

EU-Assoziierungsabkommen mit dem Mercosur

Analyse ausgewählter Aspekte des Verhandlungsdokuments vom 18. Juni 2020

Ausarbeitung im Auftrag von Greenpeace e.V.

Autor: Thomas Fritz

Berlin, 2. Oktober 2020

Inhalt

1. Einordnung des Dokuments vom 18. Juni 2020.....	2
2. Ausgewählte Inhalte des Dokuments	4
2.1 Präambel: Verweise auf Menschenrechte und Umweltschutz	4
2.2 „Essential Elements“: Menschenrechte und Massenvernichtungswaffen	4
2.3 Nichterfüllungsklausel: Sanktionen bei Vertragsverstößen	5
2.4 Vorschlag: Klimaschutz als „Essential Element“	6
2.5 Defizite bei der Partizipation	7
2.6 Die Institutionen des Abkommens und deren Macht	8
2.7 Vorläufige Anwendung des Assoziierungsabkommens	10
2.8 Politischer Dialog: keine bindenden Verpflichtungen	11
2.9 Kooperation: umfangreich, aber mangelnde Konkretion	11

1. Einordnung des Dokuments vom 18. Juni 2020

Der Auswärtige Dienst der Europäischen Union bietet in einer Presseerklärung¹ eine Einordnung des Verhandlungsdokuments zum EU-Mercosur Assoziierungsabkommen vom 18. Juni 2020. Nach dieser Presseerklärung haben EU und Mercosur am 18. Juni 2020 die Verhandlungen über mehrere Teile des Assoziierungsabkommens abgeschlossen: Politischer Dialog und Zusammenarbeit, die Präambel sowie allgemeine, institutionelle und Schlussbestimmungen:

On 18 June, the European Union and Mercosur concluded negotiations on the Political Dialogue and Cooperation part as well as on the Preamble, and on the General, Institutional and Final provisions of the EU-Mercosur Association Agreement.²

Dass das nun vorliegende Dokument ebenfalls vom 18. Juni 2020 datiert, spricht für seine Authentizität. Es ist von beiden Seiten als „agreed“ gekennzeichnet, enthält also keine Passagen, die noch einer Einigung bedürfen. Über den Handelsteil des Assoziierungsabkommens hatten beide Seiten laut einer Pressemitteilung der Kommission bereits am 28. Juni 2019 eine politische Einigung erzielt.³ Im Anschluss an diese Mitteilung veröffentlichte die Kommission einzelne Titel des Handelsteils. Die übrigen Teile des Assoziierungsabkommens blieben bisher jedoch unveröffentlicht.

Das Dokument vom 18. Juni 2020 versammelt Textteile, die nicht zum Handelsteil des Assoziierungsabkommens gehören. Üblicherweise werden EU-Assoziierungsabkommen in Teile, Titel und Artikel gegliedert. Im nun vorliegenden Dokument fehlt allerdings sowohl diese Gliederung als auch die Nummerierung der einzelnen Vertragselemente. Auch die Reihenfolge der Elemente kann sich noch ändern, wie einem Hinweis in dem Dokument zu entnehmen ist.

Für das Verständnis des Dokuments ist die Gliederung vergleichbarer Assoziierungsabkommen hilfreich. So enthält etwa das Abkommen mit Zentralamerika die folgenden Teile (Parts)⁴:

- Preamble
- Part I: General and Institutional Provisions
- Part II: Political Dialogue
- Part III: Cooperation
- Part IV: Trade

- Part V: Final Provisions

Im Wesentlichen die gleiche Struktur weist auch das EU-Assoziierungsabkommen mit Chile auf.⁵ Wird das Assoziierungsabkommen mit dem Mercosur ähnlich gegliedert, enthält das nun vorliegende Dokument mithin Textbausteine für die Präambel sowie die Teile I, II, III und V.

Allerdings: Auch die Gesamtschau der im Juli 2019 veröffentlichten Handelsteile und des nun vorliegenden Dokuments vom 18. Juni 2020 erlaubt noch keine Kenntnis des gesamten Assoziierungsabkommens. Denn es fehlen noch immer die Anhänge und Protokolle, die üblicherweise mehrere Hundert Seiten umfassen, sowie vollständige Artikel zu diversen inhaltlichen Bestimmungen, etwa die Definitionen diverser Vertragstermini oder die sogenannten Allgemeinen Ausnahmen (*General Exceptions*).

2. Ausgewählte Inhalte des Dokuments

2.1 Präambel: Verweise auf Menschenrechte und Umweltschutz

Bereits in der Präambel finden sich einige Bekenntnisse zu Menschenrechten und Umweltschutz. Allerdings spiegelt sich schon hier eine in den nachfolgenden Vertragsteilen festzustellende schwächere Rechtsstellung des Umweltschutzes gegenüber den Menschenrechten wider.

So verweist die Präambel darauf, dass der Respekt vor demokratischen Prinzipien, Menschenrechten und der Rechtsstaatlichkeit ein wesentlicher Bestandteil (*essential element*) des Abkommens sei. Diese Qualifizierung ist aufgrund der damit verbundenen Sanktionsoption bedeutsam (siehe Kapitel 2.3).

Umweltaspekte spricht die Präambel dagegen in schwächerer Form an. Das Pariser Klimaschutzabkommen wird lediglich begrüßt und die Vertragsparteien rufen zu dessen rascher Umsetzung auf. Die Umwelt zählt die Präambel daneben zu den legitimen Zielen (*legitimate policy objectives*), die durch das Regulierungsrecht der Vertragsparteien geschützt sei. Schließlich erinnert die Präambel an die Erklärung des EU-Mercosur-Gipfels von 1999, wonach die Partnerschaft zwischen beiden Regionen auf Demokratie, nachhaltiger Entwicklung und wirtschaftlichem Wachstum mit sozialer Gerechtigkeit gründen solle.

2.2 „Essential Elements“: Menschenrechte und Massenvernichtungswaffen

Die rechtliche Ungleichbehandlung von Menschenrechts- und Umweltbelangen wird besonders deutlich in dem nachfolgenden Artikel über *General Principles*. Der erste Absatz des Artikels enthält die sogenannte Menschenrechtsklausel:

1. Respect for democratic principles, human rights and fundamental freedoms as laid down in the Universal Declaration on Human Rights and other international human rights instruments to which they are party, as well as for the principles of the rule of law underpins the internal and international policies of the Parties and constitutes an essential element of this Agreement. (Hervorhebung T.F.)

Während dieser Absatz den Respekt vor demokratischen Prinzipien, Menschenrechten und der Rechtsstaatlichkeit zu einem *essential element* erklärt, gibt es in dem gesamten Artikel keinerlei umweltbezogene Verpflichtung. Im nachfolgenden Absatz findet sich lediglich ein Verweis auf die

Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, die ein Leitprinzip (*guiding principle*) des Abkommens sei. Die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit bleibt hier jedoch unerwähnt.

Das Abkommen enthält einen weiteren Artikel, der einen wesentlichen Bestandteil des Vertrags definiert. Im Artikel über Massenvernichtungswaffen (*Weapons of Mass Destruction - WMD*) bekennen sich die Vertragsparteien im zweiten Absatz zur vollständigen Umsetzung ihrer existierenden Verpflichtungen unter internationalen Verträgen zur Entwaffnung und zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. Die Vertragsparteien stimmen darin überein, dass dieser Absatz ein *essential element* des Abkommens darstellt.

Die Qualifizierung als wesentlicher Bestandteil ist insofern bedeutsam, als ein Verstoß gegen ein *essential element* durch eine Vertragspartei, die andere Partei zu sofortigen angemessenen Maßnahmen (*appropriate measures*) berechtigt, die bis zur teilweisen oder vollständigen Aussetzung des Abkommens reichen können.

2.3 Nichterfüllungsklausel: Sanktionen bei Vertragsverstößen

Rechtlich verankert wurde die Sanktionsoption in den Schlussbestimmungen des Abkommens und zwar im Absatz 3 der sogenannten Nichterfüllungsklausel mit dem Titel *Fulfilment of the obligations*. Dieser Absatz nimmt keine Beschränkung der Vertragsteile vor, die die Vertragsparteien bei Verstößen gegen die wesentlichen Elemente aussetzen dürfen. Das heißt: Auch die handelspolitischen Verpflichtungen – Zollsenkungen, Importquoten, etc. – könnten bei derartigen Verstößen ausgesetzt werden.

Absatz 3 der Klausel stellt zugleich klar, dass die vollständige oder teilweise Aussetzung des Abkommens nur ein letztes Mittel (*last resort*) sein dürfe und nur bei besonders schweren und substanziellen Verstößen gegen die wesentlichen Bestandteile erfolgen soll. Ferner präzisiert Absatz 5, dass die angemessenen Maßnahmen dem internationalen Recht folgen und verhältnismäßig sein müssen. Dabei sollen die Parteien solchen Maßnahmen Vorrang einräumen, die das Abkommen am wenigsten beeinträchtigen (... *which least disturb the functioning of this Agreement ...*).

Die Nichterfüllungsklausel enthält zwei weitere relevante Regelungen. Erstens: Verstöße gegen die Verpflichtungen des Handelsteils dürfen nur unter dem Streitbeilegungsmechanismus dieses Teils bearbeitet werden (Absatz 2). Das Kapitel „Handel und Nachhaltige Entwicklung“ (*Trade and*

Sustainable Development) im Handelsteil ist jedoch explizit von diesem Streitbeilegungsmechanismus ausgeschlossen.⁶

Zweitens: Auf Verstöße gegen die übrigen Teile des Assoziierungsabkommens (etwa gegen die Vereinbarungen zum Dialog oder zur Kooperation) dürfen die Vertragsparteien ebenfalls mit angemessenen Maßnahmen reagieren (Absatz 4). Anders als bei den Verstößen gegen die *essential elements* müssen in diesen Fällen aber zunächst Konsultationen unter der Aufsicht des Assoziierungsrats geführt werden. Erst wenn die Konsultationen nach Ablauf einer Frist von 90 Tagen ohne Ergebnis bleiben, dürfen die Vertragsparteien angemessene Maßnahmen ergreifen. In diesem Fall aber dürfen die Maßnahmen keine Aussetzung der Verpflichtungen aus dem Handelsteil umfassen.

Das heißt: Handelssanktionen sind grundsätzlich nur möglich bei Verstößen gegen die *essential elements* und gegen den Handelsteil (mit Ausnahme des sogenannten Nachhaltigkeitskapitels, das vom Streitschlichtungsmechanismus des Handelsteils ausgenommen ist). Während die Vertragsparteien des EU-Mercosur-Abkommens also auf schwere Verstöße gegen die Menschenrechte mit Handelssanktionen reagieren können, ist diese Möglichkeit bei Umweltvergehen nicht vorgesehen.

Absatz 6 der Nichterfüllungsklausel schließlich enthält eine auffällige Privilegierung der EU-Seite. Danach soll eine mögliche Aussetzung des Abkommens gegenüber einem Mercosur-Mitglied nicht die Aussetzung gegenüber den übrigen Mercosur-Mitgliedern zur Folge haben (sofern es sich nicht um einen besonders schweren Fall handelt, der die Sanktionierung des gesamten Mercosur rechtfertigt). Vor einer solchen Entscheidung soll die EU alle Maßnahmen des Mercosur berücksichtigen, die dieser selbst gegen das betreffende Mercosur-Mitglied beschlossen hat. Der umgekehrte Fall aber – die Sanktionierung einzelner EU-Mitglieder durch den Mercosur – bleibt unerwähnt. Absatz 6 der Nichterfüllungsklausel konzipiert die gezielte Sanktionierung einzelner Vertragsstaaten insofern als Vorrecht der EU gegenüber dem Mercosur.

2.4 Vorschlag: Klimaschutz als ‚Essential Element‘

Die zumindest partielle Beseitigung der Ungleichbehandlung von Menschenrechten und Umweltschutz in EU-Handelsabkommen ist Gegenstand verschiedener Reformvorschläge. So veröffentlichten die Regierungen Frankreichs und der Niederlande im Mai 2020 ein *Non-paper*, das unter anderem forderte, das Pariser Klimaschutzabkommen zu einem *essential element* aller

künftigen EU-Handels- und politischen Rahmenabkommen zu machen – einschließlich jener Abkommen, die zur Zeit verhandelt werden. Die beiden bisherigen *essential elements* – Respektierung der Menschenrechte und Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen – sollten durch das Pariser Abkommen und dessen Umsetzung ergänzt werden, so die Forderung.⁷

In Erweiterung des französisch-niederländischen Vorschlags wäre ebenfalls denkbar, das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung und diesbezügliche Multilaterale Umweltabkommen (MEAs bzw. Multilateral Environmental Agreements) zu *essential elements* des Mercosur-Abkommens zu erklären. Es ist in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass sich auch die Menschenrechtsklausel nicht auf einen einzelnen internationalen Vertrag beschränkt, sondern neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte auch andere Instrumente einbezieht (... *other international human rights instruments to which they are party ...*, siehe Kapitel 2.2).

2.5 Defizite bei der Partizipation

Allerdings zeigen die Erfahrungen mit der Menschenrechtsklausel aus anderen EU-Abkommen, dass es allein nicht genügen würde, Nachhaltigkeit oder Klimaschutz ebenfalls zu *essential elements* zu erklären. Denn die Hürden für die Aktivierung der Menschenrechtsklausel sind überaus hoch. Bisher wurde sie nur in 24 Fällen angewandt, meist bei schweren demokratischen Verstößen wie Staatsstreichen. Viele weitere Menschenrechtsverletzungen blieben außerhalb ihrer Reichweite. Zudem beschränkten sich die ergriffenen Maßnahmen meist auf Konsultationen.⁸ Hinzu kommt, dass die Klausel es einer Vertragspartei nicht erlaubt, Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte zu ergreifen, die gegen eigene Vertragsverpflichtungen verstößen.

Um die Wirksamkeit der Menschenrechtsklausel und einer möglichen Nachhaltigkeits- oder Klimaklausel zu erhöhen, müsste der Vertrag daher um weitere Instrumente ergänzt werden. Es bräuchte vor allem Monitoring- und Beschwerdeinstanzen mit zivilgesellschaftlicher Partizipation, die zum einen Verstöße gegen alle *essential elements* dokumentieren und zum anderen Nichtregierungsorganisationen einen Zugang zu den Streitschlichtungsmechanismen des Abkommens eröffnen (d.h. zum Streitbeilegungsverfahren der Nacherfüllungsklausel und des Handelsteils).

Den in dem Dokument vom 18. Juni 2020 vorgesehenen zivilgesellschaftlichen Institutionen – *Domestic Advisory Groups* und *Civil Society Forum* – fehlen die Kompetenzen, um ein solches

Monitoring ausüben zu können. Es bleibt den Vertragsparteien überlassen, die Teilnehmer*innen ihrer internen Beratungsgruppen und des Civil Society-Forums zu bestimmen. Zudem sind diese Gruppen auf eine reine Informations- und Beratungsfunktion reduziert. Nicht zuletzt bleibt die Frage nach den Ressourcen für die Arbeitsfähigkeit der Beratungsgruppen ebenso ausgeklammert wie die Einrichtung einer zivilgesellschaftlichen Beschwerdemöglichkeit. Im Hinblick auf die Partizipation enthält das Dokument insofern keine Neuerungen gegenüber dem schon länger als unzureichend kritisierten EU-Ansatz.

2.6 Die Institutionen des Abkommens und deren Macht

Neben den beiden genannten zivilgesellschaftlichen Gremien sieht das Dokument vom 18. Juni 2020 die Einrichtung einer Reihe weiterer Institutionen vor:

- Assoziierungsrat (Association Council): Dieser tagt mindestens alle zwei Jahre auf Minister*innenebene.
- Assoziierungsausschuss (Association Committee und Sub-Committees): Der Assoziierungsausschuss tagt mindestens einmal im Jahr auf der Ebene höherer Funktionär*innen (*senior official level*).
- Parlamentarischer Assoziierungsausschuss (Parliamentary Association Committee): Dieser setzt sich aus Vertreter*innen des Europaparlaments und des Mercosur-Parlaments zusammen, verfügt jedoch nur über Informations- und Beratungsrechte gegenüber dem Assoziierungsrat.

Für die Konsultation mit der Zivilgesellschaft sind die bereits erwähnten *Domestic Advisory Groups* und das *Civil Society Forum* vorgesehen, denen es jedoch an Kompetenzen und Ressourcen fehlt, um effektiv Einfluss zu nehmen. Daneben sollen die Vertragsparteien den Dialog zwischen dem Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU und dem korrespondierenden Beratungsgremium des Mercosur fördern (*Consultative Economic and Social Forum*). Generell aber bleibt die Rolle der Zivilgesellschaft auf sporadisch abgefragte Informationen und Empfehlungen reduziert. Es gibt weder eine strukturelle Einbindung in das Monitoring des Abkommens noch einen Beschwerdemechanismus.

Als "lebendes Abkommen" (*living agreement*) schafft das EU-Mercosur Assoziierungsabkommen Organe wie den Assoziierungsrat und die Assoziierungsausschüsse mit echten Befugnissen. Das

Assoziationsabkommen ermächtigt diese Organe, Vorschläge und Empfehlungen zu unterbreiten und zu prüfen, aber auch verbindliche Beschlüsse zu fassen, so auch über die Auslegung der Bestimmungen des Abkommens – eine Funktion, die in demokratischen Systemen den ordentlichen Gerichten vorbehalten sein sollte. Solche Beschlüsse und Empfehlungen werden dann "im Einvernehmen der Vertragsparteien und im Einklang mit ihrer Geschäftsordnung" angenommen und "sind für die Vertragsparteien verbindlich, die alle erforderlichen Maßnahmen gemäß ihren internen Verfahren ergreifen, um sie umzusetzen" (aus Verhandlungsstext vom 18. Juni 2020).

Zusätzlich zu den Befugnissen des Rates und der Ausschüsse, das Abkommen auszulegen und verbindliche Beschlüsse zu fassen, verleiht Absatz 2 des Artikels über "Änderungen" des Assoziierungsabkommens dem Assoziierungsausschuss (in seiner "Handels"-Zusammensetzung) die Befugnis, Protokolle und Anhänge des Handelsteils des Assoziationsabkommens zu ändern. Solche Änderungen können bereits während der vorläufigen Anwendung des Assoziierungsabkommens beschlossen werden (gemäß dem Artikel über "Anwendung vor Inkrafttreten").

Die Ausübung dieser Entscheidungsbefugnisse findet außerhalb einer demokratischen und öffentlichen Kontrolle und Aufsicht statt. Auch wenn für die endgültige Annahme von Beschlüssen und Empfehlungen die Zustimmung der Vertragsparteien erforderlich ist – Vertragsparteien sind die 27 EU-Mitgliedstaaten, die Europäische Union, die vier Mercosur-Länder und der Gemeinsame Markt des Südens (MERCOSUR) – sind die Abstimmungsverfahren nicht genau festgelegt. Es bleibt unklar, welche Entscheidungen und Änderungen, wenn überhaupt, der Zustimmung oder zumindest der Beteiligung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente bedürfen.

Denn das Assoziationsabkommen schweigt zu den "internen Anforderungen und Verfahren", die für die Genehmigung eines Änderungsantrags erforderlich sind. Das Problem besteht darin, dass in der EU diese Art von Beschlüssen vom Rat und von der Kommission angenommen werden können, wobei das Europäische Parlament an den Rand gedrängt wird. Diese demokratischen Risiken und Bedrohungen sind jedoch nicht auf das EU-Mercosur-Abkommen beschränkt, sondern auch bei anderen neueren Handelsabkommen der Europäischen Union gegeben.

Im Fall von CETA, dem umfassenden Freihandelsabkommen mit Kanada, das seit dem 21. September 2017 vorläufig angewandt wird, kommt eine Analyse des Wissenschaftlers Wolfgang Weiß (Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität Speyer), die dem deutschen Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde von foodwatch und anderen NGOs gegen CETA vorgelegt wurde, zu dem Schluss, dass die Vertragsausschüsse von CETA in Bereichen, die der Zustimmung des Europäischen Parlaments bedürfen, effektiv Souveränität ohne jegliche parlamentarische

Kontrolle ausüben.⁹ Die Befugnisse der Ausschüsse sind jedoch nicht auf Auslegungen und Änderungen des Vertrages beschränkt, da sie auch die Regelungen der Parteien berühren können, ohne den Vertrag selbst zu ändern. Eine Analyse interner Dokumente des Gemeinsamen Verwaltungsausschusses für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS-Ausschuss) des CETA-Abkommen, die die Organisation „Rat der Kanadier“ für die NGO foodwatch durchgeführt hat, zeigt, dass es Kanada offenbar gelingt, die Rückstandshöchstgehalte der EU für bestimmte Pestizide wie Dimethoat zu schwächen.¹⁰

2.7 Vorläufige Anwendung des Assoziierungsabkommens

Die Schlussbestimmungen enthalten einen Artikel, der die vorläufige Anwendung des gesamten Assoziierungsabkommens oder von Teilen des Abkommens erlaubt (*Application before entry into force*). Die vorläufige Anwendung bezieht sich auf den Fall, dass der Rat der EU den Vertrag als sogenanntes „gemischtes Abkommen“ einstuft. In diesem Fall ist für die Ratifizierung nicht nur die Zustimmung durch den Rat und das Europaparlament erforderlich, sondern auch eine nationale Ratifizierung durch die EU-Mitgliedsstaaten nach ihren jeweiligen internen Verfahren.

Bemerkenswert ist dabei: Der genannte Artikel erlaubt im Absatz 1 eine vorläufige Anwendung zwischen der EU und dem Mercosur *sowie zwischen der EU und einzelnen Mercosur-Staaten*. Das heißt: Der Artikel ermöglicht eine geografische Aufspaltung des Geltungsbereichs des Abkommens ausschließlich auf Seiten des Mercosur. Der umgekehrte Fall – eine vorläufige Anwendung zwischen dem Mercosur und einzelnen EU-Mitgliedern – ist dagegen nicht vorgesehen.

Ein weiterer Punkt privilegiert die EU: Nur sie schlägt laut Absatz 1a) und b) diejenigen Teile des Assoziierungsabkommens vor, die vorläufig angewendet werden sollen. Der Mercosur kann diesem Vorschlag nur zustimmen oder ihn ablehnen. Aufgrund der modularen Struktur des Assoziierungsabkommens wäre es der EU beispielsweise möglich, einzige den Handelsteil vorläufig in Kraft zu setzen.

Laut Absatz 4 des Artikels können die Institutionen des Abkommens wie der Assoziierungsrat bereits mit der vorläufigen Anwendung ihre Arbeit aufnehmen. Ferner erlaubt es Absatz 7, dass das Abkommen schon während seiner vorläufigen Anwendung verändert werden darf. Auch hier aber fehlt eine Bestimmung, wie die demokratische Legitimation von Vertragsveränderungen in der Zeit der vorläufigen Anwendung erfolgen soll. Diese Grauzone ist auch bei anderen EU-Abkommen einer

der wichtigen Kritikpunkte der Zivilgesellschaft. Das Mercosur-Abkommen stellt aber auch in dieser Hinsicht keine Verbesserung dar.

2.8 Politischer Dialog: keine bindenden Verpflichtungen

Der Artikel zum politischen Dialog ist sehr knapp gehalten und beschränkt sich im Kern auf eine längere Liste von groben Zielen in einzelnen Sektoren. Diese Liste enthält keine Verpflichtungen für die Initiierung konkreter Initiativen. Zu den Zielen des offiziellen Dialogs zwischen EU und Mercosur gehören etwa die Stärkung der Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung, Geschlechtergerechtigkeit sowie der Kampf gegen Rassismus, organisierte Kriminalität, Geldwäsche und Terrorismus. Diese Liste kann um weitere Themen von gegenseitigem Interesse erweitert werden.

2.9 Kooperation: umfangreich, aber mangelnde Konkretion

Der Abkommensteil zur Kooperation hingegen ist umfangreicher und enthält ein breites Spektrum von Kooperationsfeldern, die teils auch mit einzelnen Verpflichtungen versehen sind. Schwerpunkte der Kooperation liegen unter anderem in der Rechtsstaatlichkeit, der Kriminalitätsbekämpfung, der Sicherheits- und Umweltpolitik.

Zu den Gegenständen der Zusammenarbeit zählt auch die effektive Implementierung der internationalen Menschenrechtsinstrumente (*effective implementation of the international instruments of human rights*). Doch es fehlen konkrete Vereinbarungen, wie die Umsetzung einzelner Menschenrechtsverträge durch Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt werden könnte. Angesichts der verschlechterten Menschenrechtslage unter anderem in Brasilien wären hier konkretere Maßnahmen zu erwarten gewesen, etwa zum Schutz von Landrechten, von indigenen Gemeinschaften, von Menschenrechtsverteidiger*innen und von Umweltschützer*innen.

Der Kooperationsteil enthält daneben mehrere Artikel mit Feldern umweltbezogener Kooperation, darunter *Sustainable Development, Environment, Sustainable Urban Development, Climate change, Oceans and Seas, Energy und Raw Materials*. Allerdings gibt es auch hier kaum konkrete Initiativen, zu denen sich die Vertragsparteien verpflichten würden. Stattdessen finden sich zahlreiche sogenannte „*best endeavour*-Klauseln“, in denen die Parteien unverbindliche Absichtserklärungen formulieren.

Hinzu kommen häufige Verweise auf den Informations- und Erfahrungsaustausch, *multi-stakeholder-Initiativen* oder *innovative partnerships* zwischen Regierungen, Privatsektor und der Zivilgesellschaft. Auch der Artikel zum Klimaschutz und zum Pariser Abkommen beschränkt sich

auf die Auflistung einiger Kooperationsfelder, in denen die Vertragsparteien ihre Zusammenarbeit verstärken „sollten“ (*should*). Bindend aber ist keine der hier aufgeführten Kooperationsoptionen.

Zu den wenigen konkreteren Vereinbarungen gehört die Zusammenarbeit im Rahmen der UN für die Entwicklung eines bindenden Instruments zum Schutz und der nachhaltigen Nutzung der marinen Artenvielfalt (*conservation and sustainable use of marine biological diversity*). Eine aus Klimaschutzgründen durchaus wichtige Maßnahme nennt daneben der Artikel zu *Cooperation on energy*. Dieser schlägt eine Zusammenarbeit vor mit dem Ziel, Subventionen fossiler Brennstoffe auslaufen zu lassen (*Rationalizing and phasing-out inefficient fossil-fuel subsidies that encourage wasteful consumption*). Doch gerade solche Kooperationen verlangen eine Operationalisierung, wenn sie tatsächlich einen Beitrag zum Klimaschutz leisten sollen. Eine entsprechende Konkretion fehlt jedoch.

Zu den konkreten Verpflichtungen des Kooperationsteils gehört schließlich ein Artikel mit dem Titel *Resources*, der sich den erforderlichen Mitteln zur Durchführung der Kooperation widmet. In Absatz 1 des Artikels verpflichten sich die Vertragsparteien dazu, im Rahmen ihrer Möglichkeiten angemessene Mittel (*appropriate resources, including financial resources*) für die Zusammenarbeit bereitzustellen. Ferner wollen sie öffentliche und private Finanzinstitutionen motivieren, sich an der Finanzierung von Kooperationsvorhaben zu beteiligen.

Laut Absatz 2 dieses Artikels wollen die Parteien daneben die Europäische Investitionsbank (EIB) dazu ermutigen, ihre Operationen in Mercosur-Staaten fortzusetzen. Im Fall der EIB und anderer Förderbanken wäre es allerdings erforderlich, deren Kreditvergabe an Nachhaltigkeitskriterien zu koppeln. Eine solche Verpflichtung fehlt allerdings im Assoziierungsabkommen. Sie wäre auch vor dem Hintergrund der jüngsten klimapolitischen Positionierung der EIB wichtig, in der diese etwa an der Finanzierung der industriellen Viehwirtschaft festhält.¹¹

-
- 1 European Union External Action: EU-Mercosur Association Agreement: conclusion of negotiations on the Political Dialogue und Cooperation pillar, 2.7.2020: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/81950/eu-mercousur-association-agreement-conclusion-negotiations-political-dialogue-and-cooperation_en
 - 2 Ebd.
 - 3 European Commission: EU and Mercosur reach agreement on trade, Brussels, 28.6.2019: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2039>
 - 4 Vgl. Agreement establishing an Association between the European Union and its Member States, on the one hand, and Central America on the other, signed 29/06/2012: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22012A1215\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22012A1215(01))
 - 5 Einziger Unterschied zum Abkommen mit Zentralamerika: Im Assoziierungsabkommen mit Chile trägt der Part IV die Bezeichnung *Trade and Trade-Related Matters*. Siehe: Agreement establishing an association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Chile, of the other part, unterzeichnet am 18.11.2002 in Brüssel: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1598457165113&uri=CELEX:22002A1230\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1598457165113&uri=CELEX:22002A1230(01))
 - 6 Vgl. Artikel 15.5 des Nachhaltigkeitskapitels (*Chapter Trade and Sustainable Development*): https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158166.%20Trade%20and%20Sustainable%20Development.pdf
 - 7 Non-paper from the Netherlands and France on trade, social economic effects and sustainable development, published 15.5.2020: <https://nl.ambafrance.org/Non-paper-from-the-Netherlands-and-France-on-trade-social-economic-effects-and>
 - 8 Ionel Zamfir: Human rights in EU trade agreements – The human rights clause and its application, European Parliamentary Research Service, Briefing, Juli 2019: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS_BRI\(2019\)637975_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637975/EPRS_BRI(2019)637975_EN.pdf)
 - 9 Prof. Dr. Wolfgang Weiss: The role of Treaty Committees in CETA and other recent EU free trade agreements. Ausarbeitung im Auftrag von Foodwatch, ohne Datum: https://www.foodwatch.org/fileadmin/-NL/Campagnes_en_campagnethema_s/Politieke_en_wetenschappelijke_integriteit/Questions_and_Answers_CETA_Treaty_Committees.pdf
 - 10 Foodwatch & Council of Canadians: The potential dangers of CETA Committees on Europe. Amsterdam & Ottawa, Februar 2020: https://www.foodwatch.org/fileadmin/-NL/Potential_dangers_of_ceta_committees_on_Europe.pdf
 - 11 Siehe zur Kritik an der EIB-Position: Global Forest Coalition et al.: Letter of concern to the European Investment Bank (EIB) to stop finance for industrial livestock production, 22.7.2020: <https://globalforestcoalition.org/letter-of-concern-eib/>