion zu gewinnen (vgl. IARC 2007b: 65).

Ein weiteres Problem könnte die Zunahme von Zwangsarbeit darstellen, wenn nicht z.B. in Brasilien die staatlichen Kontrollen effektiver eingesetzt werden, um ihre Löhne und Arbeitsbedingungen zu verbessern (vgl. Fritz 2008: 43). Fritz (2008: 43) nimmt an, dass die starke Nachfrage nach landwirtschaftlichen Flächen eine Steigerung der Grundstückspreise nach sich zieht und somit die armen Kleinbauern es schwieriger haben, diese dann auch legal zu erwerben.

„Das Fazit der Sektorstudie ist – angesichts der teils fragwürdigen Modellergebnisse – recht nüchtern: Die Produktionsausweitung wird zu einem Wachstum des gesamten Farm-Einkommens führen, nicht aber notwendigerweise zu einer Verringerung der Einkommensdisparitäten im Agrarsektor. (...) Grundsätzlich wird daher nicht erwartet, dass die Entwicklung der Agrarexporte allein die strukturelle Einkommensungleichheit im Mercosur reduziert.“ (Fritz 2008: 43)

4.2.3 Ökologischen Auswirkungen der EU-Mercosur Verhandlungen

Nach den ökonomischen und sozialen Folgeabschätzungen des SIAs im Zuge der EU-Mercosur Verhandlungen über ein zukünftiges Assoziationsabkommen werden im folgenden die Umweltauswirkungen dargestellt.

Diese Art der Auswirkungen werden allgemein sowohl positiv als auch negativ eingeschätzt. Wie die zukünftigen Vereinbarungen den Klimawandel beeinflussen, hierzu gibt es verschiedene AnsichtenThemen. Einerseits kommt es zu einer Verringerung der Treibhausgasemissionen, die nach den IARC-Gutachtern zu einer Reallokation der Produktionsstätten vom Mercosur in die EU zurück zuführen ist (vgl. IARC 2007a: 169), die daraus besteht, dass „die energieintensiven Teile der verarbeitenden Industrie nach Europa verlagert werden, wo die Unternehmen generell energieeffizienter sind als im Mercosur“ (Fritz 2008: 44).

Dieser positiven Entwicklung steht aber wiederum der erhöhte Bedarf an internationalen Transportaktivitäten gegenüber (vgl. IARC 2007a: 169). Das Vorhaben, die EU-Emissionen durch verstärkten Gebrauch von Biotreibstoff (anstatt fossiler Brennstoffe) zu reduzieren, wird nach dem Berechnungsmodell dadurch unterstützt, dass die Zollbarrieren auf Importe von Ethanol aus Mercosur verringert werden. Negative Auswirkungen auf die Artenvielfalt in den Mercosur-Mitgliedsstaaten sind besonders dann zu befürchten, wenn es nicht ausreichende und effektive flankierende Maßnahmen gibt (vgl. ebd. 2007a: 169).

Doch wird der Agrarsektor näher auf seine Auswirkungen auf die Umwelt analysiert, so ist festzuhalten, dass dieser die größten negativen Umweltauswirkungen auslösen kann. Dies geht einher mit dem bereits erwähnten erhöhten Bedarf an Land und Wasserquellen. So stellt das Berechnungsmodell fest, dass ein signifikanter Anstieg in der Getreideproduktion in allen Mercosur-Staaten vorzufinden wird, parallel dazu wird die Fleischproduktion in Brasilien und Paraguay immens intensiviert werden. In Argentinien und Uruguay wird sich die Produktion von Tierprodukten erhöhen. So erzeugen die daraus folgende Intensivierung und Ausdehnung aller Bereiche der Agrarproduktion bedeutende negative Umwelteffekte (vgl. IARC 2007a: 80). Durch die Expansion der Rindfleischproduktion wird die Entwaldung vorangetrieben, die Ausbreitung von Zuckerrohrplantagen wird durch die Umwandlung von Weideflächen ebenfalls verstärkt (vgl. IARC 2007a: 80f).

Davon betroffen wären vor allem die Gebiete des Cerrado und des Amazonas, beide die am bedeutendsten zu schützenden Umweltgebiete weltweit, „in denen das Vordringen der Landwirtschaft einen signifikanten Verlust der Artenvielfalt und natürlicher Habitate auslösen könne“ (Fritz 2008: 44).

„Diese Gefahr gehe vor allem von Rinderfarmen und Sojapflanzungen aus. Besonders artenreiche Feuchtgebiete finden sich daneben in den Deltas der Flüsse Orinoco, Paraná und Tigre. Das Vordringen kommerzieller forstwirtschaftlicher Plantagen sei hier die hauptsächliche Bedrohung der Artenvielfalt. Auch in vegetationsreichen Pampas könne die Umwandlung von Grasland in Soja- oder Getreideäcker zum Artenverlust beitragen.“ (Fritz 2008: 44)

Weiters erwähnt das SIA vor allem auch die Tatsache, dass in den Pamparegionen von Argentinien die Böden durch die intensive Landwirtschaft erodieren und so verstärkt Überflutungen stattfinden. Gleichzeitig verschlechtert auch die Nutzung von chemischen Produkten (wie Kunstdünger) die Wasser- und Bodenqualität (vgl. IARC 2007b: 66).

In dem Trade SIA ist die Bedeutung der Gentechnik im Agrarbereich als neutral dargestellt, vor allem in Bezug auf mögliche Risiken genmanipulierter Sojapflanzen (vgl. IARC 2007b: 67), „die in Argentinien 99% der Pflanzungen ausmachen und in Brasilien mittlerweile rund zwei Drittel“ (Fritz 2008: 44). Während den letzten 10 Jahren erfuhr die Sojabohnenproduktion eine Umwandlung in verschiedenste genetisch veränderte Variationen. Ängste über mögliche negative Einflüsse auf natürliche Organismen und Systemen wurden bis dato nicht bestätigt (vgl. IARC 2007a: 81f). Es wird vermutet, dass „Sojabohne nicht mit einer südamerikanischen Pflanze eng verwandt ist“ (IARC 2007a: 82) und deswegen keine Auswirkungen verursacht. „Belege für ihren Befund liefern sie allerdings nicht“ (Fritz 2008: 45). Im Trade SIA Report über den Agrarbereich ist sogar der Einsatz genmanipulierter Pflanzen als eine flankierende Maßnahmen empfohlen (vgl. IARC 2007b: 80): „Eine gesteigerte Verwendung von Hochleistungssorten und von gentechnisch manipulierten Varietäten, die weniger landwirtschaftliche Inputs benötigen, könnte den Output steigern ohne zusätzliches Land zu beanspruchen“ (Fritz 2008: 45). Fritz

(2008: 45) hält berechtigter Weise fest, dass diese Vermutung durch Einsatz von Hochleistungssorten und Gentechnik die Ausdehnung von landwirtschaftlichen Flächen zu vermindern und somit als logische Konsequenz auch die Artenvielfalt zu schützen, doch einer Unterlegung mit Fakten und Zahlen erfordert. Dies ist aber nicht der Fall und stellt das Gegenteil dar, das von zahlreichen anderen Studien aber belegt werden konnte (vgl. Fritz 2008: 46).

So kann Fritz (2008: 46) aufgrund von anderen Analysen vorweisen, dass die Gentechnik in Argentinien nicht die Expansion von landwirtschaftlichen Flächen reduziert hat, im Gegenteil sogar beschleunigt. Den Grund hierfür sieht Fritz (2008: 46) in der „Monokultur, die weniger Arbeitskraft und Fachwissen erfordert“. So legt Fritz (2008: 46) dar, dass „die Gensojaproduktion in Nordargentinien die Umwandlung von Wald in Ackerflächen beschleunigt, die hier 3 bis 6 mal höher ist als im globalen Durchschnitt“.

Weiters kann Fritz (2008: 46) der Folgeabschätzung des SIA, dass genmanipulierte Sorten weniger Inputs benötigen (vgl. IARC 2007b: 93) folgende Datenentwicklung entgegenhalten:

„Von 1996 bis 2002 stieg der Anteil der von Monsanto vermarkteten Roundup Ready Soja in Argentinien von 2 auf 99%. Diese Sorte ist resistent gegen das ebenfalls von Monsanto produzierte Herbizid Roundup mit seinem Hauptwirkstoff Glyphosat. In den Jahren 1996/97 bis 2003/04 hat sich der Verbrauch des hochgiftigen, umwelt- und gesundheitsschädlichen Glyphosat in der argentinischen Sojaproduktion um das 56-fache gesteigert.“ (Fritz 2008: 46).

Unterstützt wird diese entgegengesetzte Haltung von Fritz (2008: 46) durch die Feststellung von Risiken

„wie die bereits dokumentierte Entstehung von herbizidtoleranten Wildpflanzen, die eine Steigerung der eingesetzten Herbizidmengen erfordern, oder die Zunahme von Schädlingsbefall und Pflanzenkrankheiten, etwa Pilzen. Auch die mit der Gensoja-Expansion verbundenen ökonomischen und sozialen Effekte (z.B. Landkonzentration, Verdrängung des Grundnahrungsmittelanbaus) hätten in einem Impact Assessment diskutiert werden müssen.“ (Fritz 2008: 46).

An dieser Stelle kommt Fritz (2008: 46) auf das sog. „Cartagena Protocol“ (2000) zu sprechen. Denn er sieht es als notwendig, ob Gentechnik eingesetzt werden sollte, über das „Vorsorgeprinzip“ (Ebd. 2008: 46) mitzudiskutieren.

Dieses Vorsorgeprinzip „ist mittlerweile zu einer Norm des internationalen Gewohnheitsrechts geworden und hat mit dem 2003 in Kraft getretenen Cartagena-Protokoll zur biologischen Sicherheit (Biosafety-Protokoll) eine weitere Anerkennung erfahren“ (Fritz 2008: 46). Aus dem Cartagena-Protokoll kann entnommen werden, dass die Gentechnik doch ein Risiko für Menschen und deren Umwelt darstellt (vgl. Cartagena-Protokoll 2000: Art. 3). „Es räumt den Staaten daher das Recht ein, aus Vorsorgegründen genmanipulierte Organismen abzulehnen, und verpflichtet sie,

entsprechende Maßnahmen zum Schutz der biologischen Vielfalt zu ergreifen“ (Fritz 2008: 46).

Folgende wesentliche Elemente dieses Prinzips führt Fritz (2008: 46f) in seinen Ausführungen an: Bevor aufgetretene Risiken koordiniert und überwacht werden, sollten diese vorab vermieden werden. Bevor Sicherheit durch vollständige wissenschaftliche Untersuchung gegeben ist, sind bereits präventive Maßnahmen vorzunehmen. Bevor gentechnisch manipulierte Organismen eingesetzt werden, muss bewiesen sein, dass diese keine gesundheitlichen Schäden verursachen und nicht umgekehrt.

„In diesem Fall kehrt der Gesetzgeber vorsichtshalber die Beweislast um und geht von der Gefährlichkeit dieser Stoffe aus, solange nicht das Gegenteil nachgewiesen wird“ (Europäische Kommission 2000: 25).

Bestehen andere Vorsorgemaßnahmen, ist diejenige einzusetzen, die am effektivsten ist (vgl. Europäische Kommission 2000: 23). Fritz (2008: 47) schließt das Kapitel über den Einsatz von Gentechnik im Agrarsektor mit der Aussage ab, dass das SIA aus seiner Sicht dieses Vorsorgeprinzip und vorliegende empirische Resultate nicht berücksichtigt, sondern empfiehlt sogar, Gentechnik als eine effektive Maßnahme einzusetzen, obwohl die schädlichen Risiken für Mensch und Umwelt eben nicht ausgeschlossen werden können.

Die ökologischen Folgen eines liberalisierten Handels mit Biokraftstoffen wurden ebenfalls im Trade SIA der EU abgeschätzt, wobei die Meinungen dazu je nach Stakeholder differenzieren (vgl. IARC 2007b: 57). So äußerte ein lateinamerikanisches NGO Netzwerk seine Bedenken, dass „die Europäer ihren auf Automobil basierten Lebensstil auf Kosten des natürlichen Ökosystem weiterhalten werden“ (IARC 2007b: 57). So werden die Regenwaldgebiete in Argentinien, Paraguay und Brasilien gänzlich zerstört. Diesen Befürchtungen schließen sich auch europäische NGOs an (vgl. IARC 2007ba. 57). Doch die Unternehmens- und Industrieinteressengruppen nehmen eine andere Haltung ein. Brasilien argumentiert, dass „es groß genug ist um ihre Zuckerplantagen massiv zu erweitern (...) oder auch nur irgendwie in der Nähe des Regenwaldgebiets [Land wegzunehmen], von dem der Rest der Welt meint, dass es internationales Eigentum ist“ (IARC 2007b: 57).

„Brasilien ist ein überaus wettbewerbsfähiger Produzent von Bioethanol aus Zuckerrohr und setzt auf eine kontinuierliche Erhöhung seiner Exporte. In den vergangenen Jahren importierte die Europäische Union rund 70% des Bioethanols aus Ländern, die Zollpräferenzen genießen. Lediglich 30% der Importe stammten aus Ländern, die den Meistbegünstigungsbedingungen unterliegen, d.h. den vollen Zollsatz von 19,2 Euro pro Hektoliter undenaturiertes Bioethanol entrichten müssen. Brasilien ist dabei das einzige Land, dessen Produktionskosten so niedrig sind, dass es trotz des Meistbegünstigungszolls große Bioethanommengen in der EU absetzen kann: in den Jahren 2002 bis 2004 durchschnittlich rund 650.000 Hektoliter (Fritz 2008: 48)

So kommt das Trade SIA zu der Prognose, dass eine Reduktion von EU-Importtarifen einen sehr hohen Anstieg von aus dem Mercosur importierten Bioethanol und zugleich aber einen Rückgang der europäischen Biokraftstoffproduktion verursacht (vgl. IARC 2007b: 58).

„Da brasilianisches Zuckerrohrethanol eine bessere Energiebilanz und geringere Treibhausgasemissionen als europäisches Ethanol auf Zucker- oder Stärkebasis aufweise, gehe die Reduktion der Importzölle mit einer ‚signifikanten positiven Auswirkung auf die Energiebilanz des Kraftstoffs und der Treibhausgasemissionen‘ einher.“ (Fritz 2008: 48)

Doch sieht Fritz (2008: 48) negative Effekte für die biologische Artenvielfalt, da verschiedenste wirtschaftliche Sektoren für ihre Herstellung große Anbauflächen benötigen und verweist daraufhin, dass positive Treibhausgasbilanzen von Biokraftstoffen nicht eindeutig darzustellen und von der Untersuchungsmethode sehr stark abhängig sind. Um derartige negative Effekte zu reduzieren, spricht sich das Trade SIA für die Einführung eines Zertifizierungssystems als eine flankierende Maßnahme aus: „Sich mit all den relevanten internationalen Organisationen an der Entwicklung und Einführung eines effektiven globalen abgestimmten Zertifizierungsprozesses zu engagieren, der die Produkte belohnt, die nachhaltig produziert wurden“ (IARC 2007b: 84).

„Im Wesentlichen knüpfen diese Systeme die Anrechenbarkeit auf nationale Beimischungsquoten von Biokraftstoffen an die Einhaltung bestimmter Mindeststandards, zumeist eine Mindesteinsparung an Treibhausgasemissionen und den Schutz besonders wertvoller Ökosysteme. Die Einhaltung solcher Kriterien ist dann per Zertifizierung nachzuweisen.“ (Fritz 2008: 49).

So ein Instrument ist aus Sicht des SIA sehr hilfreich im Zuge der erwarteten Ausdehnung von Zuckerrohrplantagen, die dazu dienen, Biokraftstoffe zu erzeugen. Durch so ein Zertifizierungssystem sollen „spill-over-Effekte (IARC 2007b: 82f) wie die Abholzung des Amazonasgebiets und das weitere Vordringen in die Cerrado-Regionen verhindert werden (vgl. ebd. 82). Aus Sicht von Fritz (2008: 50) beweist dieser Vorschlag für eine flankierende Maßnahme seitens des Trade SIA erneut, wie deren potentielle Effizienz überschätzt wird.

Generell nehmen die IARC-Gutachter an, dass sich positive Auswirkungen im Zuge der Liberalisierung von Dienstleistungen und Investitionen zeigen, die sich aus ökonomischen und nachhaltigen Effizienzgewinnen zusammensetzen. Die ökonomischen Gewinne sind möglich, wenn die Handelsbarrieren für die Dienstleistungen gesenkt werden und ausländische Anbieter ihre Leistungen somit zu niedrigen Preisen, aber mit besserer Qualität, am heimischen Markt anbieten können und Investitionen in die notwendige Infrastruktur getätigt werden. Auf diese Weise könnte Armut reduziert werden (vgl. IARC 2007a: 113). So zieht Fritz (2008: 50) die Schlussfolgerung, dass eine Liberalisierung von Dienstleistungen

„zur Verbreitung umweltfreundlicher Managementtechniken und Technologien beitragen würde und den Druck auf Regierungen erhöhen, die Umweltgesetzgebung und ihre Durchsetzung zu verbessern. Die Verbreitung umweltfreundlicher Technologien könne beispielsweise den Verbrauch von Wasser und anderen Ressourcen verringern.“ (Fritz 2008: 50)

Doch wird im SIA darauf verwiesen, dass Modellberechnungen über die Effekte von liberalisierten Dienstleistungen nicht sehr gut dafür geeignet sind, die ganze Bandbreite der differenzierten Dienstleistungen und somit ihre Verbindungen zur nationalen Regulierungspolitik darzustellen. Dies lässt sich damit begründen, dass im Gegensatz zur Güterliberalisierung, bei der die Änderung in Form von quantitativen Maßnahmen im Vordergrund steht, die Liberalisierung der Dienstleistungen hingegen vorwiegend durch Änderung von qualitativen Maßnahmen durch die staatliche Regulierung beeinflusst wird (IARC 2007a: 113).

Fritz (2008: 50) übt daher Kritik, dass seiner Ansicht nur Daten über ökonomische Effekte aus dem Gleichgewichtsmodell zu ziehen sind. So nimmt die Liberalisierung von Dienstleistungen einen 8%igen Anteil am Gewinn des Realeinkommens ein (vgl. IARC 2007a: 113). Allgemein ist festzuhalten, dass die Annahmen der IARC-Gutachter über die ökologischen und sozialen Auswirkungen auf einer beschränkten wissenschaftlichen Literatur basieren, deren Quellen vor allem aus Papers der WTO, Weltbank und der OECD bestehen. Das Modell des SIAs berechnete selbst keine entsprechenden Daten und Studien, die die ökologischen Effekte der Liberalisierung von Dienstleistungen beschreiben (vgl. Fritz 2008: 50). gänzlich.

Dieselben Kritikpunkte (unzureichende Literaturgrundlagen, etc..) äußert Fritz (2008: 50) über die Beurteilung der Auswirkungen auf die Liberalisierung von Investitionen. Die Investitionen in den Dienstleistungen sind besonders stark im Mercosur, so flossen von 1997 bis 2000 in Brasilien 81% aller Investitionsströme in den Dienstleistungsbereich (vgl. IARC 2007a: 114).

So meint Fritz (2008), dass „mögliche Umweltbeeinträchtigungen im Wesentlichen von der Regulierungskapazität abhängig seien, da diese im Kern die staatliche Regulierung ausländischer Direktinvestitionen verändert“ (Ebd. 2008: 50). Er schließt sich daher nicht der Meinung der IARC-Gutachter an, dass die Artenvielfalt nicht besonders von der Investitionsliberalisierung betroffen sein wird (vgl. ebd. 2008: 50). „Direktinvestitionen im Bereich der extraktiven Industrien könnten jedoch die Vorkommen natürlicher Ressourcen beeinträchtigen“ (Ebd. 2008: 50). Fritz (2008: 51) zweifelt auch an der Fähigkeit von staatlichen Regulierungskapazitäten in den Mercosur-Mitgliedsstaaten, dass sich diese kurzfristig verbessern. Ein sogenanntes „Regulatory Impact Assessment“ (IARC 2007a: 169) als flankierende Maßnahme, das über die „an- und hinter-der-Grenze“ (Ebd. 2007a: 169) vorzufindenden Regulierungen betreffend den EU-Mercosur Handels- und Investitionsflüsse berichtet und somit detailliertere Vorschläge für die EU-Mercosur Verhandlungen unterbreiten sollte, erachtet Fritz (2008: 50) auch nicht als ein effektives Instrument. Es wird zwar weltweit als Ausgangsbasis für mögliche Aktionen hinsichtlich Durchführung einer

Reform im Bereich staatlicher Regulierung verwendet, aber der Aspekt, diese Reform mit nachhaltiger Entwicklung durchzuführen, wird von den das Konzept erarbeiteten Akteuren (OECD, Weltbank) außer Acht gelassen (vgl. Fritz 2008: 51). Es sollte nach den IARC-Gutachter vielmehr dem Vorwurf entgegnet werden, dass „Regulierungsmaßnahmen steigende Zusatzkosten für Unternehmen bedeuten, die sich im internationalen Handel engagieren“ (Ebd. 2008: 51).

4.2.4 Politische Auswirkungen des in den Verhandlungen implementierten SIA-Instruments

Bei diesem Kapitel wird von Fritz (2008: 51) angemerkt, dass noch keine eindeutigen Aussagen über die politischen Auswirkungen vorliegen können, da der Final Report des Trade SIA erst seit Mitte 2007 bzw. 2009 fertiggestellt ist, aber die Verhandlungsgespräche zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur noch andauern. Logischerweise könnte auch dann erst beurteilt werden, ob die flankierenden Maßnahmen Eingang in ein Assoziationsabkommen gefunden haben (vgl. Fritz 2008: 51). Um zu zeigen, wie derartige Beurteilungen lauten könnten, bezieht sich Fritz (2008: 51) auf Analyseberichte bisher erstellter Trade SIAs über andere politischen Thematiken und zeigt mögliche Parallelitäten mit den laufenden Verhandlungsgespräche zwischen der EU und dem Mercosur auf.

Vorab ist anzumerken, dass ein Trade SIA nicht das einzige Instrument zur Beurteilung von Folgeabschätzungen darstellt, das die Europäische Kommission verwendet (vgl. European Commission 2006: 11). Seit 2002 muss ein „general Impact Assessment“ (Ebd. 2006: 11) über jeden größeren Regulierungsvorschlag im Rahmen des Arbeitsprogrammes der Europäischen Kommission durchgeführt werden (vgl. ebd. 2008: 11). Diese generellen Folgeabschätzungen finden statt, bevor einem Kommissionsvorschlag zugestimmt wird und dienen für die Entscheidungsfindung, „ob eine Handlung vorgenommen werden soll“ (Fritz 2008: 52).

Im Falle eines wichtigen Handelsvertragsabschlusses führt die Kommission dieses generelle Impact Assessment selbst durch und legt einen Verhandlungsvorschlag, der von ihr formuliert wurde, dem EU-Rat vor. Dieser trifft schließlich die Entscheidung auf Basis dieser zwei Dokumente, ob Gespräche über Handelsvereinbarungen aufgenommen werden, (vgl. European Commission 2006: 11). Das allgemeine Impact Assessment beschreibt Gegenstand und Ziele des geplanten Handelsabkommens. Zusätzlich stellt es die verschiedenen Optionen dar, diese Ziele zu erreichen und beurteilt bereits vorläufig die potentiellen ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen. Schließlich hebt es die Vor- und Nachteile jeder Option als auch deren Synergieeffekte hervor (vgl. ebd. 2006: 11).

„Daneben dient die allgemeine Folgenabschätzung der Einbindung anderer relevanter Abteilungen der EU-Kommission. Sie gibt zudem den Rahmen der nachfolgenden Trade SIAs vor. Die Kommission wünscht „einen reibungslosen

Übergang zwischen dem General Impact Assessment und dem Trade Sustainability Impact Assessment'. Die intern angefertigte Abschätzung benennt bereits die Aspekte, auf die die beauftragten Gutachter ihre Arbeit an dem Trade SIA konzentrieren.“ (Fritz 2008: 52)

Fritz (2008: 52) stellt interessiert fest, dass der größte Teil der generellen Impact Assessments mit der Partizipation der Öffentlichkeit durchgeführt wird, jene im Bereich der europäischen Handelspolitik aber unter deren Ausschluss, und dass die Ergebnisse soweit nicht zur Verfügung gestellt werden.

Fritz (2008: 52) äußert seine weiteren Kritikpunkte, dass der Öffentlichkeit Einblick in die Trade Impact Assessments verwehrt wird. Die beiden Gutachter der Universität Manchester, George und Kirkpatrick (2006), begründen diese Vorgehensweise damit, dass die Trade SIAs „objektiv und unparteiisch“ (George/Kirkpatrick 2006: 18) sein sollten, da bei frühzeitiger Veröffentlichung von den möglichen Folgen eines Abkommens auf die EU, dies die Verhandlungspositionen der EU gegenüber seinem Verhandlungspartner schwächen könnte (vgl. ebd. 2006: 18). Somit muss vermieden werden, „das Vertraulichkeitsprinzip unserer Verhandlungsstrategie in Frage zu stellen“ (George/Kirkpatrick 2006: 18). „Obwohl der öffentlich durchgeführte SIA-Prozess die Verhandlungspositionen informieren soll, definiert er sie daher nicht“ (Fritz 2008: 52).

Kirkpatrick und George (2006: 19) verweisen darauf, dass die potentiellen Konflikte zwischen dem SIA-Prozess, der zum Teil öffentlich durchgeführt wird und gleichzeitig unparteiisch sein sollte, und dem Verhandlungsprozess, der an sich vertraulich sein sollte und die EU-Interessen bevorzugt, zu Spannungen in vorherigen Studien geführt hat. Diese waren aber bei späteren durchgeführten Studien nicht mehr vorhanden, da die Europäische Kommission dahingehend ihre Philosophie hinsichtlich des SIAs, das als eine unabhängige Evaluierung durchgeführt wird, änderte, als sie „selbst eine stärkere Rolle in der Führung von Assessments und im Definieren von spezifischen Themen spielen wird, für welche spezifischere Informationen im Rahmen ihrer Verhandlungspositionen (...) benötigt werden“ (George/Kirkpatrick 2006: 19). Zu diesem Zweck hat die EU-Kommission ein sogenanntes „Steering Committee“ für jedes SIA etabliert, bei dem sich die Mitglieder aus den Verhandlern der einzelnen Sektoren selbst und aus verschiedenen anderen Kommissionsbereiche mit Verantwortung für Umwelt-, Sozialangelegenheiten und internationaler Entwicklung zusammensetzen. Somit wurde die Rolle der SIA dahingehend gestärkt, als verstärkt koordinierend die verschiedenen Interessen innerhalb der Kommission zu formulieren (vgl. ebd. 2006: 19).

Fritz (2008: 53) widerspricht den positiven Aspekten der SIA-Methode insofern, als zu beobachten war, dass die EU-Kommission verstärkt Interventionen unternahm, wenn sich gelegentlich die Ergebnisse aus den Assessments nicht mit den Verhandlungszielen deckten. So kann über diese Entwicklung weitergedacht werden, dass „in einer solchen Lesart die Trade SIAs als stark gesteuerter Studien- und Diskussionsprozess erscheinen, der innerhalb eng definierter Bahnen verläuft und

neben den vordergründigen Informationszielen auch einen legitimatorischen Zweck für die EU-Handelspolitik erfüllen soll“ (Fritz 2008: 53).

Weiters wird von Fritz (2008: 53) angemerkt, dass die EU-Mercosur Verhandlungen starteten, als die generellen Folgeabschätzungen noch nicht verpflichtend waren, aber die bedeutenden Positionen im Zuge von Verhandlungen in dem Verhandlungsmandat angeführt sind, das zu dem Zeitpunkt noch nicht öffentlich ist. Als einen besonders großen Kritikpunkt führt Fritz (2008: 53) an, dass neben der Hinterlegung des Modells mit einem Basis- und einem sehr ambitionierten Liberalisierungsszenario noch weitere Alternativen verwendet hätten werden sollen, um so noch weitumfassendere Aussagen über mögliche Arten von Auswirkungen darstellen zu können.

„Wesentlich für die politische Wirksamkeit der Sustainability Impact Assessments ist ihr Timing. Sie können grundsätzlich vor, während und nach der Aushandlung eines Handelsvertrags durchgeführt werden. Das OECD-Konzept der Strategic Environmental Assessments sieht vor, dass Abschätzungen grundsätzlich sehr früh im politischen Entscheidungsprozess vorgenommen werden, um Umweltaspekte bereits bei der Politikdefinition zu berücksichtigen.“ (Fritz 2008: 53)

Neben dem OECD-Konzept bevorzugt auch das Umweltprogramm UNEP (2001, wie bereits zuvor erwähnt), dass bereits so früh wie möglich mit ex-ante Studien begonnen werden sollte. Der Vorteil liegt in der Erstellung von in sich geschlossenen nationalen Verhandlungspositionen, so können mitunter schon negative Effekte abgefangen werden, bevor sie passieren und Kosten für notwendige Hilfsmaßnahmen vermieden werden. Der Nachteil ist in der begrenzten Informationsbasis zu sehen und wenn die Verhandlungsrichtung in den folgenden Gesprächen und Diskussionen sich ändert, kann das Assessment irrelevant werden (vgl. UNEP 2001: 15). Nichtsdestotrotz sprechen sich Nichtregierungsorganisationen sehr stark für einen frühen Zeitpunkt aus, ab dem bereits positive und negative Auswirkungen bereits analysiert werden (vgl. Fritz 2008: 54). So ist der WWF der Meinung, dass diese begonnen werden sollten, bevor die Verhandlungspositionen formuliert werden, denn auf diese Art und Weise ist es für politische Entscheidungsträger möglich, nachhaltige Politikstrategien zu verfolgen „anstatt Wege zur Verbesserung schlechter Politiken zu finden“ (Fritz 2008: 54).

„SIAs sollten auch grundsätzliche Fragen erörtern wie die Geschwindigkeit von Handelsliberalisierung oder selbst ihre Wünschbarkeit, anstatt nur zu versuchen, die negativen Effekte auszubügeln.“ (Ebd. 2008: 54)

Diese Vorgehensweise kann natürlich zu zeitlichen Verzögerungen im Verhandlungsprozess kommen und Fritz (2008: 54) meint, dass mitunter die Europäische Union diese Verzögerungen nicht gutheißt, doch ist nach seinen Beobachtungen festzustellen, dass die EU grundsätzlich ihren gesamten Assessmentprozess zu einem frühen Zeitpunkt beginnt. Jedoch sind die zwei wichtigen Dokumente (General Impact Assessment, Verhandlungsmandat), auf

deren Grundlage der EU-Rat die Entscheidungen trifft, nicht während einem öffentlichen Konsultationsverfahren erarbeitet worden. Die Öffentlichkeit wird erst eingebunden, wenn bereits der EU-Rat dem vorgeschlagenen Verhandlungsmandat der Kommission zugestimmt hat (vgl. Fritz 2008: 54). Sobald der Prozess des Trade SIAs nun öffentlich ist, kann dieser die grundsätzliche Entscheidung, dass Verhandlungsgespräche aufgenommen wurden, nicht mehr rückgängig machen und auch nicht mehr die grundsätzlichen Zieleverfolgung beeinflussen. Schließlich können auch nicht mehr die grundsätzlichen zukünftigen Vertragsbestandteile geändert werden (vgl. ebd. 2008: 54).

Die IARC-Gutachter meinen aber, dass die EU-Kommission (2006) dabei bei der Integration der Trade SIA Ergebnisse in den Verhandlungsprozess nicht erwartet, „dass ihre Verhandlungspositionen vollständig von den Ergebnissen eines SIA abweichen, aber sie akzeptiert, wenn es Inkonsistenzen gibt“ (Fritz 2008: 55). Fritz (2008: 55) erklärt sich die Einstellung der EU-Kommission dadurch, „der Integrationsmechanismus erlaube die Bearbeitung solcher Inkonsistenzen und die Änderung der Verhandlungsposition, falls der Kommission die Befunde überzeugend erscheinen“ (Ebd. 2008: 55), dies aber auch nicht zu tun, stößt auch nicht auf große Schwierigkeiten, denn „mit Blick auf das hohe Maß an Unsicherheit bei vielen SIA-Ergebnissen gibt es einen beträchtlichen Spielraum, diese daraufhin abzulehnen“ (George/Kirkpatrick 2006: 19).

Die Gutachter George und Kirkpatrick (2006: 15f) haben eine Umfrage unter den beteiligten Stakeholdern über die Effektivität des SIA-Instruments durchgeführt. Der verwendete Fragebogen setzte sich aus zwei Fragen zusammen, wobei 59% der Befragten, meinten, dass die politische Bedeutung eines Trade SIAs in Bezug auf die verstärkte Integration nachhaltiger Entwicklung gering bis sehr gering ist. Weiters gehen 80% der Befragten davon aus, dass die besonderen Auswirkungen auf Handelsabkommen auch nur gering bis sehr gering sind (vgl. George/Kirkpatrick 2006: 16).

Fritz (2008: 55) ist aufgefallen, dass Inhalte aus Verhandlungsdokumenten im Zuge der EU-Mercosur Verhandlungen bereits veröffentlicht wurden und Informationen vorlagen, durch die bereits im Detail die Folgenabschätzungen zu einzelnen Punkten möglich gewesen wären. Doch die Gutachter des Trade SIAs schienen diese nicht verfolgt zu haben. So hielten sie sich z. B. betreffend dem Investitions- und Dienstleistungskapitel sehr an der Oberfläche (vgl. Fritz 2008: 55). Andere Organisationen verwendeten bereits die nicht unwesentlichen Informationen für ihre Positionspapiere und Programme. So waren zum Beginn der Verhandlungskrise im Oktober 2004 bereits die Forderungen seitens der EU nach der Markttöffnung im Detail bekannt und sogar der Mercosur hatte sein Angebot darüber veröffentlicht (vgl. Fritz 2008: 56).

„Ein Blick in die EU-Forderungen im Investitionsbereich zeigt, dass die Europäer die Beseitigung zahlreicher Mercosur-Vorbehalte verlangen, die sozial- und umweltpolitisch relevante Regulierungen betreffen. So sollen nach dem Willen der EU die Mercosur-Staaten Vorbehalte streichen, die u.a. die staatlichen Maßnahmen der Regionalentwicklung, des Technologietransfers, der Förderung Benachteiligter, des Verbraucher- und des Umweltschutzes betreffen.“ (Fritz 2008: 56)

Die EU forderte von Brasilien, den Vorbehalt zum Schutz der Agrarreform aus dem Investitionsangebot des Mercosur zu streichen, worauf die brasilianische Regierung bis dato nicht einging (vgl. ebd. 2008: 56). Fritz (2008: 56) kann beobachten, dass flankierende Maßnahmen bereits schon einmal als vorgelegte Verhandlungsvorschläge formuliert wurden.

Im Jahr 2004 lag ein sogenanntes „Non-Paper“ der Kommission über die Integration nachhaltiger Entwicklung vor, „das sowohl die Verpflichtung zu multilateraler Kooperation enthielt wie den Vorschlag der Implementierung einer Nachhaltigkeitsinstitution“ (Fritz 2008: 56). „Das Non-Paper nennt dies ein ‚Observatoire‘“ (Fritz 2008: 56). Die Aufgabe dieses Observatoriums bestünde darin, die Nachhaltigkeitskriterien des Assoziationsabkommens zu überwachen und bei der Umsetzung des Handelsvertrags unterstützend mitzuwirken, da das Assoziationsabkommen im Klima- und Artenschutz zu großen Belastungen führen könnte (vgl. Fritz 2008: 56f). Dieser Nachhaltigkeitsinstitution wurden Finanzmittel und ein Sekretariat zur Verfügung gestellt, um die Informations- und Meinungsaustausch zu fördern und um dementsprechende Analysen und Assessments auszuführen (vgl. ebd. 2008: 57). Fritz (2008) schließt seine Ausführungen über die Auswirkungen der EU-Mercosur Verhandlungen anhand des Trade SIA-Instruments mit folgendem Absatz:

„Zwar erscheinen derartige Institutionen als eine durchaus sinnvolle Maßnahme, wenn es denn zum Abschluss des Abkommens kommt. Gleichwohl verdeutlichen die weitreichenden Liberalisierungsforderungen, die den Verhandlungsdokumenten zu entnehmen sind, dass es nicht nur nachgelagerter Überprüfungsmechanismen bedarf, sondern der präventiven Intervention in die Verhandlungen. Viele der EU-Forderungen stellen eine Bedrohung staatlicher Regulierungen dar, die aus Perspektive nachhaltiger Entwicklung sinnvoll und erhaltenswert sind.“ (Fritz 2008: 57)

Im März 2009 lag die endgültige Fassung des Trade SIAs über die weiteren EU-Mercosur Verhandlungspositionen und deren Auswirkungen auf ein EU-Mercosur Assoziationsabkommen vor. Dieses Trade SIA setzt sich schließlich aus einem Bericht, der einen Gesamtüberblick über die Folgeabschätzungen darstellen sollte, und aus weiteren fünf Studien über den Agrar-, Forstwirtschafts-, Automobil-, Finanzdienstleistungssektor und handelserleichternde Maßnahmen zusammen, wie dies auch schon bereits im Jahr 2007 der Fall war (vgl. George/Kirkpatrick 2009: 7). Die Bewertung der Auswirkungen und die Folgeabschätzungen sind denen aus dem Jahr 2007 sehr ähnlich, wobei betont wird, dass beide Integrationsräume, sowohl die

EU und als auch der Mercosur positive Effekte erwarten können. Der vorhergesagte Wohlfahrtsgewinn wird für beide eintreffen, aber höchstwahrscheinlich in einem kleineren Ausmaß, außer für Paraguay (vgl. George/Kirkpatrick 2009: 102). Dies unterscheidet sich leicht in den Aussagen aus dem Jahr 2007, mit denen kommuniziert wurde, dass der Mercosur im Vergleich zur EU spürbar stärkere Auswirkungen im positiven Sinne erleben wird. Dass Gewinne, egal in welchem Sektor und auf welche Art sie erfahren werden, nicht ohne Auswirkungen auf die Umwelt bleiben, dieses Ergebnis des Trade SIAs aus dem Jahr 2009 deckt sich völlig mit dem aus dem Jahr 2007.

Wenn von ökologischen Umweltauswirkungen gesprochen wird, dann ist damit immer ein Verlust der Artenvielfalt gemeint, der mit steigender Landwirtschaftsproduktion im Mercosur einhergeht. So werden auch erneut dem Bereich des Agrarsektors, dem ausführlichsten Kapitel des Reports, die meisten und größten Auswirkungen zugeschrieben (vgl. George/Kirkpatrick 2009: 45f), hingegen muss z.B. im Dienstleistungssektor die EU mit keinen negativen Folgen rechnen (vgl. ebd. 2009: 76). Jedoch können die negativen Folgen generell durch passende Begleitmaßnahmen vermindert werden. Dasselbe gilt für die Erhöhung der Kosten, die durch Veränderungen im Sozialbereich verursacht werden (vgl. George/Kirkpatrick 2009: 102). Aber, alles in allem, zwei Jahre später nach dem Erscheinen des Reports im Jahr 2007, halten sich somit die Vor- und Nachteile bei Abschluss eines Assoziationsabkommens für beide Partner EU und Mercosur im großen und ganzen die Waage (vgl. ebd. 2009: 102).

Nach Erscheinen des Final Reports im Jahr 2009 verfasste die Kommission für Services im Juli 2010 ein Positionspapier, in dem sie vorwiegend den erarbeiteten Resultaten und Empfehlungen der Gutachter George und Kirkpatrick zustimmten (vgl. Commission Services Juli 2010: 2f). Die Kommission für Services schloss sich auch deren Empfehlung an, ein eigenes Kapitel über Nachhaltigkeitsentwicklung in ein zukünftiges Assoziationsabkommen aufzunehmen, in dem sich beide Seiten für die Implementierung von international gültigen Arbeitsbedingungen und für die Umsetzung von multilateralen Umweltvereinbarungen verpflichten. Es soll dafür sogar ein eigenes EU-Mercosur Forum gegründet werden, dass die sozialen und ökologischen Einflüsse überwachen soll (vgl. Commission Services Juli 2010: 4). In Bezug auf die Auswertungen der Folgeabschätzungen im Agrarbereich hebt die Kommission hervor, dass die EU und der Mercosur bei weiteren Verhandlungsgesprächen höchstwahrscheinlich „sensible Produkte identifizieren werden, auf die eine ausgeweitete Marktprotektion angewandt wird“ (Commission Services Juli 2010: 5). „Das exakte Ausmaß dieser Marktprotektion (...) wird eines der Kernelemente der Diskussionen im Verhandlungsprozess sein“ (Ebd. Juli 2010: 5).

5 Wiederaufnahme der EU-Mercosur Verhandlungen in den Jahren 2010 und 2011

Drei bzw. ein Jahr später nach dem Vorliegen des Final Reports des Trade SIAs über die Auswirkungen der EU-Mercosur Verhandlungen entschied im Mai 2010 die Europäische Kommission, die Verhandlungen mit dem Mercosur wieder aufzunehmen. Die EU sieht im Mercosur-Integrationsraum weiterhin einen großen Markt mit hohem Wachstumspotential. Dieses Potential könnte ein Ansteigen der Exporte in der Höhe von rund € 4,5 Mrd. pro Jahr bedeuten. Gleichzeitig kann auch der Mercosur von dieser positiven Entwicklung profitieren (vgl. European Commission Trade Mai 2010).

Kurz nach der Wiederaufnahme der Gespräche mit dem Mercosur äußerte die Copa-Cogeca (Vereinigung europäischer Farmer) ihren Unmut über diesen Schritt der Europäischen Kommission. Sie wies darauf hin, dass „durch eine solche Wiederaufnahme der Gespräche die strengen EU-Standards ausgehöhlt werden könnten“ (Matthews 2010). In einem Treffen mit der EU Agrarratspräsidentin Elena Espinosa sagte Copa-Präsident Pdraig Walshe:

„Ich begrüße die Entscheidung dieser Länder, die deutlich gemacht haben, dass eine Wiederaufnahme der Gespräche mit dem lateinamerikanischen Handelsblock ein 'äußerst negatives Signal' an den sich bereits in der Krise befindenden Landwirtschaftssektor der EU sende. Ein solches Vorgehen würde die strengen Qualitäts- und Sicherheitsstandards der EU gefährden. Die Produzenten in der EU müssen strenge Auflagen einhalten, was ihre Produktionskosten erhöht, während Mercosur-Staaten nicht denselben Standards unterliegen. Sie verwenden Wachstumsförderer in der Fleischproduktion, obwohl diese in der EU verboten sind, und die Antibiotikakontrollen in jenen Ländern sind unzureichend. (...) Zudem wird unter Nutzung von Gentechnik produziert, die den europäischen Landwirten verwehrt wird, weil die Verbraucherinnen und Verbraucher der EU gegen Gentechnik sind. Andere Handelspartner wie die USA und Japan lassen keine Fleischimporte aus Mercosur-Staaten zu.“ (Matthews 2010).

Weiters hielt die Agrarratspräsidentin fest:

„Der EU-Landwirtschaftssektor liegt bereits am Boden – die Einkommen der Landwirte sind in vielen Staaten unter das Niveau des Jahres 2000 abgerutscht. Letztes Jahr brachen sie um weitere 12% ein. Jeder weitere Druck auf die Einkommen wäre unerträglich und hätte eine Flucht aus dem Sektor sowie Landflucht aus den ländlichen Gebieten der EU zur Folge.“ (Matthews 2010).

Cogeca-Präsident Paolo Bruni betonte in der Pressemitteilung von Matthews (2010) abschließend:

„Copa-Cogeca hält den Vorschlag der EU-Kommission zur Wiederaufnahme der Handelsgespräche für absolut inakzeptabel. Ein bilaterales Handelsabkommen mit dem Mercosur hätte einen sprunghaften Anstieg von Importen in den Bereichen Rindfleisch, Geflügel, Weizen, Zitrusfrüchte/-saft aus den Mercosur-Ländern in die

EU zur Folge. Wie aus einem Folgenabschätzungsbericht der EU hervorgeht, würde dies auch zu intensiveren Bewirtschaftungsmethoden sowie zu Abholzung in Mercosur-Ländern führen. Wir fordern daher die Minister der EU nachdrücklich auf, sicherzustellen, dass die Verhandlungen nicht fortgesetzt werden.“ (Matthews 2010)

Trotz dieses vehementen Widerstandes wurden in Buenos Aires die Gespräche vom 29. Juni bis 2. Juli 2010 fortgesetzt. Am 8. Juli hielt der EU-Handelskommissar vor dem EU-Parlament eine Rede über die Vorzüge eines möglichen Abkommens, durch die signalisiert werden sollte, dass die EU an den Plänen, mit dem Mercosur wieder in Verhandlungsgespräche einzutreten, festhält (vgl. Tost 9. Juli 2010). „Es würde die Exporte von Gütern und Dienstleistungen ankurbeln. Jedoch ist sich die Kommission der Sensitivität der Landwirtschaft bewusst und wird diese berücksichtigen“ (Tost 9. Juli 2010).

Am 14. Juli 2010 fand der 4. EU-Brasilien Gipfel statt, bei dem der brasilianische Staatspräsident Luiz Inácio Lula da Silva festhielt, dass Brasilien die Freihandelsgespräche zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur vorantreiben will. Dies sei eine Priorität der im 2. Halbjahr 2010 anstehenden Mercosur-Präsidentschaft Brasiliens (vgl. Tost 15. Juli 2010).

Anne Herrberg (2010) konnte vor dem 40. Gipfel der Mercosur-Staaten, der ab dem 17. Dezember im brasilianischen Foz do Iguazú stattfand, berichten, „dass sich die Mitgliedsländer - Brasilien, Argentinien, Uruguay und Paraguay - selbstbewusster denn je zeigten“ (Herrberg 2010). Der südamerikanische Raum will ihre Handelsbeziehungen erweitern und vertiefen und für ein stabiles Wirtschaftswachstum sorgen. Hierfür soll ein Plan zur Investitionsförderung, vor allem für den Bereich der Automobilindustrie ausgearbeitet werden, begleitet von Rahmengesetzen, die die Bildung von Monopolisten am Markt verhindern sollten (vgl. Herrberg 2010). Im April dJ einigten sich die Mercosur-Mitgliedstaaten auf einen gemeinsamen Außenzoll. Diese Entwicklung soll durch den Abbau weiterer Handelshemmnisse vorangetrieben werden, um so zu gewährleisten, dass keine Diskriminierung beim Waren- bzw. Dienstleistungshandel besteht (vgl. Herrberg 2010).

Zusätzlich rückt die regionale Sozialpolitik in den Mittelpunkt, zu der ein Strategieplan gemeinsam beschlossen und im Bereich der Einwanderungspolitik eine bessere Koordination bewirken (vgl. Herrberg 2010). Herrberg (2010) zitierte den argentinischen Außenminister Héctor Timerman folgendermaßen: „Die Entscheidungen, die wir hier treffen, implizieren einen tiefgreifenden Wandel und sie machen deutlich, dass die Regierungen der Mitgliedsländer vom eingeschlagenen Weg überzeugt sind und ihn weiter beschreiten werden“ (Ebd. 2010).

„Der Mercosur drohte auseinanderzufallen, doch aller pessimistischer Vorhersagen zum Trotz ist das Gegenteil der Fall“, freute sich der scheidende brasilianische Außenminister Celso Amorim [im Rahmen des 40. Gipfels]“ (Herrberg 2010). Herrberg (2010) kann diese Äußerung darauf zurückführen, dass aufgrund einer

damaligen nicht vorherrschenden Übereinstimmung in den wichtigen politischen Bereichen und Wirtschaftskrisen die Mercosur-Mitgliedstaaten als „zahnloser Tiger“ (Herrberg 2010) betrachtet wurde. Wie Herrberg (2010) in ihrem Artikel festhält, „scheint nun frischer Wind aufgekommen zu sein“. Dies zeigt sich aus ihrer Sicht in dem Wirtschaftswachstum, das in den Vorjahren zwischen 7,5% und 9% lag, der Binnenhandel erwirtschaftete Zahlen in der Höhe von US \$40 Mrd. (vgl. Herrberg 2010). Das Land Venezuela mit seinem Präsidenten ist als nicht einfacher Verhandlungspartner bekannt, aber durch den neuen Zusammenhalt der Mercosur-Mitgliedsstaaten nimmt auch dies in Kauf, da der brasilianische Außenminister Celso Amorim meint, dass „die neue Einheit des Mercosur auch die globale Position Südamerikas als Handels- und Verhandlungspartner stärken würde“ (Herrberg 2010).

Das Ziel müsse ein „demokratisches und partizipatives“ (Herrberg 2010) südamerikanisches Bündnis sein, nach dem Vorbild der Europäischen Union, sagte der brasilianische Präsident Luis Inácio Lula da Silva auf dem Mercosur-Sozialgipfel am Donnerstag, dem 16.12.2010 (vgl. Herrberg 2010).

„Das Projekt der regionalen Integration kann sich nicht nur auf die wirtschaftlichen Resultate stützen, die immer Schwankungen unterworfen sein werden. Um dauerhaft Stabilität zu erreichen, müssen wir uns auf unsere gemeinsamen Werte und Träume stützen.“ (Herrberg 2010).

Bei dem Gipfel sprachen sich die Mercosur-Mitgliedsstaaten verstärkt für einen geeinten Bund aus, an dessen Spitze ein Repräsentant dieselbe Funktion wahrnehmen soll wie der europäische Kommissionspräsident (vgl. ebd. 2010).

Als Symbol war der Autobus, der die Gipfelteilnehmer in Foz do Iguazú beförderte, mit einer neuen Plakette beklebt, „das einheitliche Mercosur-Nummerschild, das innerhalb von zehn Jahren in allen Mitgliedsstaaten eingeführt werden soll“ (Herrberg 2010). Der brasilianische Diplomat Antonio Ferreira Simoes scherzte den folgenden Worten: „Wir werden den Mercosur bald in den Garagen der ganzen Welt parken!“ (Ebd. 2010).

Besonders erwähnenswert ist auch die Tatsache, dass der Mercosur im August 2010 schließlich einen neuen Gemeinsamen Zollkodex (mit knapp 200 Artikeln) angenommen hat, was die Aufhebung des doppelten gemeinsamen Außenzolls auf Produkte impliziert, die von einem Land ins andere gebracht werden (vgl. Amtsblatt der Europäischen Union 25. August 2011: 59).

Zwischenzeitlich wurde anhand einer Zwischenevaluierung des Regionalen Indikativen Programms für den Zeitraum 2011 bis 2013 gemeinsam mit dem Mercosur beschlossen, dass die Geldmittel (2 Mio. EUR entsprechen 5% der gesamten zur Verfügung gestellten Mittel), die zuvor der Förderung des institutionellen Aufbaus gewidmet waren, die aber nicht dafür ausgegeben wurden, der Entwicklung von Biotechnologien dienen sollen, da bereits sehr positive

Ergebnisse in diesem Bereich des Mercosur erzielt wurden. An dieser Stelle wird festgehalten, dass das Regionale Indikative Programm gemeinsam mit dem Regionalen EU-Mercosur Strategiepapier für den Zeitraum 2007 bis 2013 anzutreffen ist und finanzielle Geldmittel in der Höhe von 50 Mio. EUR zur Verfügung stellt (vgl. European Commission 2010: 3). An der finanziellen Unterstützung in der Höhe von 15 Mio. EUR, um das Integrationsprojekt zu vertiefen und das zukünftige EU-Mercosur Assoziationsabkommen zu implementieren, wurde von allen EU-Mitgliedsstaaten festgehalten (vgl. European Commission 2010: 20).

Die Gesprächsreihe wurde auch im Jahr 2011 fortgesetzt. Von 7. bis 9. Februar 2010 besuchte der EU-Handelskommissar Karel De Gucht die Länder Paraguay (Dieses führte den Vorsitz im Mercosur an) und Uruguay, um die Verhandlungen der EU mit dem Mercosur voranzutreiben und um bilaterale Handelsbeziehungen zu den beiden Ländern, die ein Rekordwachstum verzeichnen, nach Abbruch der Verhandlungen im Jahr 2004 zu fördern (vgl. European Commission Trade Februar 2011). Bei der 4. Verhandlungsrunde in Brüssel Mitte März wurde von der EU und dem Mercosur das Commitment für die Verhandlung über ein zukünftiges, umfassendes und ausgeglichenes Assoziierungsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur erneuert. Elf Arbeitsgruppen tagten im Rahmen des 20. Komitees für biregionale Verhandlungen zwischen EU-Mercosur. Die Diskussion erlaubte Fortschritte hinsichtlich der Verhandlungen in den Bereichen öffentlicher Beschaffung und Ursprungsregelungen, Dienstleistungen und Investitionen, Wettbewerb und Streitbeilegungsverfahren, jedoch waren sich alle Teilnehmer der notwendigen intensiven Arbeit bewusst (vgl. European Commission Trade 18. März 2011). Als einen der nächsten Schritte werden beide Verhandlungsseiten ihre internen Arbeiten fortsetzen, um Angebote für Marktzugänge jeweils dem anderen zu einem späteren Zeitpunkt vorzulegen und auszutauschen (vgl. European Commission Trade 18. März 2011).

Knapp zwei Monate später im Jahr 2011 folgte die 5. Verhandlungsrunde zwischen der EU und dem Mercosur. Laut einer Pressemitteilung der Generaldirektion für Handel der Europäischen Kommission (6. Mai 2011) wurde von einem beträchtlichen Fortschritt in den Verhandlungen über Textformulierungen der elf Arbeitsgruppen gesprochen. Doch werden beide Seiten noch Prioritäten in den relevanten noch offenen Themen setzen mit der Aussicht, den normativen Rahmen des zukünftigen Assoziierungsabkommen zu finalisieren (vgl. European Commission Trade 6. Mai 2011).

Zwischen der 5. Verhandlungsrunde und einem weiteren Treffen des biregionalen Verhandlungskomitees der EU und dem Mercosur gab der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) eine offizielle Stellungnahme zu den weiteren geplanten Verhandlungsgesprächen über ein Assoziierungsabkommen ab. Dieser Ausschuss „hält ein Abkommen nur für möglich, wenn es ausgewogen und für beide Seiten vorteilhaft ist und nicht zulasten eines Sektors (z.B. Landwirtschaft oder Industrie), einer Region oder eines Lands geht“ (EWSA 15. Juni 2011: 2). Diese

Grundvoraussetzung wäre nach Standpunkt des EWSA zum jetzigen Zeitpunkt leichter zu erfüllen als vor dem Abbruch der Verhandlungen im Jahr 2004 (vgl. EWSA 15. Juni 2011: 6). Doch benötigt diese Forderung aus Sicht des EWSA einen starken politischen Willen beider Verhandlungspartner, um vor allem im Bereich der Handelsfragen schlussendlich Einigkeit zu erzielen (vgl. ebd. 15. Juni 2011: 2). Dennoch sollte

„das Assoziierungsabkommen 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 Entwicklung auszuhöhlen.“ (EWSA 15. Juni 2011: 2)

Dem EWSA sind die Schwierigkeiten und Hürden im Verhandlungsprozess bewusst, insbesondere im Handelsbereich. Jedoch erwartet er sich, dass der im Jahr 2004 angebotene Prozentsatz von 86,25 (der Gesamteinfuhren von Agrargütern, die vom Mercosur liberalisiert werden sollten) bei den weiteren Gesprächen höher seitens des Mercosur gegenüber der EU angesetzt wird (vgl. EWSA 15. Juni 2011: 5). In Bezug auf die Defizite in der Struktur des Mercosur vertritt der EWSA den Standpunkt, dass der Mercosur einen enormen Entwicklungsprozess durchlaufen hat, der zwar noch nicht zu Ende ist und „das Institutionengefüge nur allmählich Gestalt annimmt“ (EWSA 15. Juni 2011: 7), aber unter anderem „ein Schieds- und Revisionsgericht geschaffen, das Verwaltungs- zu einem Fachsekretariat umgestaltet, ein Menschenrechtsprotokoll unterzeichnet, ein Parlament (PARLASUR) eingerichtet und seinen ersten Hohen Generalvertreter ernannt hat“ (EWSA 15. Juni 2011: 7). Der EWSA betont an mehreren Stellen in seiner Stellungnahme, dass „die nachhaltige Entwicklung [...] die wirtschafts- und handelspolitische Dimension des Assoziationsabkommen ergänzen muss“ (EWSA 15. Juni 2011: 8).

Das heißt, dass

„Sozial- und Umweltnormen in das Assoziierungsabkommen aufgenommen werden, die eingehalten werden müssen, um Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zu erreichen, die den wirtschaftlichen sozialen Zusammenhalt begünstigen, im Einklang mit einer Strategie der **nachhaltigen Entwicklung** stehen und die Wettbewerbsfähigkeit der örtlichen Wirtschaft (KMU, Sozialwirtschaft, Kleinstunternehmer) unter Berücksichtigung ihrer Fähigkeit zur Arbeitsplatzschaffung stärken.“ (EWSA 15. Juni 2011: 9)

Es fällt auf, dass das Thema der Nachhaltigkeit mittlerweile eine große Rolle im Verhandlungsprozess zwischen der EU und dem Mercosur spielt, die eben dazu führen soll, dass es sich anscheinend nicht nur um ein reines Handelsabkommen handeln sollte, das am Ende der Verhandlungsgespräche vorliegt.

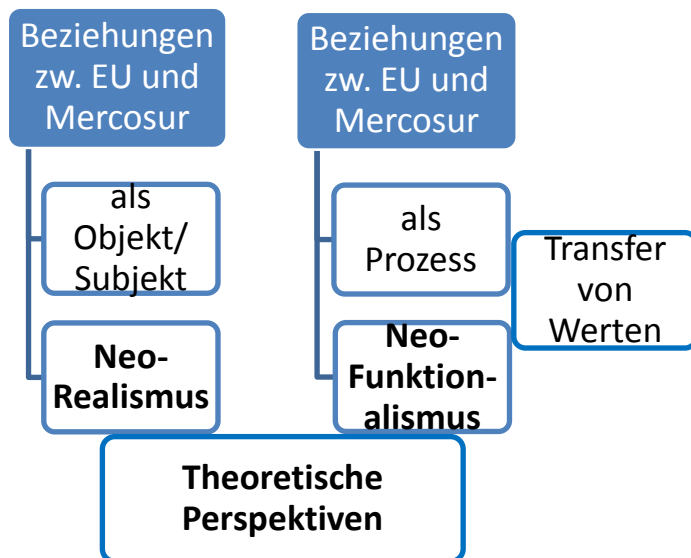
Unter diesem Aspekt fand das weitere 12. Treffen des biregionalen Verhandlungskomitees der EU mit dem Mercosur im Juli 2011 statt. Bei diesem Treffen stand laut den Chefverhandlern beider Seiten besonders die Themen Investitionen und Streitbeilegungsverfahren im Vordergrund. Auch wurde wieder versichert, dass Fortschritte betreffend der Verhandlungstexte erzielt wurden. Es wurde ein „fruchtbarer Austausch von verschiedenen Meinungen“ (European Commission Trade 8. Juli 2011) im Rahmen der elf Arbeitsgruppen durchgeführt, der zum besseren Verständnis des anderen Verhandlungspartner beitrug. Schließlich fand das Thema der Nachhaltigkeit Eingang im Diskussionsprozess (vgl. European Commission Trade 8. Juli 2011).

Das letzte Treffen des Biregionalen Verhandlungskomitees fand vom 7. bis 11. November statt. Dieselben Themenbereiche wie in den zuvor erwähnten Treffen wurden von den Delegationen beider Seiten behandelt. Betreffend der Nachhaltigkeitsentwicklung präsentierte der Mercosur ihren zukünftigen Beitrag in schriftlicher Form. Man einigte sich auf erneutes Zusammentreffen Mitte März 2012 (vgl. European Commission Trade 11. November 2011).

6 Die Entwicklung der Beziehungen des Mercosur und der EU aus theoretischen Perspektiven

Das folgende Kapitel soll die Beziehungen des Mercosur und der EU aus verschiedenen theoretischen Perspektiven darstellen. Wenn ich in dem Konnex die Beziehungen zwischen den beiden Integrationsräumen als statisches Objekt/Subjekt betrachte, eignet sich meiner Ansicht nach der Neo-Realismus sehr gut, um dies theoretisch zu beschreiben. Beabsichtige ich jedoch, die Entwicklung der Beziehungen als Prozess mit einem Theorieansatz darzustellen, wende ich die Theorie des Neo-Funktionalismus an, wobei in diese Ausführungen der Transfer von Werten einfließen wird. Dieses Theoriekonstrukt lässt sich graphisch wie folgt darstellen:

Abbildung 4: Theoretische Perspektiven – Beziehungen zwischen der EU und dem Mercosur (eigene Darstellung)



Im folgenden wird von mir dieses Theoriekonstrukt näher erläutert:

Beginnend mit der Erklärung der Beziehungen zwischen der EU und Mercosur als Objekt/Subjekt aus neo-realistischer Perspektive müssen die Grundthesen von Kenneth Waltz, mit denen er in seinem Hauptwerk „Theory of International Politics (1979)“ die Umstände beschreibt, wie und unter welchen Umständen internationale Politik stattfindet, erläutert werden. Aus Sicht von Waltz (1979) setzt sich internationale Politik aus drei Teilen, dem Individuum, dem politischen System und dem internationalen System zusammen, wobei der Schwerpunkt von Analysen überwiegend auf den erst- und zweitgenannten Teil gelegt wird. Waltz sieht aber im Neo-Realismus den Kern, wie die Beziehungen der Staaten zueinander sind und welche Positionen sie einnehmen (vgl. Waltz 1986b: 51f). Aus dieser Erkenntnis heraus betreibt Waltz seine Analysen auf der Ebene des internationalen Systems, um sich auch einer einfacheren Beschreibung einer Theorie über internationale Beziehungen bedienen zu können (vgl. Schörnig 2003: 64ff).

So ist nach seinen Vorstellungen ein internationales System dadurch gekennzeichnet, dass rational aktive Nationalstaaten ihre Interessen auf die Art und Weise verfolgen, als dabei der Nutzen die daraus entstehenden Kosten überwiegt. In so einem System herrschen Gesetzlosigkeit und Desorientierung. Dennoch sind Beweggründe für die Nationalstaaten vorhanden, die sie veranlassen, durch Kooperation eine bestimmte Ordnung im internationalen System herbeizuführen (vgl. Waltz 1979: 38). Dadurch, dass diese Staaten ihre vorhandenen Ressourcen in bestimmten Bereichen bündeln, können sie einerseits ihre Stellung gegenüber anderen internationalen Akteuren optimieren, indem sie höhere Gewinne lukrieren,

und andererseits können sie auch Ziele ihrer Sicherheitspolitik erfolgreicher verfolgen (vgl. Oeter 2007: 7).

In einfacheren Worten ausgedrückt, sind in einem internationalen System aus neo-realistischer Perspektive die Staaten die zentralen Akteure, deren politische Systeme bei der Analyse nicht berücksichtigt werden. So können Staaten auf gleiche Gebilde reduziert werden (vgl. Derntl 2008: 25), woraus Waltz drei Behauptungen aufstellt: Als erstes wird davon ausgegangen, dass die Staaten ihr Überleben als das zentrale Bedürfnis ansehen. Als zweites setzen die Staaten dieses zentrale Bedürfnis, wie oben bereits erwähnt, so um, dass mit reichlichen Überlegungen ihre eingesetzten Mittel den Zweck erfüllen. An dieser Stelle kommt die Eigenschaft des internationalen Systems zutage, die anarchistisch bezeichnet werden kann und dadurch immer Unsicherheit in Bezug auf die beabsichtigten Vorgehensweisen der anderen Staaten verursacht. Diese potentielle Bedrohung darf von den Staaten in ihrem rationalen Denken nicht außen vor gelassen werden. Als dritte Behauptung wird von Waltz dargelegt, dass sich die Staaten doch untereinander unterscheiden, und zwar durch ihr Machtpotential (vgl. Schörnig 2003: 66f). An dieser Stelle kommen nun die „balances of power“ (Waltz 1986) zum Tragen.

„A self-help system is one in which those who do not help themselves (...) will fail to prosper, will lay themselves open to danger, will suffer. Fear of such unwanted consequences stimulates states to behave in ways that tend toward the creation of balances of power.“ (Waltz 1986: 117)

So ist die Beobachtung hervor zu heben, dass in einem internationalen System, das mit der Eigenschaft einer Anarchie ausgestattet ist, die Strategie verfolgt wird, um überleben zu können, eben die größtmögliche Sicherheit hergestellt werden muss (vgl. Derntl 2008: 26). Dies kann durch „balancing“ (Oeter 2007: 8) bewirkt werden und daher ist in einem internationalen System verstärkt eine Grundtendenz in Richtung Machtgleichgewicht anzutreffen. Auf diese Art und Weise sind aus meiner Sicht die Beziehungen zwischen der EU und dem Mercosur aus neo-realistischer Perspektive zu beschreiben. Es wird in gewisser Hinsicht immer ein Machtgleichgewicht angestrebt bzw. wird dieses Gleichgewichtsd Denken auch immer als eine wichtige Voraussetzung für ein Zustandekommen des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und dem Mercosur im Trade SIA festgehalten.

Diese Gleichgewichtspolitik im Rahmen von internationalen Systemen kann dadurch gestört werden, wenn ein nationalstaatlicher Akteur beabsichtigt, einen anderen Staat durch größere Machtausübung zu übertreffen. Doch nimmt Waltz an, dass in so einer Situation, die anderen Staaten das Ziel anstreben, dieses Ungleichgewicht wieder zu beseitigen, um wieder ein „balance of power“ herzustellen, z.B. durch die Bildung einer Allianz oder einer Kooperation, die im Neo-Realismus eine der wenigen Möglichkeit bietet, auf internationaler Ebene friedlich zusammen zu arbeiten (vgl. Schörnig 2003: 70f).

Somit lassen sich die Gründe für die Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Mercosur und der EU aus neo-realistischer Perspektive darstellen, die wie folgt lauten: Angst vor dem Verlust der Macht und vor einer Marginalisierung der jeweiligen Staaten (Schimmelfennig 2003: 80; Bieling 2006: 98f). An dieser Stelle sieht Susanne Grätius (2001: 51f) in der Bedrohung durch die USA ein weiteres Motiv, weshalb sich die EU und der Mercosur entschlossen, ihre Beziehungen zueinander zu vertiefen, da befürchtet wurde, dass die lateinamerikanischen Staaten an ökonomischer Macht gänzlich verlieren und ihre Vormachtsstellung am Weltmarkt langfristig einbüßen müssen, das wiederum auch für die EU Nachteile mit sich bringen würde. Doch können die Beziehungen beider Integrationsräume auch lediglich als „eine lose Zusammenarbeit von Regierungen“ (Oeter 2007: 8) beschrieben und lediglich als Überwindung von „Nicht-Zusammenarbeit“ (Mols 1996: 245) und zugleich als „Nebeneinanderarbeit isoliert handelnder Einheiten“ (Ebd. 1996: 245) verstanden werden.

Daher trifft aus meiner Sicht folgendes Zitat von Oeter (2007) nicht nur auf den Mercosur, sondern auch auf die Beziehungen als Ganzes zwischen der EU und dem Mercosur zu.

„Es handelt sich beim Mercosur um rational agierende und miteinander um Macht und Einfluss rivalisierende Nationalstaaten, die auf internationaler Ebene eigene Interessen und souveränitätsorientierte Strategien verfolgen und den Mercosur nutzen, um ihre nationalen Interessen effektiv durchzusetzen.“ (Oeter 2007: 18)

Auch wird eben der Abschluss eines Assoziierungsabkommens dafür genutzt, um Interessen durchzusetzen.

Die Kritikpunkte an Waltz umfassender Theorie des Neo-Realismus setzen sich aus seiner Annahme zusammen, dass alle Staaten dieselben Gebilde darstellen und andere bedeutende Organisationseigenschaften vollkommen außer Acht gelassen werden, um doch tiefergehende politische Prozesse auf internationaler Ebene zu analysieren (vgl. Derntl 2008: 27). Weiters stehen Kritiker skeptisch dem Ansatz des „balances of power“ gegenüber, z. B. Randal Schweller meint, dass sich nicht sehr starke Staaten eben mit den starken Staaten verbünden wollen und sich nicht mit seinesgleichen zusammenschließen, um wieder ein Gleichgewicht im Machtgefüge herzustellen. Er nennt dies „bandwagoning“ (Derntl 2008: 27). Weitere Vertreter des Neo-Realismus wie Stephen Walt sind sich nicht sicher, ob hinter der Absicht der nationalstaatlichen Akteure, ihre Sicherheit zu optimieren, nicht ein Maximieren ihrer Macht steht (vgl. Derntl 2008: 27).

Nach der Darstellung der Beziehungen zwischen der EU und dem Mercosur aus neo-realistischer Perspektive, versuche ich die Beziehungen an dieser Stelle als Prozess anhand des Neo-Funktionalismus zu erklären.

Der Neo-Funktionalismus wird zwar als „Urvater“ (Wolf 2006: 65) der Theorien europäischer Integration bezeichnet, wobei er eine Weiterentwicklung des Funktionalismus-Ansatzes von David Mitrany darstellt (vgl. Wolf 2006: 65), die sich in dem Wegfall auf die beschränkte Definition von Kooperation in technischen, vor allem „apolitischen“ (Wolf 2006: 65) Bereichen zeigt (vgl. ebd. 2006: 65), doch kann dieser eben auch auf den Entwicklungsprozess der Beziehungen zwischen der EU und dem Mercosur angewandt werden.

Der Neo-Funktionalismus wird als Ausgangsbasis für Diskussionen über Integrationstheorien der Nachkriegsjahrzehnte verwendet (vgl. Wolf 2006: 65). „Sei es als Fundament, auf dem aufgebaut werden konnte, oder aber als Eiche, an der sich die [kritischen] Eber rieben“ (Wolf 2006: 65). Das schriftliche zentrale Werk von Ernst Haas, „The Uniting of Europe“ (1958), polarisiert daher nach wie vor die Anhänger und Kritiker verschiedener Integrationstheorien (vgl. Wolf 2006: 65). Haas betrachtete die Nationalstaaten nicht als nach außen isolierte Blöcke, bei denen die Außenpolitik als einzige Öffnung nach außen die Interessen eines Staates artikuliert und kommuniziert, sondern er ging davon aus, dass sich zahlreiche interdependente Beziehungen zwischen Staaten und zwischen deren gesellschaftlichen Akteuren „zu inter- und supranationalen Beziehungen verfestigen“ (Wolf 2006: 68), um ökonomische, soziale und politische Probleme besser gemeinsam zu lösen (vgl. Wolf 2006: 68).

Genau dieser Umstand kann in der Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und Mercosur aus meiner Sicht beobachtet werden. Der Beginn der Beziehungen bestand daraus, dass sich vier Staaten zu einem Integrationsblock, dem Mercosur, zusammenschlossen, um eben Probleme jeglicher Art gemeinsam zu bestreiten. Hier kommt die Definition von Integration seitens von Haas ins Spiel, der „regionale Integration als dynamischen Prozess verstand“ (Wolf 2006: 70) und ergründen wollte, aus welchen Gründen und Rahmenbedingungen prozessuale Einigungen stattfanden und weshalb aber auch nicht (vgl. Wolf 2006: 70).

„Der Fokus liegt auf Intergration als Kooperation politischer Akteure, der Schaffung neuer gemeinsamer Institutionen mit entsprechenden übergeordneten politischen Kompetenzen sowie schließlich einem Transfer von Loyalität.“ (Wolf 2006: 71)

Dasselbe ist auch auf die Europäische Union anzuwenden, sie unterlief auch einer Entwicklung der regionalen Integration. Der sog. „Spill-over-Effekt“ (Wolf 2006: 73) in technischen Fragen, den Haas als zentralen „Motor“ (Ebd. 2006: 70) für regionale Integration sah, kann daher auch als „Motor“ aus theoretischem Blickwinkel herangezogen werden, um zu erklären, weshalb die Beziehungen zwischen der EU und dem Mercosur begannen, sich weiterzuentwickeln. Dabei bleibt der Prozess nicht auf rein technische Fragen beschränkt: Die Beschäftigung mit technischen Fragen zieht auch unweigerlich politische Debatten nach sich und dehnt sich Schritt für Schritt aus (vgl. Wolf 2006: 73). So

„dehnt sich der Bereich der supranational vergemeinschaftlichten Politik aufgrund solcher ‚spill-over‘ quasi-automatisch in zweierlei Richtung aus: funktional in Richtung auf eine zunehmende Vertiefung der Integration durch immer größere Kompetenzverlagerungen hin zu den Gemeinschaftsorganen sowie territorial in Richtung einer stetigen Erweiterung der Gemeinschaft durch neue Mitglieder, die durch transnationale Interdependenz aufgrund grenzüberschreitender funktionaler Differenzierung in den Bannkreis der supranationalen Gemeinschaft gezogen werden.“(Wolf 2006: 72)

Jedoch ist zu erwähnen, dass die Schaffung von supranationalen Institutionen in beiden Integrationsblöcken im Vordergrund stand, bei der EU gelang dies, beim Mercosur bis dato nicht. Wichtig sind dabei auch „Loyalitätstransfers hin zum neuen supranationalen Zentrum“ (Wolf 2006: 73).

An dieser Stelle möchte ich festhalten, dass innerhalb diesem neo-funktionalistischen Erklärungsansatz für die Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und dem Mercosur ein weiterer Teilprozess eine Rolle spielt, nämlich der Transfer von Werten. Dieser Transferprozess findet aus meiner Sicht seine Aktualität darin, dass in der Darstellung von Folgeabschätzungen im Trade SIA der Wert der Nachhaltigkeit immer mehr in den Mittelpunkt rückt, das Trade SIA als Evaluierungsinstrument immer den Aspekt der Nachhaltigkeit in der Vordergrund stellt, schließlich soll der Sicherstellung von Nachhaltigkeit im Zuge des Abschlusses eines zukünftigen Assoziierungsabkommens ein ganzes Verhandlungskapitel gewidmet werden. Nachhaltigkeit kann aus meiner Sicht als Wert heutzutage bezeichnet werden.

„Werte sind zunächst einmal Vorstellungen und Ideale der Menschen, die als solche nicht erzwungen werden können. Sie sind weder nur rational noch intuitiv erfassbar und andererseits auch nicht biologisch vorgegeben“ (Engelstädter/Weber o. J.) Engelstädter und Weber (o.J.) gehen weiters davon aus, dass „der Mensch in seinem Umgang mit den Mitmenschen, auch in der Art und Weise, wie er mit Dingen und der Natur umgeht, ständig Werte setzt“ und „Werte keineswegs bloß eine theoretische oder moralische Angelegenheit sind“ (Ebd. o. J.). Genau diese Wertedefinition lässt sich meiner Ansicht nach so auch in den neo-funktionalistischen Erklärungsansatz der Beziehungen zwischen der EU und dem Mercosur einbinden. Der Neo-Funktionalismus stellt, wie schon erwähnt, eine der wichtigsten Integrationstheorien der Europäischen Union dar, doch kann meiner Ansicht dieser auf Prozessentwicklungen außerhalb der EU-Organisation angewandt werden. Denn die Entwicklung der Beziehungen zwischen Mercosur und der EU begann, als beide Integrationsstrukturen entdeckten, wie bedeutend der wirtschaftliche Handel für beide Seiten wurde und wie gemeinsam Probleme gelöst werden könnten. Wenn es beiden gelingt, so wie es in den vorigen Kapiteln dargestellt wird, dass diese ein Assoziationsabkommen abschließen, dann kann dieser Entwicklungsprozess als „Spill-over-Effekt“ beschrieben werden, der mit keinem Ende versehen wird sondern offen bleiben (vgl. Wolf 2006: 71), bei dem auch der Transfer von Werten, wie eben der der Nachhaltigkeit, passiert.

„Die einmal von einer politischen Elite bewusst begonnene Zusammenarbeit in wenig kontroversen Politikfeldern wird durch so genannte Spill-over-Effekte auf andere Sachbereiche erweitert und somit die supranationale Integration stetig ausgebaut.“ (Giering/Metz 2007: 289).

Je mehr Transaktionen stattfinden, desto weniger ist man bereit, diese wieder gänzlich aufzugeben und bereits einmal durchgeführte Integrationsschritte zurückzunehmen (vgl. Haimb 1999: 4), auch wenn im Fall der EU und dem Mercosur Gespräche zwischen der EU und dem Mercosur gestoppt wurden, so wurden diese doch wieder aufgenommen. Dies ist aus meiner Sicht auch darauf zurückzuführen, weil ein Wertetransfer stattgefunden hat und dieser auch nicht mehr rückgängig gemacht wird. In dem Zusammenhang zeigte sich, dass eben eine stetige Motivation der einzelnen Staaten für die Integration daraus besteht, dass in Bereichen kooperiert wird, die mit eigener Kraft nicht erfolgreich bewältigt werden können, sondern gemeinsam mit anderen Partnern. Gleichzeitig dazu dient, interne Maßnahmen bzw. Reformen durch Integration extern (z. B. durch die vertragliche Verankerung von Prinzipien auf regionaler Ebene) abzusichern (vgl. Haimb 1999: 4). So betont Haimb (1999: 4), wie wichtig ein Gemeinschaftsempfinden ist, das stärker ist, je mehr kulturelle und gesellschaftliche Gemeinsamkeiten vorhanden sind und desto bereiter die Gesellschaften sind, misslungene Entwicklungen und verschiedene instabile Regierungen zu überstehen, die auch Kosten verursacht haben. Dies schließt auch die Notwendigkeit einer festen Verankerung des Integrationsprozesses in den Gesellschaften mit ein, die aus der starken Einbindung der Zivilgesellschaft besteht. Diese notwendige Einbindung wird auch immer in den beiden Strategiepapieren der EU für die Jahre 2002 bis 2006 und 2007 bis 2013 als wichtige Maßnahme angeführt wird, von der aber wieder der fortführende Transfer von Werten dabei eine Rolle spielt bzw. zukünftig eine noch größere spielen wird.

7 Fazit und Ausblick

Zusammenfassend kann an dieser Stelle, so wie es Fritz (2008) in seinen Ausführungen beschrieb, folgendes festgehalten werden: Seit der Gründung des Mercosur im Jahr 1991 fördert die Europäische Union nicht nur die Integration dieses südamerikanischen Staatenbunds, sondern strebt daneben eine enge interregionale Kooperation an. Bereits 1992 traf die EU mit den vier Mitgliedstaaten des Mercosur (Brasilien, Argentinien, Paraguay und Uruguay) ein Übereinkommen über technische Hilfe und institutionelle Kooperation. Im Dezember 1995 schließlich unterzeichneten die EU und der Mercosur einen Rahmenvertrag, der die Aushandlung eines interregionalen Assoziationsabkommens vorsah. Das angestrebte Assoziationsabkommen umfasst drei Säulen:

1. politischer Dialog,
2. interregionale Kooperation sowie
3. als wichtigstes Element eine interregionale Freihandelszone, mit deren schrittweiser Einführung im Jahr 2005 hätte begonnen werden sollen.

Im Juni 1999 einigten sich beide Seiten auf die Verhandlungsmodalitäten für das Assoziationsabkommen und seit Ende 1999 fanden 16 Treffen eines bi-regionalen Verhandlungskomitees statt. Ursprünglich hätten die Verhandlungen bis Ende Oktober 2004 abgeschlossen werden sollen. Bei ihrem Ministertreffen im Oktober 2004 in Lissabon bezeichneten Unterhändler beider Seiten die bis dahin unterbreiteten Liberalisierungsangebote jedoch als unzureichend und vereinbarten eine Verlängerung der Gespräche (vgl. Fritz 2008).

Ab dem Jahr 2004 gelang es nicht, die Verhandlungen wieder anzuschieben. Sie wurden gestoppt. Zwar kam es noch zu einzelnen technischen Gesprächen, neue Angebote wurden aber nicht unterbreitet. Auch ein Ministertreffen im September 2005 sowie der EU-Lateinamerika- Gipfel im Mai 2006 in Wien konnten den Stillstand nicht überwinden. Erst im Mai 2010 wurden die Gespräche zwischen der EU und dem Mercosur wieder aufgenommen mit dem Ausblick, dass weitere Treffen im März 2012 im Rahmen des biregionalen Verhandlungskomitees stattfinden werden. Die für mich unleugbaren Vorzüge eines Assoziierungsabkommens zwischen der EU und dem Mercosur überdecken jedoch nicht die Schwierigkeiten, die mit einem derartigen Abkommen einhergehen und sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- „Komplexität der Verhandlungsagenda, d.h. der Handelsaspekte des Abkommens
- strukturelle Schwächen, die die Integration des Mercosur betreffen
- soziale und umweltpolitische Dimension des Abkommens
- Stärke des politischen Willens der beiden Seiten zum Abschluss des Abkommens“ (EWSA 15. Juni 2011: 5).

Die Berücksichtigung des strukturellen Aufbaus der Europäischen Union und des Mercosur, die zeitliche Chronologie der Verhandlungsgespräche, die theoretischen Perspektiven und schließlich die Darstellung der Folgeabschätzungen durch das Trade SIA lässt mich nach wie vor an einem erfolgreichen Abschluss eines Assoziierungsabkommens zwischen der EU und dem Mercosur zweifeln.

Jedoch muss ich zugeben, dass die Chancen für ein derartiges Abkommen seit der Einführung des Trade SIA ein wenig gestiegen sind. Es stellt sich jedoch für mich an dieser Stelle die Frage, ob mit diesem Instrument wirklich versucht wird, für beide Integrationsräume eine win-win-Situation auszuloten oder ob die Europäische Union dieses nicht auch als Instrument verwendet, um die weiteren Verhandlungen zu verzögern, aber nicht durch das Äußern eines direkten Nein, sondern eben unter dem Deckmantel der „Nachhaltigkeit“. Dies ist so zu verstehen: wenn der Partner nicht nachhaltig genug ist, wird es schwierig mit ihm weiter zu kommen. „Wir wollen ja, aber der andere kann nicht“. Oder ist das Trade SIA so zu deuten, dass die Probleme und Schwierigkeiten beseitigt werden können, nachdem diese transparent definiert wurden. Denn die Themen, bei denen beide Integrationsräume keine Einigung erzielen können, haben sich während dem Beginn ihrer Gespräche nicht verändert. Das Thema des Zugangs der Mercosur-Mitgliedsstaaten zum EU-

Agrarmarkt spielt nach wie vor eine große Rolle. Sollten die Gespräche erneut gestoppt werden, bin ich mir sicher, wird es immer wieder Versuche geben, doch noch ein Assoziierungsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur, das ein erstes dieser Art wäre, abzuschließen.

8 Literaturverzeichnis

ALOP (Asociacion Latinoamericana de Organizaciones de Promocion al Desarrollo) (Jänner 2007): Comments on the Trade SIA of the Association Agreement under negotiation between European Community and MERCOSUR – Mid term reports. Brussels. Online unter http://www.observatorioueal-alop.eu/wcm/dmdocuments/Comments_ALOP_SIA%20EU-Mercosur_120107.pdf (15. 1. 2012).

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (Nr. L69/4, 19.3.1996): Interregionales Abkommen über Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedschaften einerseits und dem Mercado Común del Sur und seinen Teilnehmerstaaten andererseits. Online unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:069:0004:0022:DE:PDF> (16. Juli 2011).

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (C248/09, 25. August 2011): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Auf dem Weg zu einem Assoziierungsabkommen EU-Mercosur: der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft“ (Initiativstellungnahme), S. 57-61. Online unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:248:FULL:DE:PDF> (15. 10. 2011).

Apolte, Thomas (2010): Institutionelle Strukturen von Nationalstaaten und EU im Vergleich. Inwieweit bringt der Vertrag von Lissabon Änderungen für den institutionellen Aufbau der EU und in welchem Umfang sind die Reformen in der Lage, die Systemprobleme zu lösen?. Seminar zu Speziellen Problemen der Wirtschafts- und Finanzpolitik: Ökonomische Theorie der Politik und EU Integration. Institut für Ökonomische Bildung: Sommersemester 2010.

Arunachalam, Subbiah (2000): Information und Wissen im Zeitalter der elektronischen Kommunikation aus der Perspektive der Entwicklungsländer, In: Krull, Wilhelm (Hrsg.), Zukunftsstreit, Weilerswist, S. 269-294.

Assessment Report (2002). SN 2346/4/02 REV. 4. Madrid, 17 May 2002. Online unter http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Cumbre_UEA_LC/Mdrd_inf_eval_ING.pdf (23.11.2011). Aussenministerium Brasilien (2010): Pressrelease: Nota nº 442 - 4th Summit Meeting of the Brazil-European Union Strategic Partnership - Brasília, July 14, 2010. Online unter <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/iv-reuniao-de-cupula-da-parceria-estrategica-entre-o-brasil-e-a-uniao-europeia-brasilia-14-de-julho-de-2010> (18. 8. 2011).

Benz, Arthur (2000): Entflechtung als Folge von Verflechtung, in: Grande, Edgar/ Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU?, Baden- Baden, S. 141-164.

BID-INTAL (2007a): Informe MERCOSUR No. 11. Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Januar 2007. Online unter http://books.google.at/books?id=uMbVdIDwigoC&pg=PP3&lpg=PP3&dq=BID-INTAL,+2007b:+Informe+MERCOSUR+No.+11.+Banco+Interamericano+de+Desarollo+%E2%80%93+Instituto+para&source=bl&ots=nsIkKbSOyY&sig=rv7GYATdabR8T_BTlihjyvdRAdo&hl=de#v=onepage&q=BIDINTAL%2C%202007b%3A%20Informe%20MERCOSUR%20No.%2011.%20Banco%20Interamericano%20de%20Desarollo%20%E2%80%93%20Instituto%20para&f=false (23. 11. 2011).

BID-INTAL (2007b): Informe MERCOSUR No. 12. Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, November 2007. Online unter http://www.mtc.gob.pe/portal/consultas/cid/Boletines_CID/29_diciembre/ARCHIVO/mercosur.pdf (23.11.2011).

Bieling, Hans-Jürgen (2006): Intergouvernementalismus. In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.), Theorien der Europäischen Integration, 2. Aufl., Wiesbaden.

Blobel, Daniel/ Görlach, Benjamin / Knigge, Markus (2005): Report on Trade, Environment, and Sustainability Impact Assessment. Ecologic. Juli 2005. Online unter http://ecologic.eu/download/projekte/1800-1849/1800/6_1800_cate_sia.pdf (2.12.2011).

Bodemer, Klaus (1999): Auftakt zu einer strategischen Partnerschaft? Der erste Europäisch-Lateinamerikanische Gipfel in Rio de Janeiro. In: Brennpunkt Lateinamerika, Nr. 40, 30. Juli 1999, Institut für Iberoamerika-Kunde, S. 113-122.

Bouzas, Roberto (1997): Informe Mercosur. In: Lateinamerika. Analysis-Daten-Dokumentation No. 34/35, 14, S. 101-134.

Brok, Elmar (2009): Neue Basis oder neue Konflikte? Die Machtbalance der europäischen Institutionen nach Lissabon. In: Lauk, Kurt J. (Hrsg.): Europa von innen gesehen: Europa jenseits der Bürger? Stuttgart und Leipzig, S. 68-87.

Bundesstelle für Außenhandelsinformation (BfAI) (2001): Der Mercosur-Vertrag und die nachfolgende handelspolitische Entwicklung. Köln.

Busch, Alexander (2009): EU und Mercosur peilen Handelsabkommen an. Online unter <http://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-und-mercosur-peilen-handelsabkommen-an/3295596.html> (16. 8. 2011).Cartagena Protokoll (2000): Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on biological diversity. Secretariat

of the Convention on Biological Diversity. Montreal. Online unter <http://bch.cbd.int/protocol/text/> (20.2.2012).

CLAES/FARN/WWF/IDEA (2003): Comments on the Proposed Methodology: "EC Sustainability Impact Assessment of the trade aspects of the EU-Mercosur Association Agreement – Draft Inception Report". 2003. Online unter http://www.farn.org.ar/docs/art08_en.pdf (15. 2. 2012).

Commission Services (Juli 2010): Position paper – Trade Sustainability Impact Assessment (SIA) of the Association Agreement under negotiation between the European and Mercosur. Online unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/july/tradoc_146386.pdf (16. 2. 2012).

Council of the European Union (17. Mai 2010): IV EU-Mercosur Summit Joint Communiqué. Online unter http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Cumbre_UALC/mercosurEN.pdf (16. 8. 2011).

Council of the European Union (17. Mai 2008): Joint declaration - MERCOSUR-EUROPEAN UNION TROIKA SUMMIT Lima, Peru, 17 May 2008. Online unter http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/100459.pdf (20. 8. 2011).

Council of the European Union (26. Mai 2005): Joint Communiqué - EU-Mercosur Ministerial meeting, Luxembourg. Online unter http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/84976.pdf (20. 8. 2011).

Diaz Porta, Elena/ Hebler, Martin/ Kösters, Wim (2001): Mercosur: Probleme auf dem Weg zu einer Zollunion. In: Arbeitshefte des Lateinamerika-Zentrums, Nr. 69, 2001, CELO, Centro Latinoamericano, S. 1-31.

Derntl, Michaela (2008): ASEAN und MERCOSUR - Gemeinsamkeiten und Unterschiede einer regionalen Kooperation in Südostasien und Südamerika. Diplomarbeit. Wien.

Drainville, André C. (1999): Social movements in the Americas: regionalism from below? In: Gordon, Mace / Bélanger, Louis et al., The Americas in transition: the contours of regionalism, Boulder/Colorado, S. 219-237.

DG Trade (2007): Mercosur: EU bilateral trade and trade with the world. 7. August 2007.

Eichener, Volker (1996): Die Rückwirkungen der europäischen Integration auf nationale Politikmuster. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate, 1996: Regieren im dynamische Mehrebenensystem, In: dies (Hg.): Europäische Integration, Opladen, S. 249-278.

Engelstädter, Heinz/Weber, Ino (o. J.): Wertbegriff. Berliner Wertekritiker. Online unter <http://www.berliner-wertekritiker.de/wertbegriff.htm> (15. 2. 2012).

Europa-Büro des Landes OÖ (2011): Europäische Kommission (EK). Linz. Online unter http://www.europabuero.at/xchg/hs.xsl/218_DEU_HTML.htm (13. 8. 2011).

Europäisches Parlament (2000): Kurzdarstellung Subsidiaritätsprinzip. Online unter http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_de.htm (16. 9. 2011).

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2001): Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu den „Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem MERCOSUR und Chile: wirtschaftliche und soziale Aspekte“ (Initiativstellungnahme). CES 932/2001. 12. Juli 2001. Brüssel. Online unter <http://www.uni-mannheim.de/edz/doku/wsa/2001/ces-2001-0932.pdf> (22. 11. 2011).

European Commission Trade (4. Februar 2010): Press Release: EU Trade Commissioner to discuss Mercosur negotiations in Paraguay and Uruguay. Online unter <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/130&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (20. 8. 2011).

European Commission Trade (4. Mai 2010): Press Release: European Commission proposes relaunch of trade negotiations with Mercosur countries. Online unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=566&serie=339&langId=en> (20. 8. 2011).

European Commission Trade (18. März 2011): Press Release: Statement of the EU and MERCOSUR after the 4th round of negotiations on the future Association Agreement between both regions. Brüssel. Online unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=686&serie=405&langId=en> (22. 11. 2011).

European Commission Trade (6. Mai 2011): Press Release: Statement of the EU and MERCOSUR after the 5th round of negotiations on the future Association Agreement between both regions. Asuncion. Online unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=706&serie=422&langId=en> (22. 11. 2011).

European Commission Trade (8. Juli 2011): Press Release: EU – MERCOSUR, XXII Meeting of the Bi-Regional Negotiations Committee. Brüssel. Online unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=726&serie=441&langId=en> (22. 11. 2011).

European Commission Trade (11. November 2011): Press Release: Statement of the EU and MERCOSUR after the 7th round of negotiations on the future Association Agreement between both regions. Montevideo. Online unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=752&serie=467&langId=en> (10. 12. 2011).

European Commission (2010): Mid-Term Review and Regional Indicative Programme for 2011-2013. Online unter http://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/11_13_mtr_en.pdf (10. 12. 2011).

European Commission (2006): Handbook for Trade Sustainability Impact Assessment. External Trade. Brüssel. 2006. Online unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf (2. 12. 2011).

Europäische Integrationsforschung Center for European Integration Studies. Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn.

Europäische Kommission (2000): Mitteilung der Europäischen Kommission (KOM 2.2.2000/ 1 endgültig): die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips. Brüssel. Online unter http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2000/com2000_0001de01.pdf (2. 1. 2012).

Europäische Kommission/Generaldirektion Handel (2004): Mercosur-EU Trade Negotiators Meeting at Ministerial Level - Lisbon – 20 October 2004. Online unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/october/tradoc_119801.pdf (26. 10. 2011).

Europäische Kommission (2. August 2007): Mercosur. Regionales Strategiepapier 2007-2013. Online unter http://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_de.pdf (20. 8. 2011).

EWSA (Europäischer Wirtschafts- u. Sozialausschuss) (15. Juni 2011): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- u. Sozialausschusses zum Thema „Auf dem Weg zu einem Assoziierungsabkommen EU-Mercosur: der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft“. Berichterstatter. José María Zufiaur. Brüssel. Online unter http://www.toad.eesc.europa.eu/ViewDoc.aspx?doc=ces%5Crex%5Crex315%5CDE%5CCES1038-2011_CR_DE.doc&docid=2723981 (25. 2. 2012).

Filzmaier, Peter/Gewessler, Leonore/Höll, Otmar/Mangott, Gerhard (2006): Internationale Politik. Eine Einführung. Facultas Verlags- und Buchhandels AG. Wien.

Fritz, Thomas (2008): Nachhaltige Entwicklung in den EU-Mercosur-Verhandlungen. Eine Analyse des Trade Sustainability Impact Assessments der Europäischen Union. Studie im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung. Online unter <http://www.handel-entwicklung-menschenrechte.org/fileadmin/diversa/Nachhaltige-Entwicklung-in-den-EU-Mercosur-Verhandlungen-Thomas-Fritz.pdf> (20. 10. 2011).

Giering, Claus/Metz, Almut (2007): Integrationstheorien. In: WEIDENFELD, Werner/Wessels, Wolfgang: Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. Schriftenreihe; Band 393. S. 285 - 291.

George, Clive/Kirkpatrick, Colin (2006): The Influence of the European Union's Sustainability Impact Assessments of Multilateral and Regional Trade Negotiations. University of Manchester, IARC Working Paper Series, No. 14/2006. Online unter http://www.sed.manchester.ac.uk/research/iarc/pdfs/working_paper14.pdf (3. 12. 2011).

George, Clive/Kirkpatrick, Colin, 2009: Trade Sustainability Impact Assessment (SIA) of the Association Agreement under Negotiation between the European Community and Mercosur. Final Overview Trade SIA EU-Mercosur. Final Report. Revised March 2009.

Online unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/april/tradoc_142921.pdf (8. 1. 2012).

Giering, Claus (2007): Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklungen der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration. Münchner Beiträge zur Europäischen Einigung 1. München.

Grabendorff, Wolf (2000): Die biregionalen Beziehungen der EU zu Lateinamerika zwischen Institutionalisierung und Globalisierung. In: Hirsch-Weber, Wolfgang/Nolte, Detlef (Hrsg.); Lateinamerika: ökonomische, soziale und politische Probleme im Zeitalter der Globalisierung (= Beiträge zur Lateinamerikaforschung, 6), Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg, S. 38-50.

Gramlich, Ludwig (2004): Internationales Wirtschaftsrecht schnell erfasst. Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2004. Online unter http://books.google.at/books?id=w3KRZ73vjtAC&pg=PA103&lpg=PA103&dq=Mercosur+Gruppe&source=bl&ots=dOhfzFeGg-&sig=XVnypTK4ZR7St1Yx67okA_zO7TM&hl=de&sa=X&ei=qv9JT72nEI2ZOo7fnf8N&ved=0CEgQ6AEwBQ#v=onepage&q=Mercosur%20Gruppe&f=false (12. 9. 2011).

Grande, Edgar (2000): Multi-level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. In: Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU?. Baden-Baden, S. 11-25.

Gratius, Susanne (2001): (in Zusammenarbeit mit Horacio Coronado): Zehn Jahre Mercosur: Der Anfang vom Ende der Erfolgsgeschichte? In: Brennpunkt Lateinamerika. Politik. Wirtschaft. Gesellschaft. Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg, Nr. 4, März 2001, S. 41-52.

Haas, Ernst B. (1963): International Integration. The European and the Universal Process. In: Haas Ernst B. et al.: Limits And Problems of European Integration. The conference of May 30 - June 2 1961. Stichting Grotius Seminarium. Papers by Ernst Haas et al. The Hague: Nijhoff, 1963, S. 6-36.

Haas, Ernst. B. (1970): The Study of Regional Integration. Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. In: International Organisation 24 (4). S. 607-646.

Haimb, Jean-Christophe (1999): Integration im Cono Sur. Der Mercosur und die Global Player. Grundkurs II: Einführung in die internationale Politik. Lateinamerika an der Schwelle zum 21. Jahrhundert: Zwischen Regionalisierung und Globalisierung Leitung. Albert-Ludwigs Universität Freiburg. Seminar für Wissenschaftliche Politik. Sommersemester 1999.

Herrberg, Anne (2010): Mercosur will regionale Integration stärken. Online unter <http://www.dwworld.de/dw/article/0,,6351900,00.html> (16. 10. 2011).

Höreth, Marcus (2010): Die EU-Organe nach dem Vertrag von Lissabon. In: Marchetti, Andreas/Demesmay, Claire (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon – Analyse und Bewertung. Baden-Baden, S. 167-201.

IARC, 2007a: Trade SIA of Association Agreement Under Negotiation Between the European Community and Mercosur. Update of the Overall Preliminary Trade SIA EU-Mercosur. Impact Assessment Research Centre, University of Manchester, Final Report, Consultation Draft, 15. Juni 2007. Online unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/february/tradoc_137833.pdf (22. 11. 2012).

IARC, 2007b: Trade SIA of Association Agreement Under Negotiation Between the European Community and Mercosur. Agriculture Sector Study. Impact Assessment Research Centre, University of Manchester, Final Report, Consultation Draft, 15. Juni 2007.

Online unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/february/tradoc_137836.pdf (22. 11. 2012).

IDB [Inter-American Development Bank] (1998): Facing up to inequality in Latin America. Economic and social progress in Latin America. 1998-1999 report. Washington. D.C.

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (1996): Regieren im dynamischen Mehrebenensystem. In: dies (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen. S. 15-46.

Klein, Wolfram (1996): Der Mercosur: wirtschaftliche Integration der Unternehmen und Gewerkschaften. Freiburg, Freiburger Beiträge zu Entwicklung und Politik.

Klein, Wolfram (1999): Der Mercosur – Unternehmer und Gewerkschaftsverbände im wirtschaftlichen Integrations- und Modernisierungsprozeß. In: Bendel, Petra/Fischer, Thomas (Hrsg.): Wie erfolgreich ist der Mercosur? Das südamerikanische Bündnis aus interdisziplinärer Sicht. Saarbrücken. Verlag für Entwicklungspolitik. S. 69-80.

Korthoff, Andrea (2005): Die EU und der Mercosur. Wege einer neuen Partnerschaft?. Marburg. Tectum Verlag.

Kösters, Wim / Beckmann, Rainer / Hebler, Martin / Neimke, Markus (2000): Theoretische Konzepte zum Europäischen Integrationsprozeß: Ein aktueller Überblick, Ruhr-Universität Bochum, Institut für Europäische Wirtschaft, IEW. Diskussionsbeitrag Nr. 31, Bochum.

Kohler-Koch, Beate (2000): Regieren in der Europäischen Union. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B6/2000. S. 30-38.

Kutas, Géraldine (2006): Still the Agricultural Knot. In: Alfredo G. A. Valladão/Paolo Guerrieri: EU-Mercosur Relations and the WTO Doha Round. Common Sectorial Interests and Conflicts. Chaire Mercosur des Sciences Po. S. 27-66.

Malmud, Andrés/ Castr, Pablo (2003): Are regional blocs leading from Nation States to Global Governance ? A skeptical view from Latin America. In: Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies Vol. XXXVII: 1 2007, S. 111-130.

Online unter [http://www.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Iberoamericana37-1\(Malamud-Castro\).pdf](http://www.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Iberoamericana37-1(Malamud-Castro).pdf) (14.2.2012).

Mann, Gerald Heinrich (2007): Transatlantische Freihandelszone (= Studien zur internationalen Politik, Band 8). Frankfurt am Main.

Matthews, Shelby (2010): Copa-Cogeca unterstützt Widerstand der Mitgliedstaaten gegen Wiederaufnahme von Handelsgesprächen mit Mercosur. Pressemitteilung der Copa - Cogeca (European Farmers European Agri-Cooperatives). 17.5.2010.

Mols, Manfred (1996): Integration und Kooperation in zwei Kontinenten: das Streben nach Einheit in Lateinamerika und Südostasien. Stuttgart.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gabriele (1999): Der Mercosur: Partner für die Europäische Union. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 9. Jg., Heft 1, S. 27-46.

Mutimer, David (1994): Theories of Political Integration. In: MICHELMANN, Hans J./SOLDATOS, Panayotis (Hrsg.): European Integration. Theories and approaches. Lanham/New York/London: University Press of America. S. 13 – 42.

Nagarajan, Nigel (1998): Mercosur and Trade Diversion: What Do The Import Figures Tell Us?, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers No. 129, Brüssel. Online unter http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary11208_en.htm (23.11.2011).

OECD (1999): Méthodologies d'évaluation de l'impact sur l'environnement des accords de libéralisation des échanges. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris. COM/TD/ENV(99)92/Final. Online unter [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/TD/ENV\(99\)92/FINAL&docLanguage=Fr](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=COM/TD/ENV(99)92/FINAL&docLanguage=Fr) (2.12.2011).

Oeter, Alice Anna (2007): Integrationsgemeinschaft im Werden? Eine theoriegeleitete Analyse der internen Entwicklung des Mercosur. Arbeitspapier zur Lateinamerikaforschung, Nr. III-22, Universität zu Köln.

Oppelland, Torsten (2010): Institutionelle Neuordnung und Demokratisierung. In: Leiß, Olaf (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Wiesbaden, S. 79-96.

Protocol of Ouro de Preto (POP 1994).SICE. Foreign Trade Information System. Online unter http://www.sice.oas.org/trade/mrcsr/ourop/ourop_e.asp (13. 8. 2011).

Pohl, Thomas (2004): Die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur: Ein langer, steiniger Weg. In: Brennpunkt Lateinamerika. Nr. 24, 22. Dezember 2004. Institut für Iberoamerika-Kunde Hamburg. S. 265-276. Online unter http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/ilas/archiv/brennpunkt_la/bpk0424.pdf (12. 12. 2012).

Pollak, Johannes/Slominski, Peter (2006): Das politische System der EU. Wien: WUV.

Red Académica Uruguay (RAU) (Juli 1998a): Los derechos de Importacion en el Mercosur. Online unter <http://www.rau.edu.uy/mercosur/faq/pre3.merco.htm> (15. 11. 2011).

Red Académica Uruguay (RAU) (Juli 1998b): El Arancel externo comun. Online unter <http://www.rau.edu.uy/mercosur/faq/pre16.merco.htm> (15. 11. 2011).

Sangmeister, Hartmut (2001): 10 Jahre Mercosur. Eine Zwischenbilanz. In: IBERO-ANALYSEN, März 2001, Heft 9, 1. Auflage 2001. S. 2-33.

Shelby, Matthews (17. Mai 2010): Pressemitteilung - COPA-COGECA unterstützt Widerstand der Mitgliedstaaten gegen Wiederaufnahme von Handelsgesprächen mit Mercosur. Brüssel. Online unter <http://www.copa-cogeca.be/Download.ashx?ID=639500&fmt=pdf> (18. 8. 2011).

Schild, Joachim (2002): Europäische Nationalstaaten. Deutschland und Frankreich im europäischen Mehrebenensystem, In: Meimeth, Michael/ders. (Hg): Die Zukunft der Nationalstaaten in der europäischen Integration, Opladen. S. 11-80.

Schimmelfennig, Frank (2003): Liberal Intergovernmentalism. In: Wiener, Antje/Dietz, Thomas (Hrsg.), European Integration Theory, Oxford. S. 75-94.

Schmidt, Siegmund (2004): Die Europäische Union in der Vergleichenden Politikwissenschaft. Online unter <http://www.wip-online.org/public/479229828b63cSchmidt%20EU%2092002.pdf> (22. 11. 2011).

Schirm, Stefan A. (1997): Kooperation in den Amerikas: NAFTA, Mercosur und die neue Dynamik regionaler Zusammenarbeit. Baden-Baden. Nomos.

Schörnig, Niklas (2003): Neorealismus. In: Schieder Siegfried/Spindler, Manuela: Theorien der internationalen Beziehungen. Opladen: Leske + Budrich. S. 61-88.

Schretzmann, Rainer et al. (2006): Wald mit Zukunft. Nachhaltige Forstwirtschaft in Deutschland. Bonn: aid-Heft 1478/2006.

Seitenfus, Ricardo (1993): Nationalregierungen im Mercosur, In: Lateinamerika. Analysen, Daten, Dokumente, Nr. 22, Institut für Iberoamerika-Kunde. S. 11-23.

Spindler, Edmund. A. (o. J.): Geschichte der Nachhaltigkeit Vom Werden und Wirken eines beliebten Begriffes. Online unter <http://www.nachhaltigkeit.info/media/1326279587phpeJPyvC.pdf> (12. 1. 2012).

Thalmeier, Bettina (2005): Die zukünftige Gestalt der Europäischen Union. Integrationstheoretische Hintergründe und Perspektiven einer Reform. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges. Münchner Beiträge zur europäischen Einigung; Band 11.

The Cartagena Protocol (2000): The Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on biological diversity. Secretariat of the Convention on Biological Diversity. Montreal. Online unter <http://bch.cbd.int/protocol/text/> (12. 1. 2012).

Tost, Daniel (18. Mai 2010): Bauern gegen neue EU-Mercosur Handelsgespräche. Online unter <http://www.euractiv.com/trade/eu-trade-chief-touts-benefits-mercotur-deal-news-496159> (16. 8. 2011).

Tost, Daniel (9. Juli 2010): EU trade chief makes case for Mercosur deal. Online unter <http://www.euractiv.com/de/gap/bauern-gegen-neue-eu-mercotur-handelsgespraeche-news-494292> (16. 8. 2001).

Tost, Daniel (15. Juli 2010): 4. EU-Brasilien-Gipfel. Brasilien will Mercosur-EU-Abkommen forcieren. Online unter <http://www.euractiv.de/unternehmen-und-arbeit-000315/artikel/brasilien-will-mercotur-eu-abkommen-forcieren-003384> (18. 8. 2011).

UNEP (2001): Reference Manual for the Integrated Assessment of Trade-Related Policies. United Nations Environment Programme. New York/Genf. Online unter http://www.unep.ch/etu/etp/acts/manpols/refmania_final.pdf (2. 12. 2011).

Vera-Fluixá, Ramiro Xavier (2000): Regionalbildungsansätze in Lateinamerika und ihr Vergleich mit der Europäischen Union. Discussion Paper C 73, Zentrum für Europäische Integrationsforschung. Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn. Online unter http://aei.pitt.edu/208/1/dp_c73_vera.pdf (10. 9. 2011).

Waltz, Kenneth N. (1979): Theory Of International Politics. Boston u.a.: Mc Graw-Hill.

Waltz Kenneth N. (1986): Anarchic Orders And Balances Of Power. In: Keohane Robert O. (Hrsg.): Neorealism And Its Critics. New York: Columbia University Press, 1986. S. 98-130.

Waltz Kenneth N. (1986a): Political Structure. In: Keohane Robert O. (Hrsg.): Neorealism And Its Critics. New York: Columbia University Press, 1986. S. 70-97.

Waltz, Kenneth N. (1986b): Reductionist and Systemic Theories. In: Keohane Robert O. (Hrsg.): Neorealism And Its Critics. New York: Columbia University Press, 1986. S. 47-69.

Wehner, Ulrich (1999): Der Mercosur. Rechtsfragen und Funktionsfähigkeit eines neuartigen Integrationsprojektes und die Erfolgsaussichten der interregionalen Kooperation mit der Europäischen Union, Baden-Baden.

Wolf, Dieter (2006): Neo-Funktionalismus. In: BIELING, Hans-Jürgen/LERCH, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 65-90.

World Bank (2000): Entering the 21th century. World development report 1999/2000, New York.

9 Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Einfache Darstellung des strukturellen Aufbaus der EU nach dem Vertrag von Lissabon.....	15
Abb. 2: Darstellung des SIA Prozesses.....	49
Abb. 3: Phasen der EU Sustainability Impact Assessments für Handelsverträge.....	50
Abb. 4: Theoretische Perspektiven – Beziehungen zwischen der EU und dem Mercosur.....	82

10 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Senkung der Tarife für die Freihandelszone.....	46
Tabelle 2: Zollangleichungsverfahren zur Vorbereitung der Zollunion.....	47
Tabelle 3: Darstellung der Gewinne beim Realeinkommen.....	56
Tabelle 4: Anteil der Outputs in den verschiedenen Sektoren im Mercosur.....	58
Tabelle 5: Anteil der Outputs in den verschiedenen Sektoren im Mercosur.....	59
Tabelle 6: Beschäftigungseffekte bei vollständiger Liberalisierung.....	61
Tabelle 7: Zusammenfassung der Einkommenseffekte.....	62
Tabelle 8: Zusammenfassung der Folgeabschätzungen im Industriesektor.....	64
Tabelle 9: Effekte der Zolleinnahmen.....	66

11 Abkürzungsverzeichnis

AL-INVEST	Programm zur Förderung der Zusammenarbeit von Unternehmen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CAN	Comunidad Andina; Andengemeinschaft
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EP	Europäisches Parlament
EU	European Union, Europäische Union
EUGH	Europäischer Gerichtshof
EU-Kommission	Europäische Kommission

FCES	Konsultatives Wirtschafts- und Sozialforum
IWF	Internationaler Währungsfond
Mercosur	Mercado Común del Sur, Gemeinsamer Markt des Südens
NGO	Non-Governmental Organization, Nichtregierungsorganisationen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
POP	Protokoll von Ouro Preto
RSP	Regional Strategy Paper, Regionales Strategiepapier
UN	United Nations
USD	United States Dollar
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WTO	World Trade Organization

12 Anhang

12.1 Lebenslauf

Persönliche Daten

Name:	Mag. ^a Simone Galler
Adresse:	Hofzeile 10-12/13/15, 1190 Wien, Österreich
e-mail:	simonegaller@yahoo.de
Telefon (mobil):	++0699/104 29 475
Familienstand:	ledig
Geburtsdatum:	25.10.1977
Geburtsort:	Salzburg
Staatsbürgerschaft:	Österreich

Ausbildung

Seit Okt. 2003	Studium der Politikwissenschaften auf der Hauptuniversität Wien
Sept. 1998 - Juni 2003	Wirtschaftsuniversität - Wien Studienrichtung: Handelswissenschaften Spezialisierung: Außenhandel (Prof. Moser/Springer) Wahlfach: Internationales Handelsrecht (Prof. Doralt) Diplomarbeit: „Das Assoziationsabkommen zw. EU und MERCOSUR mit Konsequenzen für Marketingstrategien von Unternehmen“
Aug. 2001 - Dez. 2001:	Wake Forest University , North Carolina, USA Absolvierung von MBA-Kursen (u. a. Arbeitsrecht) im Rahmen eines 5-monatigen Austauschsemesters
Juli 2001:	Sommeruniversität Kiew , Ukraine Absolvierung zweier Scheine für Wahlfach Internationales Handelsrecht mit Einblick in das ukrainische Recht und begleitendem Crash- Sprachkurs Russisch
Sept. 1996 - Juni 1998	Didactica Akademie für Wirtschaft und Sprachen Abschluss als „EU-Assistentin“
Sept. 1988 - Juni 1996	Gymnasium , Matura

Berufliche Erfahrungen

Seit November 2009:	Wiener Linien GmbH & Co KG Assistentin der Geschäftsführung
Juli 2003 – November 2009:	Wiener Linien GmbH & Co KG Mitarbeiterin Stabsstelle Organisation, allgemeine wirtschaftliche Angelegenheiten
Juli 1997 bis Aug. 2002:	verschiedene Praktika: Österreichische Außenhandelsstelle, Buenos Aires Verbundgesellschaft, Wien Bank of Montreal, Toronto Bank Austria, Wien Euro-Disneyland, Paris

Sprachkenntnisse

Sehr gute Kenntnisse in Wort und Schrift in **Englisch**
gute Kenntnisse in Wort und Schrift in **Französisch**
gute Kenntnisse in Wort und Schrift in **Spanisch**

12.2 Abstrakt

In dieser Arbeit werden die Beziehungen zwischen dem Mercosur (Mercado Común del Sur), der im Jahr 1991 mit der Unterzeichnung des Vertrags von Asunción zwischen Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay geschaffen wurde, und der Europäischen Union (EU) während der Jahre 2001 bis 2011 untersucht.

Es wird hierzu im ersten Teil der Arbeit ein Überblick über den strukturellen Aufbau der Europäischen Union und dem Mercosur gegeben, um mit einer zeitlichen Chronologie über die Verhandlungsgespräche anzuschließen. Diese Chronologie beinhaltet auch eine kurze Beschreibung zweier Strategiepapieren seitens der Europäischen Union. Im Jahr 2004 wurden die Verhandlungsgespräche zwischen der EU und dem Mercosur gestoppt. Ein Grund war unter anderem, dass kein Kompromiss hinsichtlich der Liberalisierung der Agrarmärkte der EU für den Mercosur erreicht werden konnte. Es konnte der sog. „Agrarknoten“ nicht gelöst werden. Weiters erschwerten Meinungsverschiedenheiten im Mercosur die Vereinbarung einer gemeinsamen Linie in den Handelsgesprächen. Aber auch Veränderungen auf europäischer Seite beeinflussten die Erfolgsperspektiven des Assoziationsabkommens. Einen wichtigen Einschnitt stellte die EU-Erweiterung um zehn osteuropäische Staaten im Mai 2004 dar, die die Agrarlobby in der EU stärkte und somit den „Agrarknoten“ noch mehr schnürte.

Der Schwerpunkt der Ausführungen liegt auf der Vorstellung des Trade SIAs (Trade Sustainability Impact Assessment) und dessen Inhalte, das die Europäische Union für die ökonomischen, politischen, sozialen und ökologischen Folgeabschätzungen im Falle des Abschlusses eines Assoziationsabkommens zwischen den beiden Integrationsräumen entwickelt hat. Es soll politischen Entscheidungsträgern die Möglichkeit geben, Begleitmaßnahmen und deren Umsetzung zu überlegen, damit negative Effekte eines Abkommens auf beiden Verhandlungsseiten gemildert werden können.

Im Mai 2010 wurden die Gespräche wiederaufgenommen, um auch weitere Treffen im März 2012 im Rahmen des biregionalen Verhandlungskomitees durchzuführen.

Bezüglich der Methodik habe ich mich vor allem für eine Textanalyse entschieden. Darunter fielen Positionspapiere beider Integrationsräume, Pressemeldungen zu stattgefundenen Gesprächsrunden, Artikel aus Zeitungen, Strategiepapieren und Papers von Experten, die sich auf die Beziehungen zwischen der EU und dem Mercosur spezialisierten. Weiters verfolgte ich die Inhalte von Tagungen, im Rahmen derer der Mercosur immer wieder eine wichtige Rolle in der politischen Diskussion in Europa einnimmt.

12.3 Abstract – englisch version

In this diploma the development of the relations are described between the Mercosur (Mercado Común del Sur), which was founded in the year 1991 by signing the contract of Asunción between Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, and the European Union (EU) during the years 2001 until 2011.

In this context the first part of the diploma contains the structure of both integration regions which is followed by the chronology of the different negotiation talks. This chronology comprises also the description of two regional strategy papers by the EU.

In the year 2004 the talks between the EU und the Mercosur about an association agreement were stopped. One reason was that there could not be found a compromise concerning the liberalization of the agricultural market of the EU for the Mercosur. So the “agricultural knot” could not be cut. Besides that there were a lot of opinion conflicts within the Mercosur. On the other side a big change within the EU took place with the enlargement of East European countries which reinforced the interest group of the agricultural industry in the EU very much.

The focus of the diploma lies on the presentation of the Trade SIA (Sustainability Impact Assessment)-instrument of the year 2007/2009 and on its contents. This instrument was developed by the EU in order to illustrate the negative and positive economic, political, social and ecological impacts of the negotiations and of an association agreement between the EU und the Mercosur. Such an instrument can also be a help for political decision-makers to think about flanking measurements and how to implement them on both sides so that negative effects of the association agreement would be diminished.

In May 2010 the talks between both parties were resumed again, followed by meetings of the bi-regional negotiating committee in March 2012.

Concerning the use of methods I have decided mainly in favor of the text analysis. This comprised reading and analyzing position papers, press statements about meetings, newspaper articles and papers of experts who specialized in the relations between the Mercosur and the EU. Furthermore I have followed the contents of conferences at which the Mercosur plays again and again an important role within the political discussion in the European Union.