

Nachhaltige Entwicklung in den EU-Mercosur-Verhandlungen

**Eine Analyse des Trade Sustainability Impact
Assessments der Europäischen Union**

Studie im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung

Autor: Thomas Fritz

31.1.2008

Inhalt

1. EINFÜHRUNG.....	4
2. AKTUELLER STAND DER EU-MERCOSUR-VERHANDLUNGEN.....	6
2.1. Gründe für den Verhandlungsstillstand.....	7
2.1.1. Die Doha-Runde der WTO.....	7
2.1.2. Der Stillstand der Panamerikanischen Freihandelszone ALCA.....	8
2.1.3. Die interne Dynamik des Mercosur.....	9
2.1.4. „Ideologisierung“ des Mercosur: Venezuelas Beitritt.....	11
2.1.5. Die interne Dynamik der EU.....	12
2.1.6. Kooptation der Entwicklungszusammenarbeit.....	13
2.2. Wie weiter? Szenarien für die Verhandlungen.....	14
3. DIE SUSTAINABILITY IMPACT ASSESSMENTS DER EUROPÄISCHEN UNION.....	18
3.1. Folgenabschätzungen des Freihandels	19
3.2. Akzeptanz der Liberalisierung: Ziele der SIAs.....	21
3.3. Screening, Scoping, Flanking: Die Elemente der SIAs	22
3.4. Spielräume und Grenzen der Methodik.....	23
3.5. Umstritten: allgemeine Gleichgewichtsmodelle.....	26
3.5.1. „Simplifizierende Annahmen“.....	27
3.5.2. Methoden-Mix oder „eklektischer Ansatz“.....	28
4. DAS SIA DER EU-MERCOSUR-VERHANDLUNGEN.....	30
4.1. „Glaubwürdigkeit und Legitimität“: Die Konsultation.....	30
4.1.1. Repräsentativität der Stakeholder.....	33
4.2. Das Szenario: Weitreichende Liberalisierung	34
4.3. Ergebnisse der Folgenabschätzung	36
4.5. Ökonomische Auswirkungen.....	37
4.5.1. Deindustrialisierung: Schrumpfung der verarbeitenden Industrie.....	37
4.5.2. Boomender Agrarsektor.....	39
4.6. Soziale Auswirkungen.....	41

4.6.1. Unklarer Zusammenhang zwischen Liberalisierung und Armut.....	42
4.6.2. Unveränderte Einkommenskluft im Agrarsektor.....	43
4.7. Umweltauswirkungen.....	43
4.7.1. Begrenzung der Agrarexpansion durch Gentechnik.....	44
4.7.2. Klimaschutz mit Biokraftstoffen.....	48
4.7.3. Überzogene Erwartungen an Zertifizierung.....	49
4.7.4. Regulierungsoptimismus: Dienstleistungen und Investitionen.....	50
4.8. Der politische Niederschlag in den Verhandlungen.....	52
4.8.1. Ein gesteuerter Prozess.....	54
4.8.2. Das Timing.....	55
4.8.3. Geringe politische Wirksamkeit.....	57
4.8.4. Wenig Nachhaltigkeit in den Verhandlungskokumenten.....	57
5. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	60
5.1. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse.....	60
5.2. Schlussfolgerungen: Nachhaltigkeit, nicht Handel, zuerst!	63
6. LITERATUR.....	66

1. Einführung

Spätestens seit der Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 lässt sich weltweit eine fortschreitende Institutionalisierung nachhaltiger Entwicklung beobachten. Dies gilt auch für die Europäische Union und ihre Handelspolitik. Die EU-Kommission wendet verschiedene Verfahren an, um den von politischer und zivilgesellschaftlicher Seite an sie herangetragenen Ansprüchen zur Berücksichtigung von Umwelt- und Entwicklungsbelangen Rechnung zu tragen.

Zur Beurteilung der Nachhaltigkeitseffekte ihrer Außenhandelspolitik entwickelte die Kommission ein spezielles Instrumentarium, das sogenannte „Trade Sustainability Impact Assessment“ (kurz: „Trade SIA“). Erstmals wurde dieses Instrument 1999 angewandt, um die möglichen Folgen der damals geplanten „Millennium-Runde“ der Welthandelsorganisation WTO abzuschätzen. Seither wurde das Instrument fortentwickelt und auf mehrere Handelsverhandlungen angewandt, darunter auf das angestrebte Assoziationsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur.

Die vorliegende Studie analysiert das Instrument der europäischen Trade SIAs am Beispiel der Folgenabschätzung für das EU-Mercosur-Assoziationsabkommen. Drei Aspekte stehen für dessen Beurteilung im Vordergrund: 1.) das Konsultationsverfahren, 2.) die Methodik und die Ergebnisse sowie 3.) der konkrete Niederschlag der Impact Assessments in den Handelsverhandlungen.

Die Trade Sustainability Impact Assessments sind für die europäische Kommission ein wichtiges Element, um ihre handelspolitischen Maßnahmen gegenüber der Öffentlichkeit zu legitimieren. Bei Kritik an ökonomischen, sozialen oder ökologischen Unzulänglichkeiten der europäischen Freihandelsverträge kann sie auf die Ergebnisse dieses Konsultations- und Analyseverfahrens verweisen und auf ihre flankierenden Maßnahmen, die zur Eindämmung möglicher Negativeffekte beitragen sollen. Die Empfehlung derartiger Maßnahmen ist ein wichtiges Element der Trade SIAs. Um nun zu beurteilen, inwieweit die EU-Handelspolitik tatsächlich Nachhaltigkeitsanforderungen berücksichtigt, liefert die Analyse dieser Folgenabschätzungen und der Abgleich mit den jeweiligen Verhandlungsergebnissen hilfreiche Erkenntnisse.

Die der Studie zugrundeliegende Annahme ist, dass die hier gewonnenen Einsichten über die Qualität und die politische Wirksamkeit des EU-Mercosur-SIAs auch für andere Handelsgespräche, die die Europäische Union mit einzelnen Ländern oder Ländergruppen führt, von Nutzen sein können.

Die Studie hat folgenden Aufbau: Zunächst liefert sie einen Überblick über den aktuellen Stand der EU-Mercosur-Verhandlungen und analysiert die Gründe für den seit Oktober 2004 andauernden Stillstand dieser Gespräche. Anschließend folgt eine allgemeine Darstellung der Trade Sustainability Impact Assessments sowie der von ihnen angewandten Methodik. Daran schließt sich eine ausführliche Analyse des Trade SIAs der EU-Mercosur-Verhandlungen an. Diese Analyse umfasst im Einzelnen eine Darstellung des Konsultationsverfahrens, der SIA-Ergebnisse (differenziert nach den möglichen ökonomischen, sozialen und ökologischen Folgen) sowie eine Beurteilung des politischen

Niederschlags des Impact Assessments im Verhandlungsprozess. Den Abschluss bilden eine Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und Schlussfolgerungen über den Umgang mit dem Trade SIA-Programm.

Bei der Schilderung der SIA-Ergebnisse konzentriert sich die Studie auf die Folgen des Assoziationsabkommens für die Mercosur-Länder, da diese als wesentlich signifikanter eingeschätzt werden als die möglichen Auswirkungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

2. Aktueller Stand der EU-Mercosur-Verhandlungen

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.

Gleichwohl gelang es seither nicht, die Verhandlungen wieder anzuschieben. Sie liegen faktisch auf Eis. 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. Nach Ankündigungen beider Seiten soll ein nächster Anlauf im Mai 2008 in Lima am Rande des 5. EU-Lateinamerika-Gipfels unternommen werden.¹

Es herrscht weitgehende Übereinstimmung, dass die Streitigkeiten über die Liberalisierung der Agrarmärkte einen der wichtigsten Stolpersteine der Verhandlungen darstellen. Das zentrale Ziel des Mercosur, erweiterter Marktzugang für Agrarprodukte, gehört unverändert zu den sensibelsten Themen für die Europäische Union. Entsprechend hoch auf der Agenda der akademischen Begleitforschung rangiert daher die Lösung des sogenannten „Agrarknotens“.² Aber auch die offensiven Interessen der EU blieben offenbar unbefriedigt. So kritisierten EU-Verhandler die aus ihrer Sicht unzureichenden Mercosur-Angebote beim Marktzugang für Industriegüter und Dienstleistungen und bei der Liberalisierung von Investitionen und öffentlichen Aufträgen.

¹ *Comunicado Conjunto Mercosur-Unión Europea*. Montevideo, 17. Dezember 2007. *Negociações entre Mercosul e UE recomençam em 2008*. O Estado de São Paulo, 18. Dezember 2007.

² Géraldine Kutas: *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, 2006, S. 27-66.

2.1. Gründe für den Verhandlungsstillstand

Neben den unerfüllten Marktzugangsinteressen lassen sich noch weitere Gründe für den Verhandlungsstillstand identifizieren, die auch die zukünftige Entwicklung beeinflussen.

2.1.1. Die Doha-Runde der WTO

Ein besonders wichtiger Faktor sind die parallel ablaufenden multilateralen Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde der Welthandelsorganisation WTO. Der multilaterale Rahmen beeinflusst wesentlich die politischen Spielräume für die bilateralen Handelsgespräche. Diese Parallelität begünstigt eine abwartende Haltung der Unterhändler auf Seiten der EU und des Mercosur. Nachdem das Assoziationsabkommen nicht wie geplant im Oktober 2004 unter Dach und Fach gebracht werden konnte, konzentrierten sich beide Seiten stärker auf die WTO.

Hinzu kommt, dass die EU-Kommission bei den Zollquoten für Agrarprodukte eine überaus enge Verknüpfung zwischen den bilateralen und den multilateralen Gesprächen herstellte. Gerade bei jenen Produkten, die von hohem Exportinteresse für den Mercosur sind, splittete die Kommission ihr Angebot auf, so dass ein erster Teil der Quotenmengen im Rahmen des Assoziationsabkommens, ein zweiter (rund 35 bis 50 Prozent) erst im Rahmen eines neuen WTO-Agrarabkommens gewährt werden würde (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1		Agrarquoten: gesplittetes EU-Angebot (September 2004)	
EU-Mercosur-Abkommen		WTO	
●	60.000 Tonnen Rindfleisch		40.000 Tonnen
●	45.000 Tonnen Geflügel		30.000 Tonnen
●	6.000 Tonnen Schweinefleisch		5.000 Tonnen
●	400.000 Tonnen Mais		300.000 Tonnen
●	120.000 Tonnen Weizen		80.000 Tonnen
●	26.000 Tonnen Reis		14.000 Tonnen
●	6.500 Tonnen Milch und -pulver		6.500 Tonnen
●	10.000 Tonnen Käse		10.000 Tonnen
●	2.000 Tonnen Butter		2.000 Tonnen
●	6.000 Tonnen Knoblauch		4.000 Tonnen
●	30.000 Tonnen Bananen		0 Tonnen
●	600.000 Liter Bioethanol		400.000 Liter

Quelle: Kutas 2006, S. 33

Jedoch ist unklar, inwieweit sich dieser zweite Teil des Angebots an den Mercosur überhaupt realisiert, denn dies hängt vom Ausgang der WTO-Verhandlungen über Zollquoten ab. Da die EU keine doppelten Zugeständnisse machen möchte, knüpft sie die tatsächliche Gewährung des zweiten Teils der Quotenmengen an ihre künftigen WTO-Agrarquoten. Erhöhen sich diese um einen Prozent, vermindert sich der zweite Teil der dem Mercosur angebotenen Quote um fünf Prozent. Ein Beispiel: Vergrößert sich die WTO-Rindfleischquote der EU um 10 Prozent, vermindert sich der im Rahmen des Assoziationsabkommens angebotene zweite Teil der Rindfleischquote um 50 Prozent, d.h. von 40.000 auf 20.000 Tonnen. Vergrößert sich die WTO-Quote gar um 20 Prozent, entfällt der zweite Teil des Angebots an den Mercosur vollständig.³

Diese Kopplung begründet die EU damit, dass auch die Mercosur-Exporteure potenziell von einer Ausweitung der europäischen WTO-Quoten profitieren könnten. Allerdings ist derzeit ebenfalls unklar, wie die künftigen WTO-Quoten der EU auf die verschiedenen Agrarexporteure unter den Mitgliedern der Welthandelsorganisation aufgeteilt würden. Insofern besteht eine doppelte Unsicherheit: einerseits hinsichtlich der Höhe der WTO-Agrarquoten, andererseits über die Aufteilung der Quoten. Solange diese enge Verknüpfung mit der Doha-Runde besteht und damit ein großer Teil des EU-Angebots an den Mercosur unklar bleibt, gibt es kaum einen Anreiz für die südamerikanische Seite, auf einen raschen Abschluss der EU-Mercosur-Verhandlungen zu drängen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die im Jahr 2001 begonnene Doha-Runde selbst in die Krise geriet. Seit 2004 verfehlten die Unterhändler ihre alljährlich von neuem gesetzten Zielmarken für ein Verhandlungsende und Beobachter bezweifeln auch weiterhin einen raschen Abschluss. Vor allem die US-Position gilt angesichts der im November 2008 anstehenden Präsidentschaftswahlen als geschwächt. Zudem ist die Verhandlungsvollmacht des US-Präsidenten, die sogenannte Trade Promotion Authority, ausgelaufen und eine Erneuerung vor den Wahlen gilt gleichfalls als unwahrscheinlich. Die Trade Promotion Authority ermöglicht es dem Präsidenten, dem US-Kongress Handelsverträge zur Abstimmung vorzulegen, die dieser nur noch annehmen oder ablehnen, aber nicht mehr ändern kann.⁴

2.1.2. Der Stillstand der Panamerikanischen Freihandelszone ALCA

Auch das US-Projekt der Ausdehnung der Nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA/TLCAN⁵ nach Süden in Form einer gesamtkontinentalen Freihandelszone der Amerikas FTAA/ALCA⁶ liegt wegen der Parallelität mit den WTO-Verhandlungen und der Widerstände auf südamerikanischer Seite seit 2004 auf Eis. Die US-Regierung scheiterte mit dem Versuch, beim Amerika-Gipfel in Mar del Plata im November 2005 eine

³ Siehe Kutas 2006, FN 2.

⁴ *WTO negotiators look to 2008, though Doha deal prospects remain slim.* BRIDGES Weekly Trade News Digest, Vol. 11, Number 42, 5.12.2007.

⁵ NAFTA: North-American Free Trade Area, Spanisch: TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte, umfasst Kanada, USA und Mexiko.

⁶ FTAA: Free Trade Area of the Americas, Spanisch ALCA: Area de Libre Comercio de las Américas.

Wiederaufnahme der Gespräche zu erreichen. Der ALCA-Stillstand wiederum mindert den Druck auf die Europäische Kommission, zu einem raschen Erfolg der EU-Mercosur-Gespräche zu kommen. Der befürchtete Wettbewerbsnachteil gegenüber der US-Konkurrenz in den Mercosur-Staaten stellt sich vorerst nicht ein.

2.1.3. Die interne Dynamik des Mercosur

Die Integrationstiefe des Mercosur ist nach wie vor weit niedriger als jene der Europäischen Union. Seit der Gründung des Blocks im Jahr 1991 wurden lediglich die Binnenzölle beseitigt und ein gemeinsamer Außenzoll geschaffen. Ausgenommen blieben dabei der Automobil- und der Zuckersektor. Damit ist der Mercosur bisher nicht über eine Zollunion, d.h. gemeinsame Außenzölle, hinausgekommen. Von einem gemeinsamen Markt oder gar einer Währungsunion ist der Block noch weit entfernt, was die Krisenanfälligkeit erhöht.

Überdies erschweren Meinungsverschiedenheiten im Mercosur die Vereinbarung einer gemeinsamen Linie in den Handelsgesprächen. Während die beiden größeren Länder Brasilien und Argentinien starke Vorbehalte gegenüber den Abkommen mit der Europäischen Union und dem FTAA-Projekt äußerten, zeigten sich die kleineren Staaten Paraguay und Uruguay deutlich kompromissbereiter. Vor allem Uruguay strebt eine größere Unabhängigkeit seiner Außenhandelspolitik vom Mercosur an und setzt ergänzend auf bilaterale Abkommen. Bereits seit 2004 besteht ein Investitionsabkommen zwischen Uruguay und den USA und derzeit verhandelt das Land mit den Nordamerikanern über eine weitere Ausweitung der Handelsbeziehungen. Paraguay signalisierte ebenfalls wiederholt Interesse an einem bilateralen Abkommen mit den USA.⁷

Aber auch Konflikte zwischen Argentinien und Brasilien – vor allem infolge der schweren argentinischen Wirtschaftskrise 2001/2002 – unterminieren die Handlungsfähigkeit des Blocks. So führten die disparaten Wechselkursentwicklungen zu großen Spannungen zwischen beiden Ländern: Während der brasilianische Real seit der Wirtschaftskrise von 1999 stark abwertete, blieb der argentinische Peso noch bis 2001 an den Dollar gekoppelt.

⁷ BID-INTAL: *Informe MERCOSUR No. 11*. Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Januar 2007, S. 86f.

In dieser Phase überschwemmt die extrem verbilligten brasilianischen Waren den argentinischen Markt und verschärften die dortige Rezession. Im Dezember 2001 schließlich kollabierte Argentiniens Ökonomie.

Die folgende Wirtschaftskrise schlug sich in einem deutlichen Rückgang des intraregionalen Handels nieder. Zwischen 1991 und 1998 kletterte der Anteil des intraregionalen Handels an den Gesamtexporten der Mercosur-Staaten von rund 10 Prozent auf 25 Prozent – ein Spitzenwert. Bis 2002 jedoch stürzte diese Quote krisenbedingt wieder auf 11 Prozent ab.⁸ Seither erholte sich der intraregionale Handel nur zögerlich und erreichte 2007 rund 14 Prozent.⁹

Die gesunkene Bedeutung des intraregionalen Handels geht vor allem auf die veränderte Wirtschaftspolitik des ökonomischen Schwergewichts Brasilien zurück. Seit der Abwertung des Real 1999 ist die brasilianische Handelspolitik stark auf den Weltmarkt ausgerichtet und auf die Erzielung eines Handelsüberschusses. So entfielen auf den Handel mit den Mercosur-Ländern in den Jahren 2002 bis 2005 nur 9,5 Prozent des brasilianischen Gesamthandels. Deutlich höhere intraregionale Anteile ihres Gesamthandels weisen Argentinien (25,8 Prozent), Uruguay (37 Prozent) und Paraguay (55,7 Prozent) auf.¹⁰ Hinzu kommt, dass die brasilianische Exportoffensive zulasten der Mercosur-Partner geht: Gegenüber allen Partnerländern erzielt Brasilien einen teils hohen Handelsüberschuss.

Die bisherige Erfahrung zeigt, dass die Integration in den Weltmarkt für die Mercosur-Staaten keineswegs an Bedeutung verloren hat. Im Gegenteil nahm die Weltmarktorientierung nach der Wirtschaftskrise 2001/2002 tendenziell sogar noch zu. Die Konditionen aber, zu denen sie auf den Weltmarkt treten, möchten die einzelnen Regierungen nur ungern mit ihren Mercosur-Partnern abstimmen. Dabei flexibilisiert nicht nur ein kleines Land wie Uruguay seine Außenhandelspolitik. Auch Brasilien betreibt international eine zunehmend aktive Handelspolitik.¹¹

In diesem Zusammenhang bewerten BeobachterInnen die im Juli 2007 vereinbarte strategische Partnerschaft zwischen Brasilien und der Europäischen Union allerdings nicht als ein einfaches Ausweichen auf den bilateralen Pfad. Vielmehr könne diese Partnerschaft zugleich als Anreiz für die EU-Mercosur-Verhandlungen dienen, wenn etwaige bilaterale Zugeständnisse an Brasilien später im Rahmen des Assoziationsabkommens auf die übrigen Mercosur-Mitglieder ausgedehnt würden.¹² Die diesbezügliche Mitteilung der EU-Kommission betont denn auch die zentrale Rolle Brasiliens für den Erfolg des Abkommens.¹³ Auch in der gemeinsamen Erklärung anlässlich der Unterzeichnung der strategischen Partnerschaft

⁸ Zum Vergleich: Im selben Jahr verblieben rund 62 Prozent der EU-Exporte innerhalb der Europäischen Union.

⁹ BID-INTAL: *Informe MERCOSUR No. 12*. Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, November 2007, S. 21f.

¹⁰ Europäische Kommission: *MERCOSUR. Regionales Strategiepapier 2007-2013*. 2. August 2007 (E/2007/1640), S. 11.

¹¹ Die Aktivität blieb nicht ohne Erfolg, wie etwa die gewonnenen WTO-Streitfälle über Baumwollsubventionen der USA und Zuckereporterstattungen der EU bezeugen.

¹² Susanne Gratius/Manuel Cienfuegos Mateo: *Three years after the 'impasse': EU expectations of negotiations with MERCOSUR*. In: Briefing Notes for the MEBF's VII Plenary Conference. Lisbon, October 8, 2007. S. 23-28.

¹³ Commission of the European Communities: *Towards an EU-Brazil Strategic Partnership*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brüssel, 30. Mai 2007, COM(2007) 281, S. 2.

verpflichten sich beide Seiten, auf einen Abschluss des EU-Mercosur-Abkommens hinzuwirken.¹⁴

2.1.4. „Ideologisierung“ des Mercosur: Venezuelas Beitritt

Dagegen wird der im Juli 2006 vollzogene Mercosur-Beitritt Venezuelas meist als potenzielles Hindernis für das Assoziationsabkommen betrachtet. Obgleich Venezuela die Mercosur-Regelungen noch nicht umgesetzt hat (hierfür wurden differenzierte Übergangsfristen von teils bis zu 12 Jahren eingeräumt), nimmt es seit dem Tag des Beitritts an den Verhandlungen mit Dritten teil. Während manche AutorInnen den Beitritt des links regierten Landes als „Politisierung“ oder „Ideologisierung“ des Mercosur und als „Herausforderung für Brasilien“ bezeichnen,¹⁵ meinen andere, Venezuela wolle „den Mercosur implodieren lassen“ und auf seinen Trümmern das vereinigte „Große Vaterland“ aller LateinamerikanerInnen errichten.¹⁶

Etwas nüchternere Analysen verweisen auf die ökonomischen Unterschiede zwischen Venezuela und den übrigen Mercosur-Staaten, die auch die Positionierung des Blocks hinsichtlich des Assoziationsabkommens beeinflussen können. So weisen die alten Mercosur-Mitglieder gerade in solchen Bereichen komparative Wettbewerbsvorteile auf, die für Venezuela sehr sensibel und schutzbedürftig sind, vor allem der Agrarsektor. Zudem ist der europäische Markt für Venezuela von geringerer Bedeutung als für seine Mercosur-Partner, weswegen es kaum Bereitschaft haben dürfte, weitreichenden Forderungen der EU nachzukommen. Unabhängig von den außenpolitischen Ambitionen der venezolanischen Regierung gibt es also relevante ökonomische Faktoren, die eine Positionierung des Mercosur gegenüber der EU erschweren können.¹⁷

Allerdings stehen die inneren Spannungen des Mercosur nicht grundsätzlich dem Abschluss von internationalen Wirtschaftsabkommen entgegen. Vielmehr bereiten die größten Schwierigkeiten jene Verhandlungen, die die Interessen entwickelter Industrienationen betreffen. So unterzeichnete der Mercosur nicht nur zahlreiche bilaterale Wirtschaftsabkommen mit Entwicklungs- und Schwellenländern, sondern zwischenzeitlich auch Verträge mit anderen regionalen Blöcken: ein Präferenzabkommen mit der südafrikanischen Zollunion SACU (2004), Liberalisierungsverträge mit den Mitgliedern der Andengemeinschaft (2005) sowie ein Rahmenabkommen über Wirtschaftskooperation mit dem Golf-Kooperationsrat (2005).¹⁸ Im Rahmen der IBSA-Initiative – eine Kooperation der Regierungen Indiens, Brasiliens und Südafrikas – wurde überdies eine trilaterale Freihandelszone zwischen Mercosur, Indien und SACU ins Gespräch gebracht.¹⁹

¹⁴ Council of the European Union: *EU-Brazil Summit, Lisbon, 4 July 2007, Joint Statement*. Pressemitteilung, Brüssel, 4. Juli 2007.

¹⁵ Gratius/Cienfuegos Mateo, 2007, FN 12.

¹⁶ Demétrio Magnoli: *MERCOSUR + 1: Chavismus contra MERCOSUR*. In: Konrad-Adenauer-Stiftung: *Venezuela y el MERCOSUR*, Mai 2007, S. 6-11.

¹⁷ BID-INTAL: *Informe MERCOSUR No. 11*. FN 7, S. 124f.

¹⁸ Siehe MERCOSUR Portal Oficial: *Acuerdos firmados con bloques económicos*. www.mercosur.int, sowie BID-INTAL: *Informe MERCOSUR No. 10*. Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Dezember 2005, S. 89ff.

¹⁹ BID-INTAL: *Informe MERCOSUR No. 11*. FN 7, S. 86.

2.1.5. Die interne Dynamik der EU

Auch Veränderungen auf europäischer Seite beeinflussten die Erfolgsaussichten des Assoziationsabkommens. Einen wichtigen Einschnitt stellt hier die EU-Erweiterung um 10 osteuropäische Staaten im Mai 2004 dar, die die Agrarlobby in der EU stärkte. Neu-Mitglieder wie Polen stützen die Position von Ländern wie Frankreich, Irland, Spanien oder Italien, die die Konkurrenz lateinamerikanischer Agrarexporteure fürchten.

Der Stillstand des US-Projekts der panamerikanischen Freihandelszone mindert ebenfalls den Druck auf die Europäische Kommission, die EU-Mercosur-Gespräche zu einem raschen Ende zu bringen. Auch priorisierte die Kommission bisher die Doha-Runde, wo sie – nach eigener Aussage – zu weitreichenderen Zugeständnissen bereit sei. Landwirtschaftskommissarin Fischer-Boel etwa beschied: „Die EU wird niemals in der Lage sein, auf bilateraler Ebene Angebote in jenem Umfang zu unterbreiten wie in multilateralen Verhandlungen.“²⁰

Die Lobbyaktivitäten seitens der europäischen Industrie halten sich gleichfalls in Grenzen, auch wenn – mit Ausnahme der Agrarindustrie – das Assoziationsabkommen durchaus begrüßt wird. Indes können die regelmäßigen Konferenzen des Mercosur-European Union Business Forum (MEBF) nicht über die vergleichsweise geringe Bedeutung des südamerikanischen Blocks für EU-Unternehmen hinwegtäuschen: Lediglich 2,7 Prozent des EU-Gesamthandels entfällt auf den Mercosur.²¹

Ein stärkerer Anreiz für die europäische Seite, die Verhandlungen zu forcieren, könnte allerdings durch die zunehmende Bedeutung Chinas als Handelspartner des Mercosur entstehen. Die Importe aus China und anderen asiatischen Ländern gehen spürbar auf Kosten der US-amerikanischen und europäischen Marktanteile im Cono Sur. Im Jahr 2006 überrundeten die Importe aus Asien jene aus der Europäischen Union und der Nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA: Aus Asien importierte der Mercosur 2006 Güter im Wert von 30,8 Milliarden Dollar, aus der EU 26,8 Milliarden Dollar und aus der NAFTA-Zone 23,7 Milliarden Dollar. Noch im Jahr 2005 war die EU mit 23,7 Milliarden Dollar das wichtigste Ursprungsgebiet der Mercosur-Importe, gefolgt von Asien mit 22,2 Milliarden Dollar und der NAFTA-Zone mit 20,2 Milliarden Dollar. Rund 40 Prozent des Mercosur-Handels mit Asien entfällt auf China. Zwischen 1991 und 2006 erhöhte sich Chinas Anteil an den Importen des Blocks von 0,6 Prozent auf 8,8 Prozent.²²

Auf die asiatische Herausforderung reagierte die Generaldirektion Handel der EU-Kommission im Oktober 2006 mit der Veröffentlichung ihrer neuen Strategie „Global Europe Competing in the World“. Darin betont sie zwar einerseits ihre bleibende Verpflichtung gegenüber der multilateralen Liberalisierung im Rahmen der WTO, benennt aber zugleich eine Reihe von Ländern und Regionen, mit denen sie forciert bilaterale Freihandelsabkommen abschließen will. Als prioritär bezeichnet die Handelskommission dabei Abkommen mit der ASEAN-Gruppe, mit Südkorea und dem Mercosur. In diesen drei

²⁰ Zitiert in: Gratius/ Cienfuegos Mateo, 2007, FN 12, S. 23-28.

²¹ Auf den MERCOSUR entfiel in 2006 ein Anteil von 3,01 Prozent der EU-Importe und von 2,31 Prozent der EU-Exporte. Siehe: DG Trade: *Mercosur: EU bilateral trade and trade with the world*. 7. August 2007.

²² BID-INTAL: *Informe MERCOSUR No. 12*. FN 9, S. 24ff.

Fällen verbinde sich „ein hohes Maß von Protektion mit großem Marktpotenzial“ und mit dem Umstand, dass sie „in Freihandelsverhandlungen mit EU-Wettbewerbern involviert sind“.²³

2.1.6. Kooptation der Entwicklungszusammenarbeit

Nun kann aber der Voluntarismus der EU-Handelskommission allein kein Abkommen erzwingen, so dass ergänzend die EU-Entwicklungszusammenarbeit in die Pflicht genommen wird. So heißt es in dem regionalen Strategiepapier für die Jahre 2007-2013: „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“.²⁴ Die drei Schwerpunkte der EU-Kooperation sind:

1. die Unterstützung bei der Institutionalisierung des Mercosur (vor allem bei der defizitären Umsetzung von Mercosur-Regeln in nationales Recht),
2. die Unterstützung der handels- und wirtschaftspolitischen Vertiefung des Mercosur und der Umsetzung des künftigen Assoziierungsabkommens sowie
3. die Verbesserung der zivilgesellschaftlichen Partizipation und des gegenseitigen Verständnisses.

Der Großteil (70 Prozent) der verfügbaren Mittel von 40 Millionen Euro soll in den zweiten Schwerpunkt der handelspolitischen Vertiefung und der Umsetzung des Assoziationsabkommens fließen.²⁵ „Die reibungslose Umsetzung des Abkommens“ stehe im Mittelpunkt dieses Schwerpunkts und aller dafür ausgewählten Projekte. „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.²⁶

Daneben beklagt das Strategiepapier, dass die europäische Unterstützung des Institutionenaufbaus und der regionalen Integration kaum in der Öffentlichkeit wahrgenommen werde. Obwohl das Assoziationsabkommen neben dem Handelskapitel auch ein politisches und ein Kooperationskapitel umfasse, „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“. Und weiter:

²³ Siehe European Commission: *Global Europe Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*. External Trade, Brüssel, 2006, S. 11. Als weitere Beispiele für bilaterale Verträge nennt das Papier Indien, Russland und den Golf-Kooperationsrat. Für China kündigt es eine umfassende eigene Strategie an.

²⁴ Europäische Kommission: *MERCOSUR. Regionales Strategiepapier 2007-2013*. 2. August 2007 (E/2007/1640), S. 26.

²⁵ Zu diesen spezifisch auf den Mercosur abgestellten Mitteln kommen weitere EU-Projekte hinzu, die im Rahmen der Strategiepapiere für die einzelnen Mercosur-Länder, der Regionalprogramme für Lateinamerika sowie thematischer Programme finanziert werden.

²⁶ Europäische Kommission, 2007, FN 24, S. 27.

„Das Bild der EU als Förderer der regionalen Integration des Mercosur scheint seit der Aufnahme der Verhandlungen verloren gegangen zu sein (...).“²⁷

Die Klage der Kommission scheint jedoch wenig berechtigt: Solange die europäische Seite das Handelskapitel selbst als das wichtigste Element des Abkommens behandelt und zudem ein Großteil der Kooperationsmittel in handelspolitische Maßnahmen fließt, kann die geschilderte Wahrnehmung der EU auf Seiten des Mercosur nicht überraschen. Unseriös wäre vielmehr eine Presseberichterstattung, die die EU als uneigennützig Förderin der regionalen Integration des Mercosur darstellt und den harten Kern ihrer wirtschaftlichen Interessen in den Hintergrund treten ließe.

Nicht zuletzt gibt es bedeutend schwerwiegendere Defizite der öffentlichen Rezeption als die vermeintlich mangelhafte Würdigung des europäischen Beitrags zur südamerikanischen Integration. So finden die möglichen sozialen und ökologischen Folgen der biregionalen Liberalisierung weder in der Presse noch in der akademischen Begleitforschung eine angemessene Beachtung.

2.2. Wie weiter? Szenarien für die Verhandlungen

Angesichts des Stillstands der EU-Mercosur-Verhandlungen sind verschiedene Szenarien über die künftige Entwicklung denkbar. Vor dem Hintergrund der starken Abhängigkeit des Assoziationsabkommens von der Doha-Runde bieten Pedro da Motta Veiga und Sandra P. Rios eine Systematisierung möglicher Optionen.²⁸

Tabelle 2		Szenarien	
Szenarien für die Doha-Runde		Folgen für das EU-Mercosur-Abkommen	
1. Abschluss der Runde im Jahr 2008			
Ambitioniertes Abkommen		Scheitern der biregionalen Verhandlungen	
Minimalistisches Abkommen		Einigung auf ein Abkommen komplementär zum multilateralen Abkommen	

²⁷ Ebd., S. 25.

²⁸ Pedro da Motta Veiga/Sandra P. Rios: The Mercosur-European Union Negotiations Three Years after the Impasse. In: *Briefing Notes for the MEBF's VII Plenary Conference*. Lisbon, October 8, 2007, S. 18-22.

2. Scheitern der WTO-Verhandlungen in 2008	
Fortsetzung der Verhandlungen	Weiterer Stillstand der biregionalen Verhandlungen
Aussetzung der Verhandlungen	Einigung auf ein minimalistisches biregionales Abkommen

Sowohl für einen erfolgreichen Abschluss der WTO Doha-Runde im Jahr 2008 als auch für ein Scheitern der Verhandlungen ergeben sich jeweils zwei unterschiedliche Szenarien. Kommt es – wider Erwarten – 2008 zu einem erfolgreichen Ende der WTO-Verhandlungen, wären die folgenden zwei Szenarien denkbar:

- Ambitioniertes Abkommen: Die WTO-Verhandlungen führen 2008 zum Abschluss eines ambitionierten Vertragspakets, das die Spielräume für weitere Zugeständnisse im biregionalen Rahmen erschöpft. So würden etwa die Agrarimportquoten der EU im Rahmen der WTO so stark ausgeweitet, dass die EU-Kommission keine hinreichenden bilateralen Angebote an den Mercosur mehr unterbreiten könnte. Die politische Konzessionsbereitschaft der EU-Mitgliedstaaten wäre durch das Doha-Ergebnis erschöpft. Für weitere Marktöffnungen würde der EU-Rat der Kommission die Zustimmung versagen, so dass es keine hinreichende Substanz für das Assoziationsabkommen mit dem Mercosur gäbe.
- Minimalistisches Abkommen: Bei einem bescheidenen „Doha light“-Abkommen in 2008 blieben die offensiven Interessen aller Beteiligten unbefriedigt, so dass sie nach Kompensationen im bilateralen oder biregionalen Rahmen suchen würden. Dies würde den Abschluss eines Assoziationsabkommens komplementär zum Doha-Ergebnis begünstigen. Die im multilateralen Rahmen unausgeschöpften Verhandlungsspielräume könnten die biregionalen Gespräche dabei befördern.

Scheitern die WTO-Verhandlungen im Jahr 2008 sind nach da Motta Veigas/Rios ebenfalls zwei Szenarien möglich:

- Fortsetzung der Verhandlungen: Die WTO-Mitglieder können sich nicht auf Modalitäten in wichtigen Bereichen wie Agrarhandel, Industriezölle und

Dienstleistungen einigen. Die Verhandlungen werden jedoch nicht formell ausgesetzt, sondern in unbestimmter Frist fortgesetzt. Dieses betrachten die AutorInnen als das schlimmste Szenario für das biregionale Abkommen: Die Unsicherheit über mögliche Zugeständnisse, die im multilateralen Rahmen zu machen sind, würde fortbestehen und damit den Verhandlungsspielraum der Unterhändler im EU-Mercosur-Rahmen weiterhin beschneiden.

- Aussetzung der Verhandlungen: Eine offizielle Aussetzung der WTO-Verhandlungen würde die Aushandlung bilateraler Freihandelsabkommen weltweit begünstigen. Die in der WTO unerfüllten offensiven Interessen würden in den bilateralen Rahmen kanalisiert. Da jedoch die defensiven Interessen der EU im Agrarbereich und des Mercosur im Industrie- und Dienstleistungsbereich auf biregionaler Ebene nicht verschwinden, erscheint ein ambitioniertes Assoziationsabkommen wenig plausibel. In diesem Szenario wäre also eher ein minimalistisches Abkommen erwartbar, das offensive und defensive Interessen ausbalanciert.

Gemäß der EU-Doktrin, dass Multilateralismus die beste Option ist, Biregionalismus die zweitbeste und Bilateralismus die drittbeste, verweisen Gratius und Cienfuegos Mateo auf die nicht auszuschließende dritte Möglichkeit.²⁹ Sollten sich die biregionalen Verhandlungen festfahren und – nach Einschätzung der EU – die internen Konflikte des Mercosur die entscheidenden Hindernisse darstellen, gewinne die bilaterale Karte an Plausibilität. Zudem unterzeichnete die EU auf dem Subkontinent bereits bilaterale Assoziationsabkommen mit Mexiko und Chile. Die 2007 geschlossene strategische Partnerschaft mit Brasilien verleihe dem Szenario eines bilateralen Assoziationsabkommens EU-Brasilien daher eine höhere Wahrscheinlichkeit. Eine spätere Ausweitung des Vertrags auf die übrigen Mercosur-Mitglieder bliebe bei dieser Option unbenommen.

Allerdings wäre ein EU-Brasilien-Assoziationsabkommen ein weiterer Bruch mit dem Selbstverständnis der EU, regionale Integrationsvorhaben zu unterstützen. Denn bilaterale Freihandelsverträge können zur einer erheblichen Belastung existierender Regionalverbände werden, sie mitunter effektiv unterminieren.³⁰

So führten die Freihandelsverträge, die die USA mit den beiden Mitgliedern der Andengemeinschaft, Kolumbien und Peru, unterzeichnete, sowohl innerhalb als auch

²⁹ Gratius/Cienfuegos Mateo, 2007. FN 12, S. 23-28.

³⁰ Hierfür ist das europäische Vorgehen auf dem afrikanischen Kontinent symptomatisch. So schloss die EU ein Freihandelsabkommen mit der Republik Südafrika, nicht aber mit der Zollunion SACU, der neben Südafrika auch Namibia, Botswana, Lesotho und Swaziland angehören. Die Zollunion wurde durch den EU-Südafrika-Vertrag erheblich belastet: Über den Umweg der Republik Südafrika gelangten subventionierte EU-Waren auf die Märkte der übrigen SACU-Mitglieder und verdrängten dortige Anbieter. Auch die sogenannten wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreement – EPA), die die EU derzeit mit den AKP-Staaten aushandelt, respektieren nicht die vorhandenen Regionalstrukturen. Die 14 Mitglieder der südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft SADC etwa verteilt die EU auf drei verschiedene wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen. Ein Teil verhandelt an einem südafrikanischen, ein anderer Teil an einem südostafrikanischen EU-Abkommen. Die Demokratische Republik Kongo schließlich schlägt die EU der zentralafrikanischen Verhandlungsgruppe zu. Siehe: *Unequal Partners: How EU-ACP-Partnership Agreements (EPAs) could harm the development prospects of many of the world's poorest countries*. Oxfam Briefing Note, September 2006.

ausserhalb dieser Zollunion zu Konflikten. Nicht nur nahm Venezuela dies zum Anlass, die Andengemeinschaft im April 2006 zu verlassen. Auch die anderen Mitglieder der Gemeinschaft sehen sich geschädigt, etwa Bolivien. Dieses Land exportiert ein Drittel seiner Sojaernte nach Kolumbien und Peru, die ihre Märkte nun aber sukzessive für US-Exporteure öffnen müssen. Da bolivianische Soja nicht mit subventionierter US-Soja konkurrieren kann, wird erwartet, dass Bolivien diese Absatzmärkte verliert.³¹

Für den Mercosur werden ähnliche Effekte befürchtet, da Kolumbien und Peru den USA größere Präferenzen einräumen als dem Mercosur in dessen Abkommen mit der Andengemeinschaft. Die Interamerikanische Entwicklungsbank kommt zu dem Schluss, dass die bilateralen Freihandelsverträge die regionale Integration gefährden können, indem sie die „Zentrifugalkräfte“ stärken und zu einer wachsenden „Fragmentierung“ der Handelspolitik in Lateinamerika beitragen.³² Insofern könnte auch ein bilaterales Assoziationsabkommen zwischen Brasilien und der EU zu Konflikten mit den übrigen Mercosur-Mitgliedern führen, die ohnehin schwierige Integration dieses Bündnisses belasten und die Fragmentierung der Handelspolitik in Lateinamerika befördern.

³¹ Siehe FOBOMADE: *Soya boliviana, mercado colombiano, transgenicos y TLC*. Foro Boliviano Sobre Medioambiente Y Desarrollo. 24. März 2006.

³² BID-INTAL: *Informe MERCOSUR No. 11*. FN 7, S. 90.

3. Die Sustainability Impact Assessments der Europäischen Union

Ein großer Teil der Rezeption der EU-Mercosur-Verhandlungen beschränkt sich auf die ökonomischen Aspekte der angestrebten Freihandelszone. Dabei sticht vor allem in vielen offiziellen und akademischen Stellungnahmen die nahezu vollständige Ausblendung von sozialen und ökologischen Aspekten der biregionalen Liberalisierung ins Auge.

Nachhaltigkeitserwägungen spielen etwa bei den zahlreichen Veranstaltungen und Publikationen der „Arbeitsgruppe zu den EU-Mercosur-Verhandlungen“ des Pariser Instituts für Politische Wissenschaft (Sciences-Po) keine Rolle. Dennoch betrachtet diese Arbeitsgruppe sich selbst als „Schnittstelle zwischen Wirtschaft, Verhandlern und Zivilgesellschaft“.³³ Es ist jedoch nicht erkennbar, dass etwa die Positionen von Gewerkschaften, Umwelt-, Entwicklungs- oder Menschenrechtsorganisationen in die Aktivitäten dieser u.a. von der EU-Kommission unterstützten „Schnittstelle“ Eingang gefunden hätten.

Nicht nur in den Veröffentlichungen dieser Gruppe gelten jene Verträge als „ambitioniert“, die einen möglichst umfassenden und tiefgreifenden Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen implizieren. Ambition könnte jedoch auch in Richtung auf ganz andere Ziele entwickelt werden: Armutsbekämpfung, Durchsetzung der Menschenrechte, Beseitigung von Diskriminierung und sozialer Ungleichheit, Förderung von Umwelt- und Klimaschutz oder Erhalt der Artenvielfalt.

Um derartigen Aspekten in ihrer Handelspolitik Rechnung zu tragen, entwickelte die EU-Kommission das Instrument einer Abschätzung der Nachhaltigkeitswirkungen von Handelsverträgen, das sogenannte „Trade Sustainability Impact Assessment“ (kurz: „Trade SIA“). Erstmals ließ sie eine solche Folgenabschätzung 1999 für die damals geplante „Millennium-Runde“ der WTO erstellen, zu der es aufgrund des Scheiterns der Ministerkonferenz von Seattle allerdings nicht kam. Seither wurde das Instrument fortentwickelt und auf mehrere Handelsverhandlungen angewandt, darunter auf das angestrebte EU-Mercosur-Assoziationsabkommen.

³³ Siehe: <http://chairemercosur.sciences-po.fr>

Im Folgenden soll die Methodik der europäischen Trade-SIAs am Beispiel des Sustainability Impact Assessments für das Abkommen mit dem Mercosur näher analysiert werden. Drei Beurteilungsdimensionen stehen dabei im Vordergrund:

1. das Konsultationsverfahren des Trade SIA, d.h. die Einbindung der Zivilgesellschaft beiderseits des Atlantiks,
2. die Methodik und die Ergebnisse des Trade SIA der EU-Mercosur-Verhandlungen sowie
3. der konkrete Niederschlag der Ergebnisse des Trade SIA in den Handelsverhandlungen und diesbezüglichen Dokumenten

Da die EU nicht der einzige Akteur ist, der Impact Assessments von Freihandelsverhandlungen entwickelt und durchführt, folgt zunächst eine allgemeine Beschreibung dieses Instruments. Daran schließt sich eine Darstellung der Ziele der europäischen Trade SIAs sowie eine vertiefte Auseinandersetzung mit ihrer Methodik an. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf den umstrittenen allgemeinen Gleichgewichtsmodellen, die bei dem europäischen Assessment-Ansatz eine wichtige Rolle spielen.

3.1. Folgenabschätzungen des Freihandels

Verschiedene staatliche und nicht-staatliche Akteure entwickelten Methoden zur Bewertung der Umwelt- und seltener auch der Nachhaltigkeitswirkungen von Handelsabkommen. Auf Regierungsseite führen beispielsweise Kanada und die USA auf Umweltfragen fokussierte „environmental assessments“ bzw. „environmental reviews“ durch. Eine bedeutende Institutionalisierung erfuhren diese Instrumente in der Nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA, das Nebenabkommen zu Umwelt und sozialen Fragen beinhaltet. So weist das Umwelt-Nebenabkommen der Nordamerikanischen Kommission für Umweltkooperation die Begutachtung der ökologischen Effekte des NAFTA-Vertrags zu. Allerdings sind die im NAFTA-Kontext erstellten Gutachten ex-post Betrachtungen der ökologischen und sozialen Effekte der Nordamerikanischen Freihandelszone.³⁴

Erst seit 1999 wurden in den USA und Kanada die Grundlagen für ex-ante Umweltgutachten geschaffen, die begleitend zu Freihandelsverhandlungen durchgeführt 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. „Ein Trade SIA ist ein andauernder Prozess, der während einer Handelsverhandlung fortgesetzt wird und auch nach Inkrafttreten eines Handelsabkommens durchgeführt werden kann.“³⁵ Ferner thematisieren die Trade SIAs alle drei Säulen nachhaltiger Entwicklung, das heißt ökonomische, soziale und ökologische Effekte der

³⁴ Daniel Blobel/Benjamin Görlach/Markus Knigge: *Report on Trade, Environment, and Sustainability Impact Assessment*. Ecologic, Juli 2005.

³⁵ European Commission: *Handbook for Trade Sustainability Impact Assessment*. External Trade, 2006, S. 11.

Liberalisierung. Mögliche Folgen werden dabei nicht nur für die EU-Staaten selbst, sondern auch für die an Verhandlungen beteiligten Partnerländer abgeschätzt.

Neben staatlichen Akteuren entwickelten verschiedene internationale Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen Ansätze für handelsbezogene Folgenabschätzungen. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen legte 2001 eine sehr strukturierte Handreichung für „integrierte Abschätzungen“ von handelsbezogenen Politiken vor, die neben Umwelteffekten auch soziale und ökonomische Folgen berücksichtigen. 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.³⁶

Ferner betont das Manual neben der notwendigen „Stakeholder“-Beteiligung als wesentliches Ziel der Folgenabschätzungen „die Beeinflussung von Politik“. Grundsätzlich mögliche politische Antworten sind demnach die Modifizierung von Handelsabkommen vor ihrer Implementierung oder die Anwendung von flankierenden Maßnahmen, die negative Liberalisierungseffekte auf Umwelt und Gesellschaft nach Inkrafttreten eines Abkommens eindämmen. Ergänzend bedürfe es Evaluierungen, die die Praxisrelevanz von integrierten Abschätzungen und deren Zielerreichung auswerten.

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.³⁷ Neben diesem allgemeinen Ansatz widmete sich die OECD auch spezifischer den Methoden zur Messung der Umweltfolgen von Handelsabkommen.³⁸

Nichtregierungsorganisationen lieferten zahlreiche methodische Beiträge für die soziale und ökologische Bewertung von Freihandelsabkommen und beteiligten sich mit Kritik und Vorschlägen an der Entwicklung der europäischen Trade SIAs. Zu der EU-Methodik lieferten u.a. WWF, Oxfam, Wide, Solidar, Friends of the Earth Europe und Greenpeace Beiträge. Nach Einschätzung der Gutachter, die von der Kommission mit der Erarbeitung der Trade SIA-Methodik beauftragt wurden, haben die NRO-Beiträge zur „Verfeinerung der SIA-Methodologie“ beigetragen und „den Druck aufrechterhalten, um diesen Prozess zu stärken, seine Relevanz für den Entscheidungsprozess zu erhöhen und ihn stärker in die Formulierung der Handelspolitik einzubetten“.³⁹

³⁶ UNEP: *Reference Manual for the Integrated Assessment of Trade-Related Policies*. United Nations Environment Programme, New York/Genf, 2001.

³⁷ Siehe OECD: *Applying Strategic Environmental Assessment. Good Practice Guidance for Development Co-operation*. Organisation for Economic Co-operation and Development, DAC Guidelines and References Series, Paris, 2006, S. 30f.

³⁸ OECD: *Méthodologies d'évaluation de l'impact sur l'environnement des accords de libéralisation des échanges*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1999, COM/TD/ENV(99)92/Final

³⁹ Clive George/Colin Kirkpatrick: *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, S. 3.

3.2. Akzeptanz der Liberalisierung: Ziele der SIAs

Ein Sustainability Impact Assessment kann grundsätzlich dazu dienen, die Beziehungen zwischen Handelsliberalisierung und Umweltschutz oder Armutsbekämpfung zunächst einmal zu analysieren und zu verstehen. Es kann anschließend verwendet werden, um politische EntscheidungsträgerInnen über Folgen eines Handelsabkommens und mögliche politische Maßnahmen zu informieren. Ferner kann es dazu beitragen, die Unterhändler in Handelsgesprächen zu einer besseren Berücksichtigung von Umwelt- und Entwicklungsbelangen anzuhalten. Theoretisch kann mit Verweis auf die Ergebnisse eines SIA auf die Änderung eines geplanten Abkommens gedrängt werden.

SIAs können daneben Orientierung für die Entwicklung von flankierenden Maßnahmen bieten, die mögliche Negativeffekte dämpfen. Schließlich lassen sich SIAs auch als Hebel verstehen, um die Intransparenz der Verhandlungsprozesse zu durchbrechen. Sie können unter Umständen den Zugang zu Dokumenten erleichtern und die Beteiligung ansonsten marginalisierter Interessengruppen verbessern.⁴⁰

Nach dem Handbuch der EU-Kommission dienen die europäischen Trade-SIAs folgenden Zielen:⁴¹

- Abschätzung möglicher Veränderungen von Ökonomie, sozialer Entwicklung und Umwelt durch das Handelsabkommen in jedem potenziell betroffenen 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, insbesondere den Millennium-Entwicklungszielen und den Zielen des Johannesburger Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung.
- Entwicklung von Vorschlägen für ex-post Monitoring-Mechanismen, die während der Implementierung eines Handelsabkommens angewandt werden.

Die Kommission macht zugleich deutlich, wozu Trade-SIAs nicht dienen: Sie liefern keine Antwort auf die Frage, „ob Handelsliberalisierung gut oder schlecht ist.“ Dies sei nicht das Ziel dieses Instruments. Auch liefern sie nicht einfach ein quantitatives Ergebnis. „Vielmehr produzieren sie qualitative Ergebnisse, die die erwarteten Effekte von Handelsliberalisierung

⁴⁰ UNEP, 2001, FN 36, S. 5ff.

⁴¹ European Commission, 2006, FN 35, S. 11.

für die drei Säulen nachhaltiger Entwicklung beschreiben“. Die bisherigen Sustainability Impact Assessments hätten positive und negative Auswirkungen angezeigt, jedoch keine größeren Auswirkungen. Es habe sich erwiesen, „dass Handelsliberalisierung allein selten größere Effekte zeitigt.“ Oftmals seien es andere Politiken, die allein oder in Kombination mit Liberalisierung signifikante Effekte hervorrufen.⁴²

Die grundsätzliche Akzeptanz von Freihandelsverhandlungen und konkreter Liberalisierungsabkommen mit einzelnen Ländern oder Regionen ist also die „conditio sine qua non“ aller Sustainability Impact Assessments. Die Entscheidung über die Wünschbarkeit eines Freihandelsabkommens ist bereits gefallen und nicht mehr in Frage zu stellen. Trade SIAs befassen sich nur noch mit der Frage, „wie eine Handlung vorgenommen werden soll“.⁴³

3.3. Screening, Scoping, Flanking: Die Elemente der SIAs

Die Trade SIAs selbst umfassen wiederum verschiedene Elemente, die teils in iterativer Weise angewandt werden. Die EU-Kommission unterscheidet

1. Screening: d.h. die Auswahl von handelspolitischen Maßnahmen (Zollreduktionen, Marktzugangsangebote etc.), die einen signifikanten Effekt in der EU und in Drittländern erwarten lassen
2. Scoping: Analyse der Komponenten der identifizierten Handelsmaßnahmen, die signifikante Effekte erwarten lassen. In diesem Schritt werden Liberalisierungsszenarien und betroffene Ländergruppen anhand von Kern-Indikatoren analysiert. Methodisch kommen Wirkungskettenanalysen (Causal Chain Analysis) zum Einsatz.
3. Assessments: Kernstück der Trade SIAs sind die Folgenabschätzungen des Handelsabkommens unter Verwendung quantitativer und qualitativer Methoden. 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.
4. Flankierende Maßnahmen: Die Trade SIAs sollen Politikvorschläge unterbreiten, die sowohl von der EU, als auch von Drittstaaten oder internationalen Organisationen ergriffen werden könnten. Die flankierenden Maßnahmen müssen sich nicht auf Handelspolitik beschränken. Sie können auch die Innenpolitik, die Entwicklungspolitik oder die internationale Regulierung betreffen. Die Empfehlungen können

⁴² European Commission, 2006, FN 35, S. 19.

⁴³ Ebd., S. 11.

Modifikationen des Handelsabkommens (etwa Safeguard-Klauseln), politische Ausgleichsmaßnahmen sowie Mechanismen zur Evaluierung des Handelsabkommens umfassen.

5. Ex-post Maßnahmen und Monitoring: Zur Trade SIA-Methodologie gehört vom Anspruch her das Monitoring eines Handelsabkommens, auch nachdem es in Kraft getreten ist. Dies kann zum einen das Abkommen selbst betreffen: d.h. eine Überprüfung seiner Umsetzung, seiner Folgen und der flankierenden Maßnahmen. Das follow-up kann aber auch die Trade SIAs betreffen: eine Überprüfung ihrer Prognosen oder eine Anpassung ihrer Methodik.

Die mit der Erstellung eines SIAs beauftragten Gutachter produzieren jeweils ein vorläufiges, ein detailliertes und ein abschließendes Assessment. Das vorläufige Assessment wird als sogenannter „Inception Report“ veröffentlicht, das detaillierte Assessment mitsamt sektorspezifischer Fallstudien wird als „Mid-Term Report“ bezeichnet. Den Abschluss bildet der „Final Report“, der auch die Ergebnisse der Sektorstudien sowie die Politikempfehlungen enthält.

3.4. Spielräume und Grenzen der Methodik

Der Blick auf die Elemente der Trade SIAs lässt erahnen, dass sowohl die Konstruktion der Assessment-Methodik, als auch die Auswahl der politischen Handlungsempfehlungen für flankierende Maßnahmen höchst politische Prozesse sind. In der Auswahl der zu analysierenden handelspolitischen Maßnahmen, in der Konstruktion von Szenarien, Indikatorensystemen und makroökonomischen Modellen sowie in den Politikempfehlungen sind Entscheidungsspielräume angelegt, die die Ergebnisse der Sustainability Assessments erheblich beeinflussen.

Allein der Umfang der handelspolitischen Agenda sowie die Vielfalt der möglichen Effekte begünstigen dabei den Rückgriff auf abstrakte, teils hoch aggregierte quantitative Modelle. So fordert etwa das UNEP-Manual, ein integriertes Assessment müsse „die vollständige Spannbreite direkter und indirekter Effekte berücksichtigen, die Handelsreformen auf Umwelt und Gesellschaft haben können.“ Das Manual verweist hierfür auf die Klassifizierung möglicher Umweltwirkungen der OECD, die sich ähnlich auf soziale und ökonomische Auswirkungen anwenden lässt. Nach der OECD-Klassifizierung lassen sich fünf Kategorien von Umwelteffekten handelspolitischer Reformen unterscheiden:⁴⁴

- Produkteffekte: In Abhängigkeit von der Umweltschädlichkeit oder –freundlichkeit der gehandelten Produkte kann eine Zunahme des Handels mit diesen Produkten positive oder negative Wirkungen hervorrufen.

⁴⁴ UNEP, 2001, FN 36, S. 20f.

- Technologieeffekte: Liberalisierung befördert den Technologietransfer. Wiederum können in Abhängigkeit von Umweltfreundlichkeit oder –schädlichkeit der jeweiligen Technologien positive oder negative Wirkungen entstehen.
- Skaleneffekte: Liberalisierung erhöht die wirtschaftliche Aktivität, was zu einem höheren Bedarf an natürlichen Ressourcen führt. Der gestiegene Mengenbedarf lasse sich aber auch kompensieren, wenn, so die Annahme, die Produktion durch Modernisierung effizienter wird.
- Strukturelle Effekte: Handelsliberalisierung kann das relative Gewicht der Wirtschaftssektoren eines Landes verändern, wenn sich dieses Land auf die Produktion jener Güter oder Dienstleistungen spezialisiert, bei denen es komparative Vorteile aufweist. Wenn diese Veränderungen zugunsten umfreundlicher Sektoren ausfallen, sind positive Effekte zu erwarten. Steigt das Gewicht umweltschädlicher Sektoren, ist mit negativen Effekten zu rechnen.
- Regulatorische Effekte: Handelsabkommen können umweltpolitische Regulierungen und Standards betreffen. Theoretisch sind Handelsabkommen denkbar, die Möglichkeiten zur Verbesserung umweltpolitischer Standards beinhalten. Umgekehrt beschränken aber auch viele Bestimmungen in Handelsverträgen die nationalen Möglichkeiten zur Durchsetzung von Umweltstandards.

Zusätzlich erhöht die umfangreiche Agenda der Handelsverhandlungen die Komplexität eines Assessments erhöht. Tabelle 3 zeigt die Themenpalette eines typischen Handelsabkommens, wie es im bi- oder multilateralen Rahmen verhandelt wird.

Tabelle 3 Die handelspolitische Agenda	
Agrarzölle	Geistige Eigentumsrechte
Industriezölle	Technische Handelshemmnisse
Dienstleistungshandel	Sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen
Handelserleichterungen	Herkunftsregeln
Öffentliches Beschaffungswesen	Subventionen, Anti-Dumping und Ausgleichsmaßnahmen
Handel und Investitionen	Handel und Umwelt
Wettbewerbspolitik	Streitschlichtung

Für alle dieser Themen müssten bei einem anspruchsvollen „integrierten Assessment“ die vielfältigen sozialen, ökologischen und ökonomischen Effekte der Liberalisierung

abgeschätzt werden. Es ist evident, dass die Komplexität einem solchen Unterfangen Grenzen setzt. Bei der Methodenwahl wird daher immer auch die Komplexität reduziert und operationalisierbar gemacht.

Eine solche Reduktion der Komplexität findet beispielsweise bei der Auswahl von Indikatoren statt. Diese Auswahl wird wesentlich vom Umfang der zu analysierenden Effekte beeinflusst. Um handhabbar zu bleiben, muss etwa ein Indikatorensatz, der umfassend die Effekte aller drei Nachhaltigkeitsdimensionen erfassen soll, höher aggregiert sein als ein Indikatorensatz, der sich auf die Abschätzung lediglich der Umweltfolgen eines Handelsabkommens beschränkt.

Eine hohe Aggregation der Indikatoren weist daher auch die EU-Methodik der Trade SIAs auf (siehe Tabelle 4). Insgesamt 11 Indikatoren werden den Abschätzungen zugrundegelegt. Je drei sogenannte Kernindikatoren messen die Liberalisierungseffekte auf die drei Nachhaltigkeitsdimensionen. Ergänzend bewerten zwei Prozessindikatoren die Übereinstimmung mit international vereinbarten Nachhaltigkeitsprinzipien sowie die institutionelle Kapazität zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien. Im Verlauf des Assessments können die Kernindikatoren durch sogenannte Indikatoren der zweiten Stufe (second tier indicators) ergänzt werden, um spezifischere Auswirkungen zu erfassen.⁴⁵

Tabelle 4 Nachhaltigkeitsindikatoren der Trade SIAs	
Nachhaltigkeitsdimension	Kernindikator
Ökonomisch	Realeinkommen Fixkapitalbildung (fixed capital formation) Beschäftigung
Ökologisch	Biodiversität Umweltqualität Natürlicher Ressourcenbestand
Sozial	Armut Gerechtigkeit (Equity) Gesundheit und Bildung

⁴⁵ George/ Kirkpatrick, 2006, FN 39, S. 7.

Prozessindikatoren	Übereinstimmung mit Nachhaltigkeitsprinzipien Institutionelle Kapazität für Nachhaltigkeitsstrategien
--------------------	--

Weitere Grenzen für die Entwicklung einer Assessmentmethodik setzt die Datenverfügbarkeit. Oftmals sind für wünschenswerte Indikatoren keine Daten vorhanden oder ihre Erhebung wäre zu aufwändig und teuer. Mithin gibt es eine Tendenz, die Indikatorensets bereits im Hinblick auf die Datenverfügbarkeit zusammenzustellen. Dies mindert jedoch die Qualität der Ergebnisse, da gerade für ökologische oder soziale Wirkungen die Datenlage häufig schlechter ist als für die Messung ökonomischer Folgen der Liberalisierung. Die Ergebnisse können ebenfalls beeinträchtigt werden, wenn aufgrund mangelnder Daten ein wünschenswerter Indikator durch ein Substitut ersetzt wird, das lediglich mögliche Trends aufzeigt. So wären zum Beispiel die Absatzzahlen des Einzelhandels in einer bestimmten Region noch kein hinreichender Beleg für vermutete Veränderungen des Pro-Kopf-Einkommens der Bevölkerung.⁴⁶

3.5. Umstritten: allgemeine Gleichgewichtsmodelle

Viele Vorbehalte schließlich beziehen sich auf die stark verbreiteten quantitativen Methoden zur Messung von Liberalisierungseffekten, und hier vor allem auf die allgemeinen Gleichgewichtsmodelle. Mit der zunehmenden Verfügbarkeit länderübergreifender ökonomischer Datenreihen sowie der Fortschritte bei ihrer computertechnischen Verarbeitung hat der Einsatz der allgemeinen Gleichgewichtsmodelle auch in der Handelspolitik zugenommen.

Diese Modelle beruhen auf theoretischen Annahmen der neoklassischen Ökonomie wie dem rationalen Verhalten von Haushalten und Unternehmen, ihrer Orientierung an Profitmaximierung und Kostenminimierung, der monetären Bewertung aller Inputs und Outputs des Produktionsprozesses sowie der Existenz von vollständigem Wettbewerb.

⁴⁶ UNEP, 2001, FN 36, S. 22.

Dieser sorgt dafür, dass die Preisanpassungen auf den Märkten für Produktionsfaktoren und Güter stets zu einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage führen.

Mit Hilfe von allgemeinen Gleichgewichtsmodellen lassen sich beispielsweise die Auswirkungen von Handelsliberalisierung auf die Produktionskosten und die Wohlfahrt in einer Volkswirtschaft berechnen. In den letzten Jahren sind diese Modelle erweitert worden, um auch die Liberalisierungsfolgen für die Umwelt und die Armut abzuschätzen. Ein in der handelspolitischen Forschung weit verbreitetes allgemeines Gleichgewichtsmodell ist das „Global Trade Analysis Project“ (GTAP) der Purdue-Universität. Dabei handelt es sich um ein globales Modell mitsamt einer umfangreichen Datenbank, das die Weltwirtschaft in Sektoren und regionale Ländergruppen unterteilt. Um neben der Messung wirtschaftlicher Effekte auch Umwelteffekte zu berücksichtigen, wurde das GTAP-Modell für verschiedene Studien modifiziert.⁴⁷

Die allgemeinen Gleichgewichtsmodelle spielen auch bei den europäischen Trade SIAs eine wichtige Rolle. Das SIA der EU-Mercosur-Verhandlungen etwa greift auf das GTAP-Modell zurück. Dennoch sparen die Gutachter der Universität Manchester, die wesentlich an der Entwicklung der Trade SIA-Methodologie beteiligt waren, nicht mit Kritik an den quantitativen Modellen, die sie selbst verwenden.

Sowohl im Hinblick auf die Umwelt- als auch auf die Armutswirkungen betrachten die britischen Gutachter die allgemeinen Gleichgewichtsmodelle als defizitär. „Aufgrund ihres Designs sind die ökonomischen allgemeinen Gleichgewichtsmodelle nicht in der Lage, mit komplexen Umweltwirkungen wie den Effekten für die Artenvielfalt und für die natürlichen Ressourcen umzugehen“, so das Urteil von Kirkpatrick und Srieiciu. Dies liege daran, dass allgemeine Gleichgewichtsmodelle typischerweise für die Abbildung von globalen, regionalen oder länderbezogenen Aggregaten konstruiert wurden, „während viele der Umweltprobleme von lokaler Natur und lokaler Relevanz sind (...)“.⁴⁸

3.5.1. „Simplifizierende Annahmen“

Ähnliches gelte auch für die Armutseffekte: „Globale allgemeine Gleichgewichtsmodelle sind aufgrund ihres Designs nicht besonders gut für Armutsanalysen geeignet, da es ihnen an disaggregierten Informationen auf der Haushaltsebene fehlt und sie nicht zwischen armen und nicht-armen Haushalten unterscheiden können.“⁴⁹ Zudem beruhen sie nach Kirkpatrick und Srieiciu auf „simplifizierenden Annahmen“.⁵⁰ So werde unterstellt, Lohnveränderungen für unqualifizierte Arbeit würden vollständig an arme Haushalte weitergegeben, obwohl Unqualifizierte nicht per se arm sein müssen oder auch in Mehrverdiener-Haushalten mit insgesamt höherem Einkommen leben können. Auch die Annahme „repräsentativer Akteure“, also die Bildung repräsentativer Kategorien von Haushalten oder

⁴⁷ Ebd., S. 31.

⁴⁸ Colin Kirkpatrick/S. Serban Srieiciu: *Trade Liberalisation and the Environment: Assessing the Evidence*. University of Manchester, IARC Working Paper Series, No. 16/2006, S. 10.

⁴⁹ Colin Kirkpatrick/S. Serban Srieiciu: *Assessing the Poverty Impact of Trade Liberalisation: A Critical Appraisal of the Computable General Equilibrium Approach*. University of Manchester, IARC Working Paper Series, No. 15/2006, S. 6f.

⁵⁰ Ebd., S. 8.

ArbeitnehmerInnen, die vermeintlich identische Charakteristika aufweisen, habe sich als nicht haltbar erwiesen, sobald hinreichende Daten herangezogen wurden.

Schließlich werde unterstellt, dass Wirtschaftswachstum grundsätzlich zu Armutsminderung führe. Die britischen Gutachter kritisieren, dass die allgemeinen Gleichgewichtsmodelle daher „inhärent pro-poor“ seien. Jedoch ist die Beziehung zwischen Handel, Wachstum und Armut überaus umstritten und diesbezügliche Studien kommen zu widersprüchlichen Ergebnissen.⁵¹ Kirkpatrick und Srieiciu schlussfolgern, dass die Armutswirkungen von Handelsliberalisierung „zu einem großen Teil nicht nur von Länderspezifika, sondern auch von Modellcharakteristika abhängen“. Es sei daher „unangemessen, stark generalisierende politische Schlussfolgerungen aus dieser Art von Analysen zu ziehen“.⁵²

Weitere Schwächen der allgemeinen Gleichgewichtsmodelle seien ebenfalls auf ihre liberalen Annahmen zurückzuführen. So liege ihr Fokus auf den Gleichgewichtszuständen zwischen Angebot und Nachfrage, nicht aber auf dem „Anpassungsprozess“, der zu den angestrebten Marktgleichgewichten führt. Jedoch ist gerade die Art und Weise, wie sich die Märkte ausgleichen, im Hinblick auf Nachhaltigkeitseffekte entscheidend.

Angesichts der methodischen Freiheiten können die teils erheblichen Diskrepanzen bei den Ergebnissen der Modellierungsstudien kaum verwundern. Im Zuge der Erstellung des Trade SIAs zu den EU-Freihandelsverhandlungen mit den Staaten des Mittelmeerraums wurden die Ergebnisse von 80 Modellierungsstudien ausgewertet. Die meisten von ihnen nahmen Abschätzungen der Wohlfahrtseffekte vor. Dabei zeigten sich jedoch „signifikante Differenzen, die mit den Annahmen variierten“, so Kirkpatrick und George. Teilweise kam es auch zu dezidiert gegenteiligen Behauptungen: „Für einige Länder lieferten manche Studien positive Ergebnisse, während andere zu negativen Ergebnissen kamen.“⁵³

3.5.2. Methoden-Mix oder „eklektischer Ansatz“

Gemessen an der deutlichen Kritik, die die britischen Gutachter an den ökonomischen Modellen üben, mögen ihre Schlussfolgerungen allerdings überraschen. „Die wesentliche Herausforderung für eine Handelsfolgenabschätzung ist es, die besten verfügbaren Techniken für die Abschätzung der Effekte zu identifizieren und die mit ihnen verknüpften Annahmen und Unsicherheiten vollständig explizit zu machen“, so Kirkpatrick und George.

Praktisch bedeutet diese Schlussfolgerung aber, dass die den Gleichgewichtsmodellen zugrundeliegenden neoklassischen Annahmen unangetastet bleiben können, solange sie offengelegt werden. Wie die britischen Gutachter selbst ausführlich darlegen, gibt es über diese Annahmen aber keinen wissenschaftlichen Konsens. Trotz ihrer Kritik akzeptieren sie letztlich die ideologischen Grundlagen der Gleichgewichtsmodelle, die sie in ihren eigenen Sustainability Impact Assessments schließlich auch verwenden.

Desweiteren sprechen sie sich bezogen auf die Untersuchung der Armutswirkungen für einen „integrierten Ansatz“ aus, der auf eine Palette unterschiedlicher Methoden zugreift:

⁵¹ Eine Kritik der Annahme eines grundsätzlich positiven Zusammenhangs zwischen Handelsliberalisierung, Wachstum und Armutsreduzierung liefert Dani Rodrik: *The Global Governance of Trade As if Development Really Mattered*. United Nations Development Programme, 2001, New York.

⁵² Kirkpatrick/ Srieiciu, 2006, FN 49, S. 13.

⁵³ George/Kirkpatrick, 2006, FN 39, S. 9.

kontextspezifische Fallstudien, ökonomische Modellierung, ökonometrische Untersuchungen, institutionenökonomische Analyse, soziale Folgenabschätzung, Expertenmeinung und Stakeholder-Konsultation. „Dieser eklektische Ansatz“, so Kirkpatrick und Srieiciu, „ist zwar immer dem Vorwurf mangelnder intellektueller Stringenz ausgesetzt, liefert aber sicherlich eine verlässlichere Grundlage für politische EntscheidungsträgerInnen als die alleinige Verwendung der Ergebnisse allgemeiner Gleichgewichtsmodelle.“⁵⁴

Das Trade SIA-Handbuch der EU-Kommission folgt diesem Plädoyer. Da es keinen „one-size-fits-all“-Ansatz der SIAs gebe, brauche es eine „Palette quantitativer und qualitativer Assessment-Werkzeuge, einschließlich Fallstudien, Modellierung, statistische Schätzungen und Expertenmeinungen“.⁵⁵

Gleichwohl stellt sich hier die Frage, ob es eine hinreichende Antwort auf die konstatierten Schwächen der Gleichgewichtsmodelle ist, sie lediglich in einen breiteren Methodenfächer einzubetten. Auch wenn diese Einbettung scheinbar der Relativierung ökonomischer Modellierung dienen soll, ist damit über ihre reale Bedeutung innerhalb eines Trade SIAs noch nichts ausgesagt. Ihre umstrittenen Annahmen bleiben ebenfalls unangetastet. Insofern wirkt der Verweis auf den Methodenfächer wie ein taktisches Manöver, das die Dominanz neoklassischer Dogmen hinter der Fassade methodischer Pluralität andauern lässt.

Fragwürdig erscheint schließlich der Umgang der Gutachter mit den Gleichgewichtsmodellen, die zur Messung von Umweltwirkungen eingesetzt wurden. Trotz der geringen Eignung, die sie diesen Modellen für ökologische Fragen attestieren, stützen sie sich auf die Ergebnisse diesbezüglicher Studien. Diese würden zeigen, dass der Nettoeffekt von Handelsliberalisierung ambivalent ist und win-win-Lösungen, die die volkswirtschaftliche Wohlfahrt ebenso verbessern wie die Umweltqualität, nicht garantiert seien. Damit Handelsliberalisierung zu ökologischer Nachhaltigkeit in Industrie- und Entwicklungsländern beitrage, seien daher „effektive Regulierungsmechanismen und angemessene flankierende Maßnahmen“ nötig.⁵⁶

Politische Handlungsempfehlungen auf Studien zu stützen, deren Methodik zuvor grundsätzlich in Frage gestellt wurde, erscheint jedoch als zweifelhaftes Verfahren. Auch der konventionelle Verweis auf den Regulierungsrahmen, der Liberalisierung in nachhaltige Bahnen lenken soll, wirkt mangels empirischer Belege eher voluntaristisch. In vielen Entwicklungs- und Schwellenländern ist die Regulierung strukturell defizitär und lässt sich nicht in der kurzen Frist von Liberalisierungsverhandlungen in einen effektiven und durchsetzungsstarken Regulierungsrahmen verwandeln.

Nicht zuletzt kommt bei dieser Handlungsempfehlung wieder die „conditio sine qua non“ der Handelsliberalisierung zum Tragen, die auch von den Gutachtern der Uni Manchester nicht in Frage gestellt wird. Damit gerät aus dem Blick, dass in vielen Fällen möglicherweise nicht der Regulierungsrahmen, sondern der Verzicht auf Liberalisierung die effizienteste Maßnahme zur Förderung nachhaltiger Entwicklung wäre.

⁵⁴ Kirkpatrick/ Srieiciu, 2006, FN 49, S. 13f.

⁵⁵ European Commission, 2006, FN 35, S. 34.

⁵⁶ Kirkpatrick/Srieiciu, 2006, FN 48, S. 11 und S. 15.

4. Das SIA der EU-Mercosur-Verhandlungen

Bereits im Jahr 2003 legte die Unternehmensgruppe Planistat eine im Auftrag der EU-Kommission erstellte vorläufige Nachhaltigkeitsabschätzung der EU-Mercosur-Verhandlungen vor, das sogenannte „Overall Preliminary Trade SIA EU-Mercosur“. Der SIA-Prozess wurde jedoch nicht durch Planistat fortgesetzt, da das Unternehmen 2003 im Zentrum des Eurostat-Korruptionsskandals stand, in dessen Folge die EU-Kommission sämtliche Verträge mit Planistat kündigte. Seitdem wurde die Planistat-Webseite aus dem Internet genommen, so dass auch die im Auftrag der Kommission erstellten Dokumente des Unternehmens nicht mehr öffentlich zugänglich sind.⁵⁷

In der Folge schrieb die Kommission das Sustainability Impact Assessment neu aus und erteilte im Jahr 2006 einem Konsortium⁵⁸ unter Führung des Impact Assessment Research Centre (IARC) der Universität Manchester den Zuschlag. Das SIA-Projekt besteht im Wesentlichen aus zwei Bausteinen:

1. einem Update des Overall Preliminary Trade SIA EU-Mercosur von 2003 und
2. der Erstellung von drei sektorbezogenen Trade SIAs einschließlich Fallstudien zum Automobil-, Agrar- und Forstsektor

Aufgabe der Gutachter ist es, eine Abschätzung der ökonomischen, sozialen und ökologischen Auswirkungen des geplanten Abkommens in der EU und darüber hinaus, insbesondere in den Mercosur-Ländern, zu liefern. Die Terms of Reference der Studie legen u.a. bereits fest, dass das Sustainability Impact Assessment auf zwei Szenarien beruhen muss: einem Basisszenario ohne Handelsabkommen und einem Szenario mit Abkommen.⁵⁹

4.1. „Glaubwürdigkeit und Legitimität“: Die Konsultation

Die Kommission betont in den Terms of Reference für das Trade SIA die besondere Bedeutung, die sie der Konsultation von Stakeholdern aus der EU und dem Mercosur beimisst. Bisherige Handelsfolgenabschätzungen hätten diesbezüglich Defizite aufgewiesen, vor allem hinsichtlich der Einbindung von RepräsentantInnen außerhalb der EU. Die Konsultation sei jedoch unabdingbar für die „Glaubwürdigkeit und Legitimität“ des Trade SIA-

⁵⁷ Siehe Christian Russau: *Durchsetzung internationaler Handelsregime zwischen Europäischer Union (EU) und dem Gemeinsamen Markt des Südens (Mercosur). Ausländische Direktinvestitionen als Gegenstand der Freihandelsverhandlungen im Spannungsfeld von Investorenrechten, Entwicklung und Menschenrechten.* Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika – FDCL, EU-Mercosur-Bulletin Nr. 1, Januar 2004, S. 14.

⁵⁸ Die weiteren Partner des EU-Mercosur SIA-Projekts sind: Chaire Mercosur, Copenhagen Economics, ECOSTRAT Consultants, Brazil, GRET (Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques), Land Use Consultants, Natural Resources Institute, University of Greenwich sowie WISE Development (Women in Sustainable Enterprise Development).

⁵⁹ IARC: *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, Annex 1, S. 181ff.

Prozesses. Für die geografischen Fallstudien sollten daher Teams lokaler ExpertInnen herangezogen werden.

Nach Angaben der IARC-Gutachter erfolgte der Konsultationsprozess durch den Aufbau eines ExpertInnen-Netzwerks in der EU und im Mercosur, die Nutzung der Projekt-Webseite, öffentliche Meetings in Brüssel, Networking mit den an den Verhandlungen beteiligten Gruppen und durch die Verbreitung der Projektergebnisse in Form von Publikationen und Konferenzpräsentationen. Die einzelnen Berichte des Trade SIA mussten in drei Phasen erstellt werden und sind auf der Internet-Seite des IARC-Projekts abrufbar (siehe Tabelle 5).⁶⁰

Sowohl zum Inception Report als auch zum Mid-Term Report mitsamt Sektorstudien veranstaltete die EU-Kommission öffentliche „Civil Society meetings“ in Brüssel, wo die Befunde mit interessierten Gruppen diskutiert wurden. Im Vorfeld der beiden Treffen (am 18. Juli 2006 und am 19. Dezember 2006) stellte das IARC jeweils Entwürfe der Berichte zur Verfügung. Im Anschluss an die Treffen arbeiteten die Gutachter die Kommentare ein und veröffentlichten revidierte Fassungen des Inception Report (September 2006) und des Mid-Term Report (April 2007).

Zusammenfassungen der Kommentare und der Antworten der Gutachter sind gleichfalls auf der IARC-Internet-Seite verfügbar. Schließlich wurde der Final Report mitsamt Sektorstudien in einer Konsultationsfassung im Juni 2007 veröffentlicht. Für dessen Diskussion lud die EU-Kommission zu einem Civil Society Dialogue am 19. Juli 2007.

⁶⁰ Siehe: <http://www.sia-trade.org/mercosur/>

Tabelle 5		Berichte des EU-Mercosur Trade SIA		
		Inception Report	Mid-Term Report	Final Report
Update des Overall Preliminary Trade SIA		September 2006	April 2007	Juni 2007
Sektor Trade SIAs (Agrar, Auto, Forst)			April 2007	Juni 2007

Für eine allgemeine Auswertung des Trade SIA-Prozesses befragten die Gutachter beteiligte Stakeholder unter anderem über die Qualität der Konsultationen. Diese wird fast durchgängig sowohl von Nichtregierungsorganisationen als auch von WirtschaftsvertreterInnen und ExpertInnen als positiv eingeschätzt. Besonders heben die Befragten hervor, dass die Gutachter Kommentare von allen Seiten in die Assessments einarbeiten, die bilaterale Kommunikation gut funktioniert und die Dokumente rasch online verfügbar seien. Die Vorbehalte, die formuliert werden, betreffen weniger die Arbeit der Consultants als generelle Defizite des Prozesses.

Ein NGO-Vertreter vermutet, dass die „wesentliche Einschränkung des Konsultationsprozesses in der begrenzten Kapazität der Akteure zu vertiefter Analyse der

Informationen und der Produktion von Kommentaren“ liege. Ein weiteres Defizit sei die mangelnde Beteiligung der Zivilgesellschaft im Süden.

4.1.1. Repräsentativität der Stakeholder

Ein Industrievertreter wiederum stellt generell die Repräsentativität der an den Civil Society Dialogues beteiligten und zumeist in Brüssel vertretenen Organisationen in Frage. Es sei zu bezweifeln, „dass diese Gruppen notwendigerweise immer jene Teile der Zivilgesellschaft repräsentieren, die am stärksten von Handelsliberalisierung betroffen sein können.“ Ein Experte merkt an, dass zwar die Autoren des Impact Assessments die Kommentare berücksichtigen mögen, er aber keine Erkenntnisse darüber habe, „ob die Kommissionsdienststellen davon auch nur die geringste Notiz nehmen.“⁶¹

Ein Blick auf die Zusammenfassungen der Kommentare, die bei den Brüsseler Civil Society Dialogues über die EU-Mercosur-Verhandlungen formuliert wurden, bestätigt den sorgfältigen Umgang der Gutachter mit den Eingaben der TeilnehmerInnen. Für jede Einlassung dokumentieren sie, inwieweit sie in den Berichten berücksichtigt wurde.⁶²

Tatsächlich scheinen wesentliche Defizite des Konsultationsprozesses daher eher struktureller Natur zu sein. Die kritisierte mangelnde Einbindung der Zivilgesellschaft im Süden etwa ist kaum durch die Gutachter korrigierbar. Vielmehr wäre die Bereitstellung entsprechender Ressourcen seitens der Kommission erforderlich, um VertreterInnen der Mercosur-Staaten die Beteiligung an den SIAs zu ermöglichen. Ferner müssten die jeweiligen Berichtsentwürfe nicht nur in Englisch, sondern auch in Spanisch und Portugiesisch vorliegen.⁶³

Daneben enthüllt ein Blick auf die TeilnehmerInnen der Brüsseler Civil Society Dialogues eine überproportionale Beteiligung von WirtschaftslobbyistInnen. Nach der TeilnehmerInnenliste der Kommission nahmen zum Beispiel an dem Treffen am 19. Juli 2007 insgesamt 17 Stakeholder teil, darunter lediglich 2 Nichtregierungsorganisationen (ALOP, CIFCA). 14 TeilnehmerInnen dagegen kamen aus Wirtschaftsverbänden (9 aus der Nahrungsmittelindustrie, 3 aus der Autoindustrie sowie 2 DIHK-Vertreter).⁶⁴ Aber auch diese Schieflage ist ein strukturelles Phänomen, das nur durch eine Beteiligungspolitik behebbar wäre, die das Ressourcendefizit vor allem von zivilgesellschaftlichen VertreterInnen aus dem Süden ausgleicht.

⁶¹ Clive George/Colin Kirkpatrick, 2006, FN 39, S. 17.

⁶² Siehe etwa: *Sustainability Impact Assessment of EU-Mercosur Trade Negotiations. Comments and Responses on Mid-Term Reports (Civil Society)*. <http://www.sia-trade.org/mercosur/>

⁶³ Es existieren lediglich spanische und portugiesische Übersetzungen der Zusammenfassungen des Mid-Term Reports. Die Übersicht der Downloadzahlen zeigt im Übrigen, dass die spanische und portugiesische Zusammenfassung der Sektorstudie Agrar jeweils häufiger heruntergeladen wurde als die englische Fassung.

⁶⁴ Siehe: Ad hoc meeting – Trade Sustainability Impact Assessment (SIA) of the Association Agreement under Negotiation between the European Community and Mercosur – Draft Final Reports of Phase 1. Participants' list, 19.7.2007. <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/index.cfm>

4.2. Das Szenario: Weitreichende Liberalisierung

Das Overall Trade SIA bewertet die Nachhaltigkeitseffekte anhand des Szenarios eines recht ambitionierten Assoziationsabkommens. Dieses Liberalisierungsszenario unterstellt, dass es zu einer vollständigen Beseitigung aller tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse im Agrarbereich käme, während die interne Agrarpolitik in der EU und im Mercosur unverändert bliebe. Auch im Industriegüterbereich würde das Abkommen zu einer vollständigen Beseitigung aller tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse führen. Hinzu käme eine Liberalisierung im Dienstleistungsbereich, über deren Umfang das Trade SIA jedoch sehr widersprüchliche Aussagen enthält⁶⁵, sowie sogenannte Handelserleichterungen. Damit sind Lockerungen der bürokratischen Anforderungen beim grenzüberschreitenden Handel gemeint (z.B. von Zollbestimmungen).

Dem Liberalisierungsszenario steht ein Basisszenario gegenüber, das die politischen Maßnahmen, die den Handel zwischen EU und Mercosur beeinflussen, unverändert lässt. Nach dem Basisszenario kommt es 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.⁶⁶

Die Beschränkung auf lediglich ein weitreichendes Liberalisierungsszenario bestand schon beim Preliminary Trade SIA aus dem Jahre 2003 und löste bereits damals Kritik aus, da ein solches Szenario als höchst unwahrscheinlich eingeschätzt wurde. Hinzu kam, dass zu jener Zeit die Wirtschaftskrise im Mercosur noch nicht ausgestanden war und wenig für eine weitreichende Marktöffnung in den betroffenen Ländern sprach. Nichtregierungsorganisationen forderten daher, das Impact Assessment solle mehrere alternative Liberalisierungsszenarien unterschiedlicher Reichweite enthalten.⁶⁷

Für die Berechnung der Folgen, wenn alle Handelsschranken entsprechend dem Liberalisierungsszenario beseitigt würden, verwenden die IARC-Gutachter ein allgemeines Gleichgewichtsmodell für den Welthandel, das Copenhagen Economics Trade Model (CETM). Neben ökonomischen Effekten (volkswirtschaftliche Wohlfahrt, Wertschöpfung, Handelsbilanzen, Sektorverschiebungen etc.) liefert das CETM auch Daten über einige soziale (Einkommensverteilung, Beschäftigung, Reallöhne) und ökologische Effekte (Energieverbrauch und Treibhausgasemissionen).

⁶⁵ Das Overall Trade SIA liefert widersprüchliche Aussagen, inwieweit die vier verschiedenen Erbringungsformen (sog. „modes“) des Dienstleistungshandels in dem Szenario liberalisiert werden. So wird an einer Stelle behauptet, lediglich der grenzüberschreitende Dienstleistungshandel (mode 1, z.B. Internetdienste) würde vollständig liberalisiert: „modes 2, 3 and 4 are *not* included“ (IARC, 2007, Overall Trade SIA, FN 59, S. 43). An anderer Stelle wiederum heißt es, das Szenario würde eine signifikante Reduktion der Handelsschranken in allen vier Erbringungsformen annehmen, einschließlich des Konsums im Ausland (mode 2, etwa im Tourismus), der ausländischen Niederlassung (mode 3, Direktinvestitionen) und der grenzüberschreitenden Arbeitskräftebewegungen (mode 4): „The *further liberalisation scenario* assumes a significant reduction of barriers in GATS mode 1 (cross-border trade), mode 2 (consumption abroad), mode 3 (commercial presence) and mode 4 (movement of people).“ (IARC, Overall Trade SIA, FN 59, S. 112).

⁶⁶ IARC, Overall Trade SIA, FN 59, S. 24 und 43.

⁶⁷ CLAES/FARN/IDEA/WWF: *Comments on the Proposed Methodology: “EC Sustainability Impact Assessment of the trade aspects of the EU-Mercosur Association Agreement – Draft Inception Report”*. 2003.

Ergänzend stützen die Gutachter ihre Abschätzung auf ökonometrische Datenanalysen, die sektorspezifischen Fallstudien sowie die Konsultationen. Die Informationen des allgemeinen Gleichgewichtsmodells bilden jedoch „den Startpunkt für die SIA Analyse“.⁶⁸ Die ökonomische Modellierung hat folglich eine wichtige strukturierende Funktion für das gesamte Sustainability Impact Assessment.

Das Overall Trade SIA analysiert die Liberalisierungsfolgen für vier Komponenten des Assoziationsabkommens:

1. Landwirtschaft,
2. Industriegüter,
3. Dienstleistungen sowie
4. Regulierungsmaßnahmen im Bereich der Investitionen, der Handelserleichterungen und des öffentlichen Beschaffungswesens.

Es schlägt daneben eine Reihe allgemeiner flankierender Maßnahmen vor, die die positiven Auswirkungen der Verhandlungen „maximieren“ und die negativen Folgen reduzieren sollen. Ferner berücksichtigt das Overall Trade SIA die Ergebnisse der parallel erstellten Studien für den Landwirtschafts-, Automobil- und Forstsektor, die zusätzlich sektorspezifische Empfehlungen für flankierende Maßnahmen enthalten.

⁶⁸ IARC, Overall Trade SIA, FN 59, S. 21.

4.3. Ergebnisse der Folgenabschätzung

Grundsätzlich erwartet das Overall Trade SIA deutliche signifikantere ökonomische, soziale und ökologische Auswirkungen des Assoziationsabkommens im Mercosur als in der EU. Da die EU für den Mercosur von weit größerer handelspolitischer Bedeutung ist als umgekehrt der Mercosur für die EU, vermag dieser Befund nicht zu überraschen. Im Folgenden werden daher auch nur kurz die wesentlichen Ergebnisse für die EU resümiert, um ausführlicher auf die Ergebnisse für den Mercosur eingehen zu können.

Tritt das unterstellte Liberalisierungsszenario ein, geht das Impact Assessment von positiven wirtschaftlichen Effekten für die EU-25 aus. Die angenommene vollständige Liberalisierung würde hier zu zusätzlichen Realeinkommen⁶⁹ von rund 4 Milliarden US-Dollar führen, was einem bescheidenen Wohlfahrtsgewinn von 0,1 Prozent des Bruttoinlandsprodukts entspreche. Weitere Gewinne seien durch dynamische Effekte wie wettbewerbsinduzierte Produktivitätsverbesserungen und Skaleneffekte erwartbar.

Im Dienstleistungs- und im verarbeitenden Gewerbe werde der Produktionsausstoß steigen, im Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor hingegen schrumpfen. In letzteren beiden Sektoren käme es zu Beschäftigungseinbußen und damit zu negativen sozialen Effekten, wenn nicht flankierende Maßnahmen ergriffen werden. Für die EU werden geringe positive

⁶⁹ Der IARC-Kernindikator des Realeinkommens berechnet den Nettoeffekt von Einkommens- und Verbraucherpreisveränderungen für einen „repräsentiven Verbraucher“ in den einzelnen Ländern. Siehe IARC, Overall Trade SIA, FN 59, S. 50.

und negative Umwelteffekte angenommen, die lokal begrenzt und „im Kontext eines effektiven Regulierungsregimes nicht signifikant“ seien.⁷⁰

4.5. Ökonomische Auswirkungen

Für den Mercosur schätzt das Overall Trade SIA höhere Realeinkommensgewinne als für die EU. Sie sollen rund 9 Milliarden US-Dollar betragen. 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.“ Diese Realeinkommensgewinne würden in Venezuela und Argentinien geringen Wohlfahrtssteigerungen von 0,1 und 0,5 Prozent des BIP entsprechen, in Brasilien von 1,5 Prozent. Höhere Wohlfahrtssteigerungen seien in Uruguay (2 Prozent des BIP) und deutlich höhere in Paraguay (10 Prozent des BIP) erwartbar.

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? Nach den Annahmen des im Trade SIA verwendeten Gleichgewichtsmodells ist es für jedes untersuchte Land jeweils ein „repräsentativer Verbraucher“, dessen Realeinkommensveränderungen gemessen werden.⁷¹ Die Verteilungswirkungen sind mit dem Indikator des Realeinkommens folglich nicht erfassbar. Vor dem Hintergrund des extremen Wohlstandsgefälles in Ländern wie Brasilien bedürfte es insofern einer Differenzierung nach verschiedenen Verbrauchergruppen, um den Beitrag der Zollsenkungen zu sozialer Nachhaltigkeit zu beurteilen. Diese Differenzierung beinhaltet das Modell jedoch nicht.

Hinzu kommt, dass die IARC-Gutachter in ihren akademischen Publikationen selbst das Konstrukt „repräsentativer Akteure“ in Zweifel ziehen, welches sich bei Verwendung hinreichender Daten in verschiedenen Studien als nicht haltbar erwiesen habe. Schlussfolgerungen auf Basis dieser Annahme seien „wahrscheinlich irreführend“.⁷²

4.5.1. Deindustrialisierung: Schrumpfung der verarbeitenden Industrie

Deutliche Veränderungen beschreibt das Trade SIA beim Verhältnis der Wirtschaftssektoren im Mercosur, welches sich konträr zu jenem in der Europäischen Union entwickelt. Während der Landwirtschafts- und der Nahrungsmittel verarbeitende Sektor expandieren, schrumpft praktisch die gesamte verarbeitende Industrie: Textilien und Bekleidung, Holzverarbeitung, Zellstoff und Papier, Chemie- und Metallindustrie, Krafffahrzeuge, KfZ-Ausrüstungen sowie der Maschinenbau. Auch der Output von Versorgungsunternehmen, Finanzdienstleistern und unternehmensnahen Dienstleistungen würde sinken. In all den schrumpfenden

⁷⁰ Ebd., S. 12.

⁷¹ Ebd., S. 50.

⁷² Colin Kirkpatrick/S. Serban Srieiciu, 2006, FN 49, S. 8.

Bereichen ist das derzeitige Zollniveau des Mercosur generell höher als das der EU. Nach dem Liberalisierungsszenario würden diese Zölle beseitigt.⁷³

Wie das SIA zugesteht, hätte dies kurz- und mittelfristig einen signifikanten „negativen Effekt auf die Beschäftigung in der verarbeitenden Industrie mit zusätzlichem Druck auf die Löhne während der Anpassungsperiode“.⁷⁴ Jedoch würden die negativen Effekte aus zweierlei Gründen gedämpft: Zum einen käme es zu einem „Hinüberwechseln des Faktors Arbeit aus der verarbeitenden Industrie in die Landwirtschaft und die Nahrungsmittelverarbeitung“, zum anderen konzentrieren sich die negativen Begleiterscheinungen nur auf die „Anpassungsperiode“. Langfristig würden diese aber aufgefangen, „da die Industrie sich dem neuen Wettbewerbsdruck anpasst, der durch die größere Offenheit induziert wird“.⁷⁵

Allerdings müssen die IARC-Gutachter einräumen, dass die dämpfenden Effekte wesentlich auf die Annahmen des Gleichgewichtsmodells zurückgehen. Diese aber sind wenig realitätstauglich. Das hier verwendete CETM folgt der üblichen Annahme von Gleichgewichtsmodellen, wonach die Gesamtbeschäftigung auf nationaler oder regionaler Ebene konstant bleibt: „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.“⁷⁶

Die negativen Beschäftigungseffekte entstehen folglich auch nur, weil es zu einer zeitlichen Lücke, der „Anpassungsperiode“, zwischen dem erwarteten Beschäftigungsverlust in einem Sektor und der Zunahme in einem anderen kommen kann. Diese jedoch wird dank liberalisierunginduziertem Wettbewerb und Wachstum früher oder später geschlossen. Mithin ist das in dem Overall Trade SIA verwendete Gleichgewichtsmodell nicht in der Lage, hinlänglich bekannte empirische Phänomene wie strukturelle oder Dauererwerbslosigkeit, Informalisierung der Beschäftigungsverhältnisse, das generelle Wachstum der Schattenwirtschaft oder Arbeitsplatzverlagerungen infolge von Liberalisierungen zu erfassen.

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.

Verblüffend ist daneben, dass das SIA auf eine kritische Diskussion der Verschiebung zugunsten des Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektors verzichtet. So heißt es lediglich knapp, dass der schrumpfende verarbeitende Sektor „Befürchtungen über ein reduziertes Technologie- und Qualifikationsniveau“ hervorrufen könne und möglicherweise die Fähigkeit des Mercosur beschränke, „höhere Einkommen durch industrielle Entwicklung“ zu erzielen. Die grundsätzlichen ökonomischen Risiken für Entwicklungsländer, die stark von volatilen

⁷³ IARC, Overall Preliminary Trade SIA, FN 59, S. 53ff.

⁷⁴ Ebd., S. 13.

⁷⁵ Ebd., S. 96 und S. 98.

⁷⁶ Ebd., S. 98f.

Agrar- und anderen Rohstoffmärkten abhängen, werden jedoch ausgeblendet. Unreflektiert bleibt damit, dass das Liberalisierungsszenario das auch für den Mercosur charakteristische Problem der mangelnden Diversifizierung von Produktions- und Exportstruktur noch verschärfen würde.

4.5.2. Boomender Agrarsektor

Das Trade SIA über den Landwirtschaftssektor geht von einem hohen Wachstum des Agrar- und vor allem des Nahrungsmittel verarbeitenden Sektors aus. Der Produktionsausstoß für Getreide würde in Argentinien, Brasilien und Uruguay jeweils um über 10 Prozent steigen. Die Produktion tierischer Produkte verzeichnet in Brasilien und Paraguay sogar einen Anstieg von über 30 Prozent. Das größte Wachstum erfahren die verarbeiteten Nahrungsmittel, dies besonders in Brasilien (46,6 Prozent) und in Paraguay (72,9 Prozent).

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. Nach den Ergebnissen des Gleichgewichtsmodells steigen die verarbeiteten Nahrungsmittelexporte Uruguays um 131,2 Prozent und die Brasiliens sogar um 339,9 Prozent. Paraguays Exporte versechsfachen sich sogar: Sie steigen um 608,7 Prozent.⁷⁷

Durch die überproportionale Steigerung der Nahrungsmittelverarbeitung verbleiben zwar tendenziell höhere Wertschöpfungsanteile im Mercosur, die hohe Abhängigkeit von der

⁷⁷ IARC: *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, S. 36ff.

Agrarproduktion wird damit jedoch nicht gemindert. Ganz im Gegenteil: Das Gewicht des Agrarsektors verstärkt sich zulasten der verarbeiteten Industrie.

Nach den Ergebnissen der ökonomischen Modellierung kommt es ferner zu einem Beschäftigungsanstieg im Agrar- und Nahrungssektor, der verblüffenderweise noch leicht höher ausfällt als das Produktionswachstum.⁷⁸ Dies ist jedoch ein überaus unrealistisches Ergebnis, da auch das Agrobusiness im Mercosur aufgrund von Mechanisierung und Rationalisierung mit hohen Beschäftigungsverlusten bei gleichzeitig steigender Produktion geprägt ist.⁷⁹ Entgegen den Modellierungsergebnissen räumt die Sektorstudie daher auch ein, dass es langfristig zu Mechanisierungsanreizen kommen könne, die die landwirtschaftliche Beschäftigung mindern. Das Assoziationsabkommen würde den Druck in diese Richtung erhöhen.⁸⁰

⁷⁸ In Brasilien zum Beispiel steigt die Getreideproduktion um 15,1 Prozent und die Beschäftigung in diesem Subsektor um 19,1 Prozent. Die Produktion tierischer Produkte steigt um 31,9 Prozent, die Beschäftigung in diesem Subsektor um 37,6 Prozent. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt das SIA-Modell in den anderen Mercosur-Staaten. Siehe: IARC, Agriculture Sector Study, FN 77, S. 36 und 38.

⁷⁹ Die brasilianische Sojaproduktion etwa, die seit 20 Jahren fortwährend wächst und den mit Abstand größten Anteil an der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Landes beansprucht, ist durch eine markante Schrumpfung der Beschäftigung charakterisiert. So wird geschätzt, dass die Zahl der ArbeiterInnen pro 1000 Hektar in der brasilianischen Sojaproduktion zwischen 1996 und 2004 von 65 auf 15 sank. Ausführlicher zu den Rationalisierungseffekten in diesem Sektor: Sergio Schlesinger: *O grão que cresceu demais. A soja e seus impactos sobre a sociedade e o meio ambiente*. FASE, Rio de Janeiro, 2006, S. 35ff.

⁸⁰ IARC, Agriculture Sector Study, FN 77, S. 60.

4.6. Soziale Auswirkungen

Die problematischen Modellannahmen wecken auch Zweifel über manche SIA-Befunde, die die sozialen Effekte des Assoziationsabkommens betreffen, so zum Beispiel die optimistischen Annahmen über die allgemeinen Lohnentwicklungen. Generell seien diese positiv, da die Löhne qualifizierter und unqualifizierter Arbeitskräfte steigen, jene der Unqualifizierten sogar ein wenig stärker als die der Qualifizierten. Ein Blick auf die geschätzten Zahlen lässt allerdings nur einen geringen Effekt auf das Wohlstandsgefälle erwarten. In Brasilien etwa, auf das drei Viertel der prognostizierten Realeinkommensgewinne des Mercosur entfallen, sollen die Löhne für Unqualifizierte um bescheidene 0,9 Prozent steigen, für qualifizierte Arbeitskräfte um 0,7 Prozent. Die Einkünfte aus Investitionen hingegen steigen um 1,8 Prozent.

Noch bescheidener sind die Effekte in Argentinien, wo die Löhne Unqualifizierter um 0,3 Prozent steigen und die Qualifizierter unverändert bleiben. Für Paraguay werden leicht höhere Steigerungen erwartet (1,4 Prozent Unqualifizierte, 0,7 Prozent Qualifizierte) und lediglich für das Mercosur-Mitglied mit der geringsten Bevölkerung, Uruguay, werden höhere Werte prognostiziert (5,5 Prozent Unqualifizierte, 3,2 Prozent Qualifizierte).⁸¹

Für die überwältigende Mehrheit der Beschäftigten im Mercosur führt das weitreichende Liberalisierungsszenario folglich nur zu eher geringen Lohnveränderungen, die das Wohlstandsgefälle in den Mercosur-Ländern kaum positiv beeinflussen würden. Faktisch kann es aber auch umgekehrt kommen. Denn aus zwei Gründen ist eine Vertiefung des Wohlstandsgefälles nicht auszuschließen.

So stellt das Liberalisierungsszenario Produktivitätsgewinne in Aussicht, die zu höheren Gewinneinkommen im Verhältnis zu den Löhnen führen können. Zwar werden Gewinneinkommen nicht näher bestimmt, jedoch liefert das Szenario hierfür Indizien. Für Brasilien etwa weist es Zuwächse der Investitionseinkünfte aus, die mit 1,8 Prozent rund doppelt so hoch ausfallen wie die Lohnsteigerungen von 0,7 bzw. 0,9 Prozent. Dies deutet auf eine mögliche Vertiefung der Kluft zwischen Lohn- und Gewinneinkommen hin.

Ferner ist es aufgrund der Modellannahmen fraglich, ob sich die Lohnsteigerungen für die Gesamtheit der Arbeitskräfte überhaupt einstellen. Denn diese Schätzungen fußen ebenfalls auf der problematischen Annahme, dass die Gesamtbeschäftigung konstant bleibt, indem Verluste im Industriesektor unmittelbar durch den expandierenden Agrar- und Nahrungssektor aufgefangen werden.

Aufgrund dieser unrealistischen Annahme sehen sich die IARC-Gutachter abermals genötigt, die Ergebnisse ihres Gleichgewichtsmodells zu 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.“⁸²

⁸¹ IARC, Overall Preliminary Trade SIA, FN 59, S. 63.

⁸² Ebd., S. 99.

4.6.1. Unklarer Zusammenhang zwischen Liberalisierung und Armut

Die Gutachter konstatieren daher durchaus signifikante Armutseffekte des schrumpfenden Industriesektors. Dessen Auswirkungen auf die Haushaltseinkommen würden jedoch durch die liberalisierungsinduzierte Verbilligung der Konsumgüter gedämpft. Ob diese Verbilligung aber tatsächlich den typischen Warenkorb armer Haushalte betrifft, wird nicht weiter untersucht. Ferner sei langfristig mit einer Minderung der Armutswirkungen zu rechnen, „wenn die Handelsliberalisierung den Wachstumspfad und nachfolgend auch die Einkommen armer Haushalte erhöht.“⁸³

Diese Schlussfolgerung verblüfft jedoch ebenfalls, da die Gutachter in ihren akademischen Veröffentlichungen selbst auf die Umstrittenheit dieser These verweisen (siehe oben). Ein positiver Wirkungszusammenhang zwischen Liberalisierung, Wachstum und Armutsminderung kann nicht grundsätzlich unterstellt werden. Rodriguez und Rodrik etwa untersuchten Studien, die diesen Zusammenhang behaupten, und stellten erhebliche methodische Defizite fest. Nach ihrer Analyse besteht der einzige systematische Zusammenhang in der empirischen Beobachtung, dass Länder ihrer Handelsschranken senken, wenn sie sich entwickeln – aber eben nicht umgekehrt. Liberalisierung ist danach keine Voraussetzung für Armutsbekämpfung und Entwicklung, sondern ihr Ergebnis.⁸⁴

Um kurzfristig die negativen Armutseffekte aufzufangen, schlagen die Gutachter zusätzlich flankierende staatliche Maßnahmen vor (u.a. ein „trade adjustment assistance“-Programm, das entlassene ArbeiterInnen unterstützt). Über die potenziellen Kosten entsprechender wirtschafts- und sozialpolitischer Instrumente liefert das Trade SIA allerdings keine Angaben, da das Gleichgewichtsmodell die „Anpassungskosten“ ebenfalls nicht evaluiert. Wie hoch auch immer diese ausfallen würden, nach dem Liberalisierungsszenario stünden dafür in jedem Fall weniger Mittel zur Verfügung.

Denn die Beseitigung der Importzölle auf Industrie- und Agrargüter würde in den meisten Mercosur-Staaten zu einer Reduktion der Staatseinnahmen führen. Für Argentinien schätzt das Impact Assessment den Verlust auf 940 Millionen Dollar, für Brasilien auf 2,4 Milliarden Dollar und für Uruguay auf 117 Millionen Dollar. Für Paraguay werden dagegen geringe Mehreinnahmen von 13 Millionen Dollar erwartet. Kommt es zu den beschriebenen Verlusten bei den Zolleinnahmen könne in den betroffenen Ländern „eine Kürzung der Sozialausgaben erwartet werden“, etwa für Bildung und Gesundheit.

In Abhängigkeit von den alternativen Steuerquellen, auf die Regierungen zum Ausgleich der Einnahmeausfälle zurückgreifen, können weitere soziale Belastungen entstehen. Käme es zu einer Erhöhung der Konsumsteuern, etwa der Mehrwertsteuer, würde dies ärmere Haushalte überproportional treffen und zu einer Vertiefung der Wohlstandskluft beitragen.

Die geschlechtsspezifischen Auswirkungen des schrumpfenden Industriegüterbereichs werden sehr kurz und recht allgemein abgehandelt. Generell schätzt das Trade SIA diese als nicht signifikant ein, wenngleich es in einzelnen Subsektoren mit höherer weiblicher Beschäftigung stärkere Effekte geben könne. Diese werden jedoch nicht näher beschrieben. Stattdessen verweist das SIA auf allgemeine Betrachtungen, wonach Handelsliberalisierung

⁸³ Ebd. S. 100.

⁸⁴ Francisco Rodriguez/Dani Rodrik: *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence*. University of Maryland/Harvard University, 2000. Siehe dazu auch Dani Rodrik, 2001, FN 51.

generell zu einer „Feminisierung“ der Arbeit geführt habe, deren Effekte auf Geschlechtergerechtigkeit jedoch unklar seien. Steigt die Beschäftigung von Frauen infolge von Liberalisierungen, könne es allerdings zu einer geschlechtsspezifischen „Segmentierung der Arbeitsmärkte“ kommen, die flankierende politische Maßnahmen erforderlich machen. Auch diese werden aber nicht näher ausgeführt.⁸⁵

4.6.2. Unveränderte Einkommenskluft im Agrarsektor

Einige negative soziale Effekte erwartet das Trade SIA im Landwirtschaftssektor, vor allem im Zuge des zunehmenden Landbedarfs. Entsprechend könnten Konflikte besonders dort zunehmen, wo es unklare Besitzverhältnisse gebe. In Paraguay etwa verfüge die Mehrheit der Kleinbauern über keine formalen Landtitel. Sie könnten durch die kommerzielle Landwirtschaft verdrängt werden. Zwar unterstellt das Gleichgewichtsmodell grundsätzlich ein hohes Beschäftigungswachstum im Agrarsektor, dennoch sei möglicherweise die Arbeitsproduktivität der Wachstumssektoren zu hoch, um die Gesamtheit der verdrängten Landbevölkerung in neue Beschäftigung zu bringen. Auch könne der Lebensstandard, den eine schlecht entlohnte formale Beschäftigung ermögliche, niedriger ausfallen als jener in der informellen kleinbäuerlichen Landwirtschaft.⁸⁶

Besonders in Brasilien seien zudem die Lebensräume Indigener durch die Abholzung von tropischen Waldgebieten betroffen, die anschließend etwa als Weidefläche für die Rindfleischproduktion oder für Sojaplantagen genutzt werden. Falls die staatlichen Kontrollen nicht effektiver durchgreifen, könne die landwirtschaftliche Expansion auch mit einer Zunahme von Zwangsarbeitsfällen einhergehen, z.B. auf Rinderfarmen. Zudem werde erwartet, dass der verschärfte Wettbewerb um fruchtbares Land zu höheren Bodenpreisen führe. Verlierer dieses Prozesses wären abermals Kleinbauern, was bei mangelnden Beschäftigungsalternativen im formalen Sektor besonders Frauen betreffen könne.

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“. Weiter heißt es: „Grundsätzlich wird daher nicht erwartet, dass die Entwicklung der Agrarexporte allein die strukturelle Einkommensungleichheit im Mercosur reduziert.“⁸⁷

4.7. Umweltauswirkungen

Das Liberalisierungsszenario des Trade SIA attestiert dem Assoziationsabkommen positive und negative Umwelteffekte. Ein leicht positiver Effekt für den Klimaschutz gehe von der Liberalisierung der Industriegüter aus, die zu einer geringen Reduktion der Treibhausgasemissionen führe. Nach den Annahmen des Gleichgewichtsmodells erhöhe sich in der EU zwar der Energieverbrauch, im Mercosur komme es durch den Zollabbau aber

⁸⁵ IARC, Overall Preliminary Trade SIA, FN 59, S. 101.

⁸⁶ IARC, Agriculture Sector Study, FN 77, S. 60-61.

⁸⁷ Ebd.

zu einer überproportionalen Verringerung, was für beide Blöcke zusammen zu einer leichten Verbrauchsminderung führt. Diesen Befund erklärt das SIA damit, dass „die energieintensiven Teile der verarbeitenden Industrie nach Europa verlagert werden, wo die Unternehmen generell energieeffizienter sind als im Mercosur.“⁸⁸

Ein weiterer Faktor für die leichte Verminderung der Treibhausgasemissionen sei eine relative Zunahme des Erdgasverbrauchs im Vergleich zu Kohle und Erdöl. Den geringen Emissionsminderungen durch die Produktionsverlagerungen und die relative Zunahme von Erdgas stehe aber eine Emissionserhöhung durch den zunehmenden internationalen Transport gegenüber. Aufgrund des Niedergangs des verarbeitenden Sektors im Mercosur gehe von der Liberalisierung der Industriegüter auch keine signifikante Belastung für die Artenvielfalt oder für die natürlichen Ressourcen aus.

Etwas anders fällt der Befund des Trade SIAs zum Agrarsektor aus. Durch das prognostizierte Wachstum der Agrarproduktion sei ein zunehmender Druck auf Land und Wasservorkommen zu erwarten. Signifikante Umwelteffekte könnten mithin von der Intensivierung und der Ausdehnung der Agrarproduktion ausgehen. Die Expansion der Rinderfarmen in Brasilien gehe potenziell mit weiterer Entwaldung einher, die Expansion der Zuckerrohrplantagen mit indirekten Verdrängungseffekten. Hiermit ist die Umwandlung von Weideflächen in Zuckerrohrfelder gemeint, die die Weidewirtschaft in die Waldgebiete der Amazonasregion oder in die Trockensavanne des brasilianischen Cerrado vordringen lässt. Daneben könne vor allem in den trockeneren Pamparegionen Argentiniens die Intensivierung zu Bodenerosion und zu häufigeren Überflutungen führen, da die Böden die Fähigkeit zur Absorption von Regenwasser verlieren.⁸⁹

In vielen Regionen, wo die Agrarproduktion wächst, sei zu erwarten, dass die Konversion in Acker- oder Weideflächen mit einer zunehmenden Verwendung von Agrarchemie, Kunstdüngern und Bewässerung einhergeht, was die Boden- und Wasserqualität beeinträchtigt. Amazonien und der Cerrado seien besonders sensitive Gebiete, in denen das Vordringen der Landwirtschaft einen signifikanten Verlust der Artenvielfalt und natürlicher Habitate auslösen könne. 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.

4.7.1. Begrenzung der Agrarexpansion durch Gentechnik

Hinsichtlich der Risiken genmanipulierter Sojapflanzen, die in Argentinien 99 Prozent der Pflanzungen ausmachen und in Brasilien mittlerweile rund zwei Drittel, nimmt die Sektorstudie des Trade SIA eine unkritische Haltung ein. Befürchtete Beeinträchtigungen natürlicher Organismen und Systeme seien „bisher nicht eingetreten“. Die Gutachter

⁸⁸ IARC, Overall Preliminary Trade SIA, FN 59, S. 64f.

⁸⁹ IARC, Agriculture Sector Study, FN 77, S. 61f.

mutmaßen, dies könne daran liegen, dass „die Soja mit keiner südamerikanischen Pflanze eng verwandt sei“.⁹⁰ Belege für ihren Befund liefern sie allerdings nicht.

Stattdessen gehen sie noch einen Schritt weiter und empfehlen als flankierende Maßnahme den Einsatz genmanipulierter Pflanzensorten: „Eine gesteigerte Verwendung von Hochleistungssorten und von gentechnisch manipulierten Varietäten, die weniger landwirtschaftliche Inputs benötigen, könnte den Output steigern ohne zusätzliches Land zu beanspruchen.“ Anbautechniken, „die die Produktivität pro Einheit erhöhen“, würden „die Expansion in neue Waldregionen und in Gebiete mit hoher Artenvielfalt begrenzen.“⁹¹

Die gewagte Annahme, eine intensivierete Produktion mit Hochleistungssorten und Gentechnik würde die landwirtschaftliche Expansion zügeln, weniger Inputs erfordern und damit die Artenvielfalt schützen, hätte in einem ernsthaften Sustainability Impact Assessment

⁹⁰ Ebd., S. 63.

⁹¹ Ebd., S. 87 und S. 75.

einer Begründung bedurft. Denn sie widerspricht zahlreichen unabhängigen Untersuchungen, die zu gegenteiligen Ergebnissen kommen. Eine solche Begründung wird jedoch nicht geliefert.

Analysen über den Vormarsch der Sojafront in Argentinien etwa zeigen, dass die Gentechnik die Ausweitung der Anbaufläche beschleunigt, nicht mindert. Hierfür ist u.a. der einheitliche Anbauprozess der Monokultur, der weniger Arbeitskraft und Fachwissen erfordert, verantwortlich. Die Gensojaproduktion in Nordargentinien beschleunigt die Umwandlung von Wald in Ackerflächen, die hier 3 bis 6 mal höher ist als im globalen Durchschnitt.

Auch die Annahme des Trade SIA über genmanipulierte Sorten, die weniger Inputs benötigen, scheint wenig plausibel. Von 1996 bis 2002 stieg der Anteil der von Monsanto vermarkteten Roundup Ready Soja in Argentinien von 2 auf 99 Prozent. 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.⁹²

Hinzu kommen 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.

Ebenso wäre es erforderlich gewesen, das Spannungsfeld zwischen dem Gentechnik-Einsatz und dem Vorsorgeprinzip zu diskutieren. Dieses Prinzip 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. Das Protokoll bestätigt, dass von der Gentechnik Gefahren für Mensch und Umwelt ausgehen können. 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.⁹³

Das Vorsorgeprinzip sieht grundsätzlich vor, dass Maßnahmen zum Umwelt- und Gesundheitsschutz auch bei wissenschaftlicher Unsicherheit ergriffen werden können. Wesentliche Elemente dieses Prinzips sind:

- Ein Vorrang der Risikovermeidung vor dem Risikomanagement.
- Eine Umkehr des Zeitablaufs: Vorsorgemaßnahmen sind zu ergreifen, bevor vollständige wissenschaftliche Sicherheit besteht.
- Eine Beweislastumkehr: Nicht die Legitimation der Vorsorgemaßnahmen, sondern die Unschädlichkeit etwa von genmanipulierten Organismen muss nachgewiesen werden, bevor sie in Verkehr gebracht werden können.

⁹² Siehe Charles M. Benbrook: *Rust, Resistance, Run Down Soils, and Rising Costs – Problems Facing Soybean Producers in Argentina*. Ag BioTech InfoNet. Technical Paper, Number. 8, Januar 2005, S. 10, 22 und 32.

⁹³ The Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity. Siehe: www.biodiv.org/biosafety/

- Werden alternative Vorsorgemaßnahmen vorgeschlagen, ist deren höhere Effektivität nachzuweisen.⁹⁴

Das Trade SIA jedoch ignoriert sowohl empirische Erkenntnisse über den Einsatz genmanipulierter Pflanzensorten als auch anerkannte Umweltnormen wie das Vorsorgeprinzip. Faktisch läuft die nicht weiter begründete Empfehlung, die landwirtschaftliche Expansion durch Intensivierung und genmanipulierte Hochleistungssorten einzudämmen, auf den wenig überzeugenden Versuch hinaus, den Teufel mit dem Beelzebub auszutreiben. Würde das Vorsorgeprinzip ernstgenommen, müssten stattdessen Maßnahmen zur Eindämmung der spezifischen Risiken der Gentechnik empfohlen werden, einschließlich der Nichtzulassung manipulierter Sorten.

⁹⁴ UNEP: *The Implications of the Precautionary Principle for Trade and Sustainable Development*. United Nations Environment Programme. Economics and Trade Unit, Genf, 1999.

4.7.2. Klimaschutz mit Biokraftstoffen

Diskussionswürdig sind ferner die Annahmen der Sektorstudie über den liberalisierten Handel mit Biokraftstoffen, vor allem Bioethanol. 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 Prozent des Bioethanols aus Ländern, die Zollpräferenzen genießen⁹⁵. Lediglich 30 Prozent der Importe stammten aus Ländern, die den Meistbegünstigungsbedingungen unterliegen, d.h. den vollen Zollsatz von 19,2 Euro pro Hektoliter undenaturiertes Bioethanol entrichten müssen.⁹⁶ Brasilien ist dabei das einzige Land, dessen Produktionskosten so niedrig sind, dass es trotz des Meistbegünstigungszolls große Bioethanolfmengen in der EU absetzen kann: in den Jahren 2002 bis 2004 durchschnittlich rund 650.000 Hektoliter.⁹⁷

Das Trade SIA schätzt die Folgen einer vollständigen Liberalisierung in der EU ab. Danach würde die Beseitigung des Importzolls zu Extraprofiten für die brasilianischen Bioethanolhersteller führen, die das Investitionspotenzial des Sektors vergrößern. Die Extraprofite würden der Investition in eine Bioethanolfabrik mit einer jährlichen Verarbeitungskapazität von zwei Millionen Tonnen Zuckerrohr entsprechen.

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. Negative Effekte seien dagegen für die biologische Vielfalt möglich, sei es durch das Vordringen der Zuckerrohrplantagen in die Cerrado-Region oder durch indirekte Verdrängungseffekte. Ein Teil der durch Zuckerrohr verdrängten Produktion (Baumwolle, Soja, Viehwirtschaft) sei auch im Amazonasgebiet möglich. Mithin könne die Zuckerrohrexpansion einen „spill over-Effekt auf die Entwaldung in Amazonien“ haben.⁹⁸

Der zutreffend beschriebene indirekte Verdrängungseffekt hat jedoch Rückwirkungen auf die gesamte Treibhausgasbilanz des Zuckerrohrethanol, die das Trade SIA ignoriert. Grundsätzlich sind die Treibhausgasbilanzen von Biokraftstoffen überaus umstritten und liefern je nach Methode unterschiedliche Ergebnisse. Ein für die Bewertung von brasilianischem Zuckerrohrethanol relevantes Defizit ist etwa, dass die indirekten Verdrängungseffekte in der überwiegenden Mehrheit der Bilanzen aufgrund methodischer Probleme unberücksichtigt bleiben. Bei Berücksichtigung dieser spill over-Effekte würde die Treibhausgasbilanz des brasilianischen Bioethanols jedoch schlechter ausfallen, da der größte Beitrag zu den brasilianischen Treibhausgasemissionen auf die Abholzung des Regenwaldes entfällt.⁹⁹

⁹⁵ 61 Prozent der Importe stammen aus Ländern, die Zollfreiheit genießen (vor allem aus Pakistan), 9 Prozent aus Ländern, denen verminderte Zollsätze gewährt werden.

⁹⁶ Die große Mehrheit der Bioethanolimporte (93 Prozent) entfällt auf undenaturiertes Ethanol.

⁹⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Eine EU-Strategie für Biokraftstoffe*. Mitteilung der Kommission, Brüssel, 8.2.2006, Annex 5, KOM(2006) 34 endgültig.

⁹⁸ IARC, Agriculture Sector Study, FN 77, S. 56f.

⁹⁹ Die Berücksichtigung indirekter Landnutzungsänderungen wurde etwa für den deutschen Vorschlag diskutiert, jedoch letztlich fallengelassen. Da bisher noch keine hinreichend abgesicherte Methodik für dieses Problem zur Verfügung stehe, habe man „davon Abstand genommen, eine entsprechende

4.7.3. Überzogene Erwartungen an Zertifizierung

Um die möglichen Negativfolgen einzudämmen, empfiehlt das Trade SIA als flankierende Maßnahme die Einführung eines Zertifizierungssystems für nachhaltig produzierte Biokraftstoffe. Entwürfe für derartige Zertifizierungen werden derzeit in der EU und in einzelnen Mitgliedstaaten diskutiert (u.a. in den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland). 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.

Nach den Annahmen des Sustainability Impact Assessment sei ein solches Marktinstrument „besonders sinnvoll“, um die Folgen der Zuckerrohrexpanansion und die indirekten „spill over-Effekte“ wie die Entwaldung in Amazonien oder die Dezimierung des artenreichen Cerrado einzudämmen. Durch die Aufnahme sozialer Kriterien könnte ein Zertifizierungssystem auch Maßnahmen zugunsten von Kleinbauern befördern. Daneben zeichne sich ein solcher Ansatz dadurch aus, dass er „unnötige Hemmnisse für den internationalen Handel minimiert, besonders für Exporte aus Entwicklungsländern“.¹⁰⁰

Das nun vorgelegte Rahmengesetz für die in der EU anwendbaren Zertifizierungssysteme deutet allerdings darauf hin, dass viele der an dieses Instrument geknüpften Erwartungen sich möglicherweise nicht erfüllen. Der von der Europäischen Kommission am 23. Januar 2008 veröffentlichte Vorschlag für eine Richtlinie über Erneuerbare Energien sieht dezidiert nur ökologische Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe vor, keine sozialen. Die Kohlendioxid-Einsparungen gegenüber fossilen Kraftstoffen sollen lediglich 35 Prozent betragen und bei bestehenden Produktionsstätten erst ab April 2013 gelten.

Die für die Kraftstoffproduktion eingesetzte Biomasse soll nicht aus Gebieten mit einem hohem Biodiversitätswert (Urwälder, Naturschutzgebiete, artenreiches Grasland) oder mit hoher Kohlenstoffspeicherung (Feuchtgebiete, Moore, Dauerwälder) stammen. Die vielfältigen indirekten Verdrängungseffekte aber, die als „spill over“ der Expansion von Zuckerrohr und anderen Energiepflanzen zu Entwaldung führen, bleiben ausgeschlossen. Ökologische Anforderungen an die Flächenbewirtschaftung fehlen gänzlich.¹⁰¹

Die defizitäre EU-Richtlinie zeigt, dass das Trade SIA möglicherweise allzu optimistische Annahmen über die Qualität eines von der Europäischen Union konzipierten Zertifizierungssystems transportierte. In einem Sektor mit einer solch hohen ökonomischen und strategischen Bedeutung wie der Energiepolitik sind effektive Nachhaltigkeitskriterien

Regelung in den aktuellen Verordnungsentwurf aufzunehmen.“ Man arbeite aber daran, dies zu einem späteren Zeitpunkt zu ermöglichen. Mit der jüngst veröffentlichten EU-Richtlinie (siehe unten) könnte dies aber hinfällig sein. Vgl.: *Entwurf einer Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Erzeugung von Biomasse zur Verwendung als Biokraftstoff (Biomasse-Nachhaltigkeitsverordnung – BioNachV)*. Vom Bundeskabinett am 5. Dezember 2007 angenommen.

¹⁰⁰ IARC, Agriculture Sector Study, FN 77, S. 77f. und S. 55.

¹⁰¹ Commission of the European Communities: *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources*. Brüssel, 23.1.2008, COM(2008) 19 final, Article 15.

nur durch starken politischen Druck durchsetzbar. Davon wird es auch abhängen, welche Modifikationen der Direktivenvorschlag im weiteren Gesetzgebungsverfahren gegebenenfalls noch erfährt.

Dieses Beispiel weist mithin auf eine weitere Schwäche des Trade SIA hin: die tendenzielle Überzeichnung der Effizienz der empfohlenen flankierenden Maßnahmen. Wie darüber hinaus die Empfehlung zum Gentechnikeinsatz zeigte, können die vorgeschlagenen flankierenden Maßnahmen mitunter auch dezidiert inadäquat für ein Nachhaltigkeitsassessment ausfallen.

4.7.4. Regulierungsoptimismus: Dienstleistungen und Investitionen

Positive Umwelteffekte erwartet das SIA ferner durch die Dienstleistungsliberalisierung. Diese würde zur Verbreitung umweltfreundlicher Managementtechniken und Technologien beitragen 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.¹⁰²

Die Befunde des SIA zu den Effekten der Dienstleistungsliberalisierung sind allerdings mit Vorsicht zu genießen. Die Gutachter räumen ein, dass die Untersuchung des Dienstleistungssektors schwierig ist, da er im Unterschied zu Gütern weniger durch Veränderungen quantitativer Größen (Zölle, Quoten, etc.) beeinflusst wird, sondern durch qualitative Maßnahmen, vor allem die staatliche Regulierung. Die Modellierung der Dienstleistungsliberalisierung sei entsprechend schwierig und „die Ergebnisse von Modellierungsstudien müssen mit Vorsicht interpretiert werden“.¹⁰³

Das Gleichgewichtsmodell des Trade SIA liefert lediglich ökonomische Daten über die Dienstleistungsliberalisierung (zum Realeinkommen, zum Sektoroutput, zur Beschäftigung und zu den Handelsströmen). Ihre Aussagen über die ökologischen und sozialen Effekte stützen die Gutachter nur auf eine überaus enge, wenig ausgewogene Literaturgrundlage, darunter hauptsächlich Papiere internationaler Organisationen wie WTO, Weltbank, OECD sowie eigene Arbeiten. Unabhängige oder kritische Studien wurden kaum herangezogen. Für viele der einzelnen Dienstleistungssektoren werden Aussagen getroffen, ohne überhaupt auf Quellen zu verweisen. Studien, die spezifisch die Umweltwirkungen der Dienstleistungsliberalisierung untersuchen, fehlen gänzlich.

Diese Vorbehalte gelten auch für die Aussagen des Impact Assessments über die Effekte der Investitionsliberalisierung. Da diese im Kern die staatliche Regulierung ausländischer Direktinvestitionen verändert, seien mögliche Umweltbeeinträchtigungen im Wesentlichen von der Regulierungskapazität abhängig. Die Liberalisierung solle daher von deren Effizienz abhängig gemacht werden. Auswirkungen der Investitionsliberalisierung auf die Artenvielfalt werden generell als nicht signifikant eingeschätzt. Direktinvestitionen im Bereich der extraktiven Industrien könnten jedoch die Vorkommen natürlicher Ressourcen

¹⁰² IARC, Overall Preliminary Trade SIA, FN 59, S. 121f.

¹⁰³ Ebd., S. 113.

beeinträchtigen.¹⁰⁴ Die zugrundeliegende Literaturbasis für diese Einschätzungen ist jedoch ebenfalls überaus schmal und kritische Studien sind nahezu absent.¹⁰⁵

Undiskutiert bleibt ferner, dass die staatlichen Regulierungskapazitäten in den Mercosur-Ländern kaum in der vergleichsweise kurzen Frist von Freihandelsverhandlungen optimierbar sind. Daher ist auch die Effizienz der in diesem Zusammenhang vorgeschlagenen flankierenden Maßnahme eines sogenannten Regulierungs-Impact-Assessments (RIA) zu bezweifeln. Dieses soll die Auswirkungen staatlicher Regulierung auf die Handels- und Investitionsströme zwischen Mercosur und EU bewerten und spezifische Vorschläge für die Investitionsbestimmungen des Assoziationsabkommens liefern. Derartige RIAs kommen zunehmend in Industrie- und Entwicklungsländern zum Einsatz und dienen als Grundlage für Initiativen zur Reform staatlicher Regulierung.

Jedoch konzipierten internationale Organisation wie OECD und Weltbank das Instrument der RIAs überhaupt nicht mit der Intention einer Förderung der Nachhaltigkeit. Wie die IARC-Gutachter selbst schreiben, reagierten sie vielmehr auf den von Investoren erhobenen Vorwurf, dass „Regulierungsmaßnahmen steigende Zusatzkosten für Unternehmen bedeuten, die sich im internationalen Handel engagieren.“¹⁰⁶ Daher hätte des Trade SIA zunächst eine Begründung liefern müssen, wie im Zuge der Kosten-Nutzen-Analysen eines solchen Regulierungs-Impact-Assessments die Berücksichtigung ökologischer und sozialer Kriterien sichergestellt werden kann. Denn solche Kriterien sind nicht der zentrale Fokus des RIA-Instrumentariums.

4.8. Der politische Niederschlag in den Verhandlungen

Eine Bewertung des Einflusses des Trade SIAs auf den Verhandlungsprozess ist bisher nur sehr eingeschränkt möglich, da der Final Report des Trade SIA erst seit Mitte 2007 vorliegt und die EU-Mercosur-Verhandlungen noch nicht zu einem Abschluss geführt werden konnten. Erst anhand eines vereinbarten Assoziationsabkommens wäre zum Beispiel ersichtlich, inwieweit die Vorschläge des SIA für flankierende Maßnahmen Berücksichtigung gefunden haben. Die nachfolgenden Betrachtungen stützen sich daher vornehmlich auf die Analysen über den Einfluss bisheriger Sustainability Impact Assessments und verweisen gegebenenfalls auf Parallelitäten mit den laufenden EU-Mercosur-Verhandlungen. Ferner werden wesentliche Neuerungen des SIA-Verfahrens geschildert, die nach der Aufnahme der EU-Mercosur-Verhandlungen stattgefunden haben.

Für die Einschätzung der politischen Wirksamkeit der Trade SIAs muss zunächst ihre Einbettung in den politischen Entscheidungsprozess berücksichtigt werden. Denn die Trade-SIAs sind nicht die einzigen Abschätzungen, die die Kommission in ihrer Handelspolitik zugrunde legt. Seit dem Jahr 2002 ist in allen Politikbereichen der EU-Kommission für jeden wichtigeren Regulierungsvorschlag eine „allgemeine Folgenabschätzung“ bzw. ein „General Impact Assessment“ anzufertigen. Dies geschieht in der Regel vor der Annahme eines

¹⁰⁴ Ebd., S. 128.

¹⁰⁵ Für eine kritische Analyse der Investitionsliberalisierung in den EU-Mercosur-Verhandlungen siehe etwa Christian Russau, 2004, FN 57.

¹⁰⁶ IARC, Overall Preliminary Trade SIA, FN 59, S. 148.

Kommissionsvorschlags. Die allgemeinen Folgenabschätzungen sind das Werkzeug zur Evaluierung, „ob eine Handlung vorgenommen werden soll“.¹⁰⁷

Dieses Verfahren findet entsprechend auch bei allen wichtigen Handelsverträgen Anwendung. Als Entscheidungsgrundlagen legt die Generaldirektion Handel dem EU-Rat dabei zwei Dokumente vor: eine von ihr selbst angefertigte allgemeine Folgenabschätzung sowie das von ihr formulierte Verhandlungsmandat. Auf Basis beider Dokumente entscheidet der Rat über die Aufnahme von Freihandelsverhandlungen.

Das allgemeine Impact Assessment beschreibt Gegenstand und Ziele des Handelsabkommens sowie verschiedene Optionen, diese Ziele zu erreichen. Für diese Optionen werden die möglichen ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen bereits vorläufig eingeschätzt. 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 und die in die entsprechenden Terms of Reference einfließen.¹⁰⁸

Die Mehrheit der General Impact Assessments in anderen Politikfeldern werden unter Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt und sind auch öffentlich zugänglich. Dies gilt jedoch nicht für die EU-Handelspolitik, wo diese Abschätzungen intern vorgenommen werden und die Ergebnisse unter Verschluss bleiben.

4.8.1. Ein gesteuerter Prozess

Für die Gutachter der Universität Manchester, Kirkpatrick und George, die selbst an der Entwicklung der Trade SIA-Methodologie mitarbeiteten, spiegelt diese Aufspaltung in eine interne und eine öffentliche Abschätzung den Konflikt zwischen dem Verhandlungsprozess und dem SIA-Programm wider. Durch die Abschätzung möglicher Folgen in der EU und in anderen Ländern sollen die Trade SIAs objektiv und unparteiisch erscheinen. „Jedoch ist die EU-Handelspolitik per Definition parteiisch: Sie begünstigt die EU-Interessen bei der Vorbereitung einer Verhandlungsposition (...).“ Würde eine solche Position stattdessen öffentlich entwickelt, liefe das auf eine Schwächung der Verhandlungsposition der Kommission hinaus. Es würde dem „Vertraulichkeitsprinzip“ ihrer Verhandlungsstrategie widersprechen. „Obwohl der öffentlich durchgeführte SIA-Prozess die Verhandlungspositionen informieren soll, definiert er sie daher nicht.“¹⁰⁹

Kirkpatrick und George schreiben weiter, dass der Konflikt zwischen dem öffentlichen SIA-Prozess und dem vertraulichen, die EU-Interessen privilegierenden Verhandlungsprozess bei einigen der ersten SIA-Studien zu Spannungen geführt habe. Diese seien bei späteren Trade SIAs jedoch abgebaut worden. Die beiden IARC-Gutachter führen dies darauf zurück, dass die Kommission ihre Haltung zu den Trade SIAs änderte und sie nicht mehr als unabhängige Evaluierungen betrachtete. Stattdessen sei sie dazu übergegangen, „selbst eine

¹⁰⁷ European Commission: *Handbook for Trade Sustainability Impact Assessment*. External Trade, 2006, S. 11.

¹⁰⁸ Ebd.

¹⁰⁹ Clive George/Colin Kirkpatrick, 2006, FN 39, S. 18f.

stärkere Rolle bei der Anleitung des Assessments und bei der Bestimmung von Themen zu spielen, für die bessere Informationen zur Verfeinerung ihrer Verhandlungsposition (...) benötigt werden.“ Zu diesem Zweck habe die Kommission für jedes Sustainability Impact Assessment ein Steuerungskomitee mit Repräsentanten verschiedener Kommissionsabteilungen eingesetzt. Auf diese Weise sei die Rolle der SIAs bei der EU-internen Koordination gestärkt worden.¹¹⁰

Was Kirkpatrick und George als positive Entwicklung auf Seiten der Kommission schildern, lässt sich jedoch auch anders wahrnehmen: Nachdem einige der frühen Assessments in Widerspruch zu den Verhandlungszielen gerieten, entschied sich die Kommission zur Intervention. In einer solchen Lesart erscheinen die Trade SIAs als stark gesteuerter Studien- und Diskussionsprozess, der innerhalb eng definierter Bahnen verläuft und neben den vordergründigen Informationszielen auch einen legitimatorischen Zweck für die EU-Handelspolitik erfüllen soll.

Zwar begannen die EU-Mercosur-Verhandlungen bevor die General Impact Assessments in der Kommission obligatorisch wurden, die wesentlichen Verhandlungspositionen definiert hier jedoch das ebenfalls nicht öffentlich zugängliche Mandat.¹¹¹ Wichtige Vorgaben für das Trade SIA des Assoziationsabkommens finden sich wiederum in den diesbezüglichen Terms of Reference. Als besonders restringierend wirkte dabei die Anforderung, neben dem Basisszenario nur ein einziges Liberalisierungsszenario anzufertigen, das eine nahezu vollständige Beseitigung der Handelsschranken annimmt. Dieses eher unrealistische Szenario beeinflusst zweifellos die Aussagekraft des gesamten Impact Assessments der EU-Mercosur-Verhandlungen. Eine für derartige Untersuchungen durchaus übliche Alternative wäre es gewesen, mehrere unterschiedlich weitreichende Szenarien zu entwerfen.

4.8.2. Das Timing

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.¹¹²

Auch das Umweltprogramm UNEP fordert die frühzeitige Durchführung von ex-ante Studien. Zwar sei der Nutzen von ex-ante Untersuchungen im Fall von Handelsverhandlungen dadurch begrenzt, dass deren Ergebnisse noch unbekannt seien, jedoch sollten sie auch in diesem frühen Stadium für die Bestimmung nationaler Verhandlungspositionen zugrunde gelegt werden. Ergänzend könnten in einer ex-ante Betrachtung auch die sozialen und ökologischen Folgen früherer Abkommen Berücksichtigung finden.¹¹³

¹¹⁰ Ebd.

¹¹¹ *UE-MERCOSUR: DIRECTIVES DE NEGOCIATION, PAR LA COMMISSION, D'UN ACCORD D'ASSOCIATION ENTRE LES PARTIES. VERSION CONSOLIDEE.* Brüssel, 17. September 1999.

¹¹² OECD, 2006, FN 37.

¹¹³ UNEP, 2001, FN 36, S. 15f.

Nichtregierungsorganisationen fordern ebenfalls einen frühen Beginn von Folgenabschätzungen. Nach Ansicht des WWF sollten sie bereits vor der Formulierung von Verhandlungspositionen begonnen werden. Sie sollten es EntscheidungsträgerInnen ermöglichen, von Beginn an nachhaltige Politiken zu entwickeln, „anstatt Wege zur Verbesserung schlechter Politiken zu finden.“ SIAs sollten auch grundsätzliche Fragen erörtern wie die Geschwindigkeit von Handelsliberalisierung oder selbst ihre Wünschbarkeit, „anstatt nur zu versuchen, die negativen Effekte auszubügeln.“¹¹⁴

Diese weitreichenderen Anforderungen sind gewiss nicht im Sinne der EU, die sich einen reibungslosen Ablauf der Abschätzungen wünscht, der nicht zu einer Verzögerung der Verhandlungen führt. Dennoch beginnt die EU ihren gesamten Assessmentprozess durchaus in einem frühen Stadium (eine Übersicht der einzelnen Phasen bietet Tabelle 6). Jedoch sind das General Sustainability Impact Assessment und das Verhandlungsmandat interne Dokumente, die nicht in öffentlicher Konsultation zustande kommen. Die Arbeit an dem öffentlichen Trade SIA hingegen beginnt erst, nachdem der Europäische Rat der Kommission die Zustimmung zu dem vorgeschlagenen Verhandlungsmandat erteilt hat.

Der öffentliche Prozess der Trade SIAs hat daher keinen Einfluss mehr

1. auf die grundsätzliche Entscheidung über die Verhandlungsaufnahme,
2. auf die grundlegenden Ziele, die die EU in Handelsgesprächen verfolgt, und
3. auf die Auswahl der Verhandlungsgegenstände, d.h. der möglichen Elemente des späteren Vertrags.

Tabelle 6 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

4.8.3. Geringe politische Wirksamkeit

Für die Integration der SIA-Ergebnisse in den Verhandlungsprozess entwickelte die Kommission einen besonderen Mechanismus. Nach der Präsentation der Ergebnisse eines

¹¹⁴ WWF: *Changing the Balance of Trade. WWF Briefing on Sustainability Assessment of EU Trade Policy.* World Wide Fund for Nature, Juli 2002.

Trade SIA entwirft die Generaldirektion Handel Positionspapiere, die zunächst innerhalb der Kommission und anschließend mit den EU-Mitgliedstaaten abgestimmt werden. Danach werden die Positionspapiere veröffentlicht. Die Positionspapiere legen Konsense und Dissense mit den SIA-Ergebnissen dar und identifizieren Maßnahmen, die im handelspolitischen Bereich oder in anderen Politikfeldern, etwa der Entwicklungskooperation, ergriffen werden sollen. Die Umsetzung der Politikempfehlungen überwachen anschließend abteilungsübergreifende Komitees der EU-Kommission.¹¹⁵

Nach Ansicht der Gutachter des IARC erwartet die EU-Kommission dabei nicht, „dass ihre Verhandlungspositionen vollständig von den Ergebnissen eines SIA abweichen, aber sie akzeptiert, wenn es Inkonsistenzen gibt.“ Der Integrationsmechanismus erlaube die Bearbeitung solcher Inkonsistenzen und die Änderung der Verhandlungsposition, falls der Kommission die Befunde überzeugend erscheinen. Dies zu unterlassen, falle allerdings auch nicht schwer: „Mit Blick auf das hohe Maß an Unsicherheit bei vielen SIA-Ergebnissen gibt es einen beträchtlichen Spielraum, diese daraufhin abzulehnen.“¹¹⁶ Zudem sei dieser zeitaufwändige Prozess erst für einige der frühen SIA-Studien beendet worden.

In einer Fragebogenaktion, die allerdings nur einen geringen Rücklauf ergab, wurden beteiligte Stakeholder gefragt, inwieweit die Sustainability Impact Assessments die Integration nachhaltiger Entwicklung in handelspolitische Entscheidungen gestärkt haben. In 59 Prozent der Antworten hieß es demnach, die politische Wirkung der SIAs sei gering bis sehr gering. Ferner schätzten die Befragten in über 80 Prozent der Antworten die spezifischen Auswirkungen auf Handelsabkommen als gering bis sehr gering ein.¹¹⁷

4.8.4. Wenig Nachhaltigkeit in den Verhandlungskokumenten

Etwas verblüffend ist die Lektüre des Trade SIA vor dem Hintergrund, dass im Zuge der EU-Mercosur-Verhandlungen bis Oktober 2004 bereits Verhandlungsdokumente veröffentlicht wurden oder durchsickerten, die eine genauere Abschätzung in Einzelpunkten ermöglicht hätten. Während Nichtregierungsorganisationen mit den Informationen aus diesen Dokumenten arbeiteten, kommt das Trade SIA diesbezüglich recht ahnungslos daher. Die defizitären Aussagen des Impact Assessment etwa zum Investitions- und Dienstleistungskapitel hätten erheblich an Tiefenschärfe gewinnen können, wenn diese in der interessierten handelspolitischen Szene bekannten Informationen verwendet worden wären.¹¹⁸

Da das SIA diese Informationen jedoch nicht reflektiert, fällt es hinter den Kenntnisstand vieler Akteure zurück, die sich mit den EU-Mercosur-Verhandlungen befassen. Die bekannt gewordenen Dokumente deuten dabei darauf hin, dass viele Nachhaltigkeitsanforderungen,

¹¹⁵ European Commission: *Handbook for Trade Sustainability Impact Assessment*. External Trade, 2006, S. 13.

¹¹⁶ Clive George/Colin Kirkpatrick, 2006, FN 39, S. 19.

¹¹⁷ Ebd., S. 16.

¹¹⁸ Eine Analyse der europäischen Forderungen im Investitions- und Dienstleistungsbereich findet sich etwa in: Christian Russau: *Durchsetzung internationaler Investitionsregime: Der Fall EU-Mercosur*. In: Thomas Fritz/Cícero Gontijo/Christian Russau: *Produktion der Abhängigkeit: Wertschöpfungsketten. Investitionen. Patente*. FDCL, Berlin, 2005.

die auch das SIA formuliert, entweder ignoriert oder nur in wenig verbindlichen, flankierenden Maßnahmen behandelt werden.

So waren zum Beginn der Verhandlungskrise im Oktober 2004 bereits die detaillierten Marktöffnungsforderungen der EU bekannt und die Mercosur-Seite hatte – anders als die EU – ihr Marktöffnungsangebot veröffentlicht.¹¹⁹ 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. Von Brasilien verlangt die EU, den Vorbehalt zum Schutz der Agrarreform aus dem Investitionsangebot des Mercosur zu streichen, worauf sich die brasilianische Regierung bisher aber nicht einließ.¹²⁰

Überdies ist anhand dieser Dokumente erkennbar, dass die flankierenden Maßnahmen des Trade SIA oftmals bereits unterbreitete Verhandlungsvorschläge aufgreifen. So empfiehlt das SIA neben dem Regulierungs-Impact Assessment RIA (siehe oben) weitere allgemeine Maßnahmen, um die möglichen Negativfolgen des Assoziationsabkommens einzudämmen. Dabei handelt es sich durchgängig um nachgelagerte Mechanismen, die erst nach Inkrafttreten des Abkommens greifen würden:¹²¹

- a) Ein „trade adjustment assistance“-Programm soll ArbeiterInnen unterstützen, die infolge der Liberalisierung entlassen werden.
- b) Eine „Strategic Environmental Environmental and Monitoring Unit“ (SEAMU) würde dem Monitoring der Umweltfolgen des Assoziationsabkommens dienen.
- c) Eine permanente Institution, die Commission on Trade and Sustainable Development (CTSD), in die die SEAMU integriert würde, soll das gesamte Monitoring des Abkommens übernehmen, einschließlich sozialer und ökonomischer Folgen.
- d) Schließlich sollen EU und Mercosur kooperieren, um multilaterale Mechanismen des Klima- und Artenschutzes zu unterstützen, da das Abkommen in beiden Aspekten zu Belastungen führen könne.

Jedoch existierte im Jahr 2004 bereits ein sogenanntes „Non-Paper“ der Kommission über die Integration nachhaltiger Entwicklung, das sowohl die Verpflichtung zu multilateraler Kooperation enthielt wie den Vorschlag einer Nachhaltigkeitsinstitution. Das Non-Paper nennt dies ein „Observatoire“. Aufgabe dieses Observatoriums wäre das Monitoring der

¹¹⁹ Dieses kann auf der Internet-Seite des brasilianischen Außenministeriums Itamaraty heruntergeladen werden:

http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=337&Itemid=301

¹²⁰ In dem Dokument, das die EU-Seite für ein Verhandlungstreffen vom 10.-13. August 2004 in Brasilia verfasste, heißt es u.a.: „Remove restriction on full subsidiaries; remove reservations on incentives, regional policy and technological development (B)“; „Remove reservations for statistical controls, preferences to less privileged, technology transfers, consumer's defence, competition and environment (U). Sectors: Agriculture: remove restriction referring to „agrarian reform“ (B)“. Siehe: *EU-Mercosur: Elements of Agreement on Key Market Access Issues*. In: Thomas Fritz: *Feindliche Übernahme. Die geplante Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur*. BLUE 21 Arbeitspapier, Berlin 2004, S. 23.

¹²¹ IARC, Overall Preliminary Trade SIA, FN 59, S. 13f. und S. 145ff.

Nachhaltigkeitsdimensionen des Assoziationsabkommens und die Unterstützung bei der Umsetzung des Handelsvertrags. Ausgestattet mit Finanzen und einem gemeinsamen Sekretariat solle es den Informations- und Meinungsaustausch pflegen sowie Analysen und Assessments durchführen.¹²²

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.

¹²² *Non-Paper: EU-Mercosur Trade Negotiations. The Integration of Sustainable Development.* XIV BNC/EU/OTHERS/118/02.06.04.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

5.1. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

Die Analyse des Trade Sustainability Impact Assessments der EU-Mercosur-Verhandlungen führt zusammenfassend zu folgenden Befunden. Während der Konsultationsprozess im engeren Sinne, d.h. die Beteiligung der Stakeholder, mit einzelnen Abstrichen tendenziell gute Noten erhält, bieten die Methodik und die Ergebnisse des SIA ein durchwachsenes Bild. Der Niederschlag im Verhandlungsprozess und den diesbezüglichen Dokumenten muss indes als fragwürdig eingeschätzt werden.

Die Gutachter haben sich im Konsultationsprozess durchaus darum bemüht, Kommentare der Beteiligten gewissenhaft in die Trade SIA-Berichte einzuarbeiten. Soweit es Defizite bei der Repräsentativität der beteiligten Stakeholder gibt, etwa das überproportionale Gewicht von IndustrielobbyistInnen, sind diese eher struktureller Natur. Sie würden sich nur durch ein stärkeres, vor allem finanzielles Engagement seitens der Kommission bei der Einbindung eines breiteren Spektrums zivilgesellschaftlicher VertreterInnen beheben lassen. Es bedürfte dafür einer sensibleren Beteiligungspolitik, die vor allem strukturell benachteiligten Betroffenengruppen aus den Mercosur-Ländern die aktive Teilnahme an dem SIA-Prozess ermöglicht. Diesbezügliche Defizite können kaum den beauftragten Gutachtern der Universität Manchester angelastet werden.

Anders fällt das Urteil bei der Methodik und den Ergebnissen aus. Die Methodik des Trade SIA, an deren Entwicklung die IARC-Gutachter wesentlich beteiligt waren, enthüllt starke Schwächen, die die Validität der Ergebnisse teils erheblich in Frage stellen. Dies gilt besonders für die wenig realitätstauglichen Annahmen des verwendeten allgemeinen Gleichgewichtsmodells. Dieses produziert mitunter derart fragwürdige Ergebnisse, dass die Gutachter diese selbst immer wieder korrigieren müssen. Die Beschränkung auf ein einziges, recht weitreichendes und wenig realistisches Liberalisierungsszenario trägt ebenfalls nicht zur Überzeugungskraft der Methodik bei. Dieses Defizit geht allerdings auf eine Entscheidung der EU-Kommission zurück und ist insofern nicht den Gutachtern anzukreiden.

Das Gleichgewichtsmodell attestiert eine beträchtliche Schrumpfung des Industriesektors im Mercosur zugunsten des Agrar- und Nahrungsmittelsektors. Während eine Diskussion der Risiken einer immer weniger diversifizierten Wirtschaftsstruktur unterbleibt, suggerieren die Modellannahmen einen grundsätzlichen Ausgleich zwischen den Sektoren. Nach einer Anpassungsperiode würden etwa die industriellen Beschäftigungsverluste durch den boomenden Agrar- und Nahrungssektor aufgefangen. Unreflektiert bleiben dabei jedoch so wichtige empirische Phänomene wie die strukturelle Erwerbslosigkeit durch Deindustrialisierungsprozesse, die Informalisierung der Beschäftigungsverhältnisse oder das Wachstum der Schattenwirtschaft.

Die Modellannahmen stellen auch manche Ergebnisse über die sozialen Effekte des Assoziationsabkommens in Frage. So stehen die vermuteten allgemeinen Lohnsteigerungen

ebenfalls unter dem Vorbehalt, dass die Verluste im Industriesektor unmittelbar durch Zugewinne im Agrar- und Nahrungssektor aufgefangen werden. Erstaunlich ist zudem, wenn die Gutachter pauschal unterstellen, das liberalisierungsinduzierte Wachstum würde die Einkommen armer Haushalte erhöhen. In ihren akademischen Publikationen verweisen sie selbst auf die Umstrittenheit dieser These. Sie widerspricht zudem den Einschätzungen des SIA über die mögliche Verdrängung kleinbäuerlicher ProduzentInnen durch das expandierende Agrobusiness. Dieser Prozess würde zwar zu einem Wachstum der gesamten Farm-Einkommen führen, nicht aber notwendigerweise zu einem Ausgleich der Einkommensdisparitäten.

Sehr kurz und recht allgemein fällt die Behandlung der möglichen Gender-Effekte des Abkommens aus. Neben allgemeinen Betrachtungen über die „Feminisierung“ der Arbeit wird als mögliches Risiko lediglich auf mangelnde Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen im formalen Sektor hingewiesen.

Die signifikantesten Umwelteffekte erwartet das Trade SIA konsequenterweise durch den expandierenden Agrarsektor. Der zunehmende Landbedarf könne zu einem Druck auf natürliche Ressourcen und zu einer Gefährdung artenreicher Ökosysteme führen. Indirekte Effekte der expandierenden Zuckerrohrproduktion, wie die Verdrängung der Viehwirtschaft in die Amazonasregion, steigern das Risiko weiterer Entwaldung. Der Abbau der Handelsschranken für brasilianisches Ethanol oder für Rindfleisch könne dieses Risiko noch erhöhen.

Zweifelhaft ist jedoch, ob die vorgeschlagenen flankierenden Maßnahmen in jedem Fall zu einer Eindämmung der skizzierten Risiken beitragen. Dies gilt besonders für die Empfehlung, den Landbedarf durch die Verwendung von genmanipulierten und konventionellen Hochleistungssorten zu begrenzen. Diese nicht weiter begründete flankierende Maßnahme ignoriert sowohl empirische Erkenntnisse über die Negativeffekte beim Einsatz genmanipulierter Pflanzensorten als auch anerkannte Umweltnormen wie das Vorsorgeprinzip. Auch die allzu optimistischen Erwartungen, die das Trade SIA an eine Nachhaltigkeitszertifizierung von Biokraftstoffen knüpft, werden durch die aktuellen Entwicklungen auf europäischer Ebene (EU-Direktive über Erneuerbare Energien) nicht gestützt.

Die Befunde des SIA über die ökologischen Effekte der Dienstleistungs- und Investitionsliberalisierung fußen wegen methodischer Beschränkungen wesentlich auf Quellenstudium. Jedoch greifen die Gutachter dabei auf eine wenig ausgewogene und sehr schmale Literaturliste zurück, die vor allem unabhängige und kritische Studien nur ungenügend berücksichtigt. Mitunter fehlen für die recht optimistischen Aussagen über die Vorteile der Dienstleistungsliberalisierung jegliche Quellenhinweise.

Da die Handelsschranken im Investitions- und Dienstleistungsbereich wesentlich aus staatlichen Regulierungen bestehen, empfehlen die Gutachter eine Kopplung der Liberalisierung an einen effektiven Regulierungsrahmen. Unreflektiert bleibt dabei aber zum einen, dass die staatlichen Regulierungskapazitäten in den Mercosur-Ländern kaum in der vergleichsweise kurzen Frist der Freihandelsverhandlungen optimierbar sind. Zum anderen bleiben die konkreten Marktöffnungsforderungen der EU unberücksichtigt, die gerade im Investitions- und Dienstleistungsbereich auf den Abbau vieler umwelt- und sozialpolitischer

Regulierungen hinauslaufen würden. Die von den Gutachtern vorgeschlagene flankierende Maßnahme eines Regulierungs-Impact-Assessments (RIA) würde – so wie derartige Instrumente üblicherweise konzipiert sind – die umwelt- und sozialpolitische Deregulierung dabei eher noch befördern.

Gleichwohl dürfte der Niederschlag im Verhandlungsprozess wohl das größte Defizit des SIA-Prozesses sein. Eine wesentliche Einschränkung ergibt sich bereits aus dem Timing: Der öffentliche Beteiligungsprozess der Trade SIAs beginnt erst, nachdem bereits entscheidende Weichenstellungen erfolgten, vor allem durch die Verabschiedung des Verhandlungsmandats und – seit 2002 in der EU verbindlich – des internen General Impact Assessments. Die Trade SIAs haben daher keinen Einfluss mehr a) auf die grundsätzliche Entscheidung über die Verhandlungsaufnahme, b) auf die Ziele, die die EU in den Handelsgesprächen verfolgt, und c) auf die Auswahl der Verhandlungsgegenstände. Im Fall des angestrebten Assoziationsabkommens sind die wesentlichen Ziele bereits im nicht öffentlichen Verhandlungsmandat niedergelegt. Weitere Vorgaben für das Trade SIA selbst nimmt die Kommission in den Terms of Reference vor.

Der von der Kommission entwickelte Mechanismus für die mögliche Integration der SIA-Ergebnisse in den Verhandlungsprozess sieht nur noch einer Abstimmung innerhalb der Kommission und mit den EU-Regierungen vor. Er räumt der Kommission erhebliche Spielräume ein, mißliebige Ergebnisse abzulehnen. Dazu genügt allein der Verweis auf die Unsicherheit der Befunde. Befragte Beteiligte der SIA-Diskussionen kommen mehrheitlich zu dem Schluss, dass der Prozess nur geringe bis sehr geringe politische Auswirkungen auf die Handelsabkommen habe.

Ein weiteres Defizit ist, dass das Trade SIA die Nachhaltigkeitseffekte nicht anhand der bereits bekannten Verhandlungsdokumente abschätzte. Eine Analyse der Marktöffnungsforderungen der EU etwa im Investitions- und Dienstleistungsbereich enthüllt zahlreiche Widersprüche mit den deklarierten Bekenntnissen zu nachhaltiger Entwicklung. Aufgrund dieses Mangels fällt das SIA in wichtigen Aspekten hinter den Kenntnisstand vieler mit den Verhandlungen befasster Akteure zurück.

Die Analyse der Verhandlungsdokumente stützt zudem die Vermutung, dass manche der flankierenden Maßnahmen des Trade SIA auf bereits existierenden Vorhandlungsvorschlägen der EU-Kommission beruhen. Dies gilt etwa für die Empfehlungen, eine Institution zum Monitoring der Nachhaltigkeitseffekte des Abkommens einzurichten. Derartige Institutionen mögen zwar sinnvoll sein, die konkreten Liberalisierungsforderungen verdeutlichen aber, dass es nicht nur nachgelagerter Überprüfung, sondern vor allem präventiver Intervention bedarf, um soziale und ökologische Anliegen zu stärken.

5.2. Schlussfolgerungen: Nachhaltigkeit, nicht Handel, zuerst!

Die Analyse des Trade SIA der EU-Mercosur-Verhandlungen mit all seinen Stärken und Schwächen wirft unmittelbar die Frage auf: Wie sollte mit dem Trade SIA-Programm der EU-

Kommission weiter umgegangen werden? Eine radikale Option wäre, es komplett zu ignorieren. Angesichts seiner Legitimationsfunktion für die Handelspolitik der EU-Kommission erscheint diese Option allerdings wenig ratsam. Eine weitere Option könnte darin liegen, beharrlich auf die Optimierung des Analyse-Instruments mit dem Ziel seiner Perfektion zu drängen. Dieser Option wohnt zwar eine gewisse Rationalität inne, vermag aber dennoch nicht recht zu überzeugen. Schließlich werden derartige Folgenabschätzungen stets mit methodischen Restriktionen zu kämpfen haben, die es erlauben, ihre Ergebnisse anzuzweifeln.

Eine dritte Option schließlich läge darin, die SIAs nicht einfach als Analyse-Instrument, sondern als politisches Instrument zu behandeln. Denn auch für die EU-Kommission, die das Trade SIA-Programm entwickelte, stellt es in erster Linie ein politisches Instrument dar, mit dem sie ihre Handelspolitik gegenüber der Öffentlichkeit legitimiert. Es lässt sich insofern auch als Teil ihrer Öffentlichkeitsarbeit interpretieren. Ein solches politisches Instrument dient insofern auch weniger der Wahrheitsfindung, vielmehr ist hier der Prozess das Ziel. Eine wichtige Botschaft, die von den Trade SIAs ausgehen soll, lautet: Die Zivilgesellschaft wird in den Politikprozess eingebunden.

Wird nun die offenbar geringe politische Wirksamkeit der Trade SIAs in Rechnung gestellt, müssen sich die TeilnehmerInnen der diesbezüglichen Dialogrunden stets fragen, inwieweit sie nicht auf einem politischen Abstellgleis Beteiligung simulieren. Angesichts des kaum bestreitbaren Risikos, für ein Partizipationsverfahren mit geringer politischer Wirksamkeit missbraucht zu werden, scheint daher ein pragmatischer Umgang mit dem SIA-Programm angemessen.

Ein solcher Umgang kann zum Beispiel darin bestehen, jene Ergebnisse der Impact Assessments, die sinnvoll und nützlich erscheinen, auch in der politischen Auseinandersetzung mit der Kommission zu verwenden. Trotz vieler methodischer Schwächen liefert zumindest das EU-Mercosur-SIA manche Erkenntnisse, die wertvoll erscheinen, etwa die Zementierung der Abhängigkeit vom Agrarsektor zulasten einer diversifizierten Ökonomie. Auch wenn das SIA diesen überaus kritischen Befund nicht diskutiert, kann mit solchen Erkenntnissen politisch gearbeitet werden. Ein pragmatischer Umgang kann auch darin bestehen, den allzu optimistischen Heilsversprechen der Kommission über Wachstum und Beschäftigung mit Verweis auf die realitätsfremden Modellannahmen des Impact Assessments zu widersprechen.

Zu einem pragmatischen Umgang mit den Trade SIAs könnte es daneben gehören, sie zu relativieren. Die fragwürdigen Gleichgewichtsmodelle könnten mit alternativer Expertise, alternativen Folgenabschätzungen oder alternativen Methodiken konfrontiert werden. In diesem Zusammenhang erscheint es beispielsweise wünschenswert, methodisch konsistentere, unabhängige Folgenabschätzungen eines gesamten Freihandelsvertrags erstellen zu lassen.

Einen interessanten methodischen Vorschlag unterbreiteten in dieser Hinsicht einige Nichtregierungsorganisationen. Sie schlagen vor, nicht die Handelsmaßnahmen (sprich: die Liberalisierung) zum Ausgangspunkt zu nehmen, sondern die erwünschten Ergebnisse. So ließen sich zunächst Nachhaltigkeitsziele definieren, um anschließend jene Szenarien und Handelsmaßnahmen zu ermitteln, die die größten Aussichten bieten, die Ziele auch zu

erreichen. Kurz und bündig hieße eine solche Methode: Nachhaltigkeit, nicht Handel, zuerst!¹²³

Wie auch immer der Umgang mit den Trade SIAs letztlich aussehen mag, eine der Annahmen über derartige Folgenabschätzungen scheint in diesem Fall indes wenig angemessen: die Hoffnung nämlich, mittels dieses Instruments Sand ins Getriebe der Freihandelsverhandlungen streuen zu können. Eine solche Hoffnung lässt sich mit den Trade SIAs der EU nicht verknüpfen, denn dafür sind sie viel zu geschmeidig in das Räderwerk der europäischen Verhandlungsmaschinerie integriert. Die Kommission steuert diesen Prozess und wacht darüber, dass von ihm keinerlei Reibungsverluste ausgehen.

¹²³ CLAES/FARN/IDEA/WWF: Comments on the Proposed Methodology: “EC Sustainability Impact Assessment of the trade aspects of the EU-Mercosur Association Agreement – Draft Inception Report”. 2003.

6. Literatur

- Benbrook, Charles M.: *Rust, Resistance, Run Down Soils, and Rising Costs – Problems Facing Soybean Producers in Argentina*. Ag BioTech InfoNet. Technical Paper, Number. 8, Januar 2005.
- BID-INTAL, 2007a: *Informe MERCOSUR No. 12*. Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, November 2007, S. 21f.
- BID-INTAL, 2007b: *Informe MERCOSUR No. 11*. Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Januar 2007, S. 86f.
- BID-INTAL, 2005: *Informe MERCOSUR No. 10*. Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Dezember 2005.
- Blobel, Daniel/Görlach, Benjamin/Knigge, Markus, 2005: *Report on Trade, Environment, and Sustainability Impact Assessment*. Ecologic, Juli 2005.
- BRIDGES, 2008: *WTO negotiators look to 2008, though Doha deal prospects remain slim*. BRIDGES Weekly Trade News Digest, Vol. 11, Number 42, 5.12.2007.
- Bundesregierung, 2007: *Entwurf einer Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Erzeugung von Biomasse zur Verwendung als Biokraftstoff (Biomasse-Nachhaltigkeitsverordnung – BioNachV)*. 5. Dezember 2007.
- CLAES/FARN/IDEA/WWF, 2003: *Comments on the Proposed Methodology: “EC Sustainability Impact Assessment of the trade aspects of the EU-Mercosur Association Agreement – Draft Inception Report”*. 2003.
- Commission of the European Communities, 2008: *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources*. Brüssel, 23.1.2008, COM(2008) 19 final
- Commission of the European Communities, 2007: *Towards an EU-Brazil Strategic Partnership*. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brüssel, 30. Mai 2007, COM(2007) 281.
- Council of the European Union, 2007: *EU-Brazil Summit, Lisbon, 4 July 2007, Joint Statement*. Pressemitteilung, Brüssel, 4. Juli 2007.
- da Motta Veiga, Pedro/ P. Rios, Sandra, 2007: *The Mercosur-European Union Negotiations Three Years after the Impasse*. In: Briefing Notes for the MEBF's VII Plenary Conference. Lisbon, October 8, 2007.
- DG Trade, 2007: *Mercosur: EU bilateral trade and trade with the world*. 7. August 2007.
- Europäische Kommission, 2007: *MERCOSUR. Regionales Strategiepapier 2007-2013*. 2. August 2007 (E/2007/1640).
- Europäische Kommission, 2004: *Non-Paper: EU-Mercosur Trade Negotiations. The Integration of Sustainable Development*. XIV BNC/EU/OTHERS/118/02.06.04.
- Europäische Kommission, 1999: *UE-MERCOSUR: DIRECTIVES DE NEGOCIATION, PAR LA COMMISSION, D'UN ACCORD D'ASSOCIATION ENTRE LES PARTIES. VERSION CONSOLIDEE*. Brüssel, 17. September 1999.

- European Commission, 2006a: *Global Europe Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*. External Trade, Brüssel, 2006.
- European Commission, 2006b: *Handbook for Trade Sustainability Impact Assessment*. External Trade, 2006.
- FOBOMADE, 2006: *Soya boliviana, mercado colombiano, transgenicos y TLC*. Foro Boliviano Sobre Medioambiente Y Desarrollo. 24. März 2006.
- Fritz, Thomas, 2004: *Feindliche Übernahme. Die geplante Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur*. BLUE 21 Arbeitspapier, Berlin 2004.
- 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.
- Gratius, Susanne/ Cienfuegos Mateo, Manuel, 2007: *Three years after the 'impasse': EU expectations of negotiations with MERCOSUR*. In: Briefing Notes for the MEBF's VII Plenary Conference. Lisbon, October 8, 2007. S. 23-28.
- 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.
- 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.
- Kirkpatrick, Colin/Srieciuciu, S. Serban, 2006a: *Trade Liberalisation and the Environment: Assessing the Evidence*. University of Manchester, IARC Working Paper Series, No. 16/2006.
- Kirkpatrick, Colin/Srieciuciu, S. Serban, 2006b: *Assessing the Poverty Impact of Trade Liberalisation: A Critical Appraisal of the Computable General Equilibrium Approach*. University of Manchester, IARC Working Paper Series, No. 15/2006.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2006: *Eine EU-Strategie für Biokraftstoffe*. Mitteilung der Kommission, Brüssel, 8.2.2006, KOM(2006) 34 endgültig
- 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, 2006, S. 27-66.
- Magnoli, Demétrio, 2007: *MERCOSUR + 1: Chavismus contra MERCOSUR*. In: Konrad-Adenauer-Stiftung: *Venezuela y el MERCOSUR*, Mai 2007.
- O Estado de São Paulo, 2008: *Negociações entre Mercosul e UE recomençam em 2008*, 18. Dezember 2007.
- OECD, 2006: *Applying Strategic Environmental Assessment. Good Practice Guidance for Development Co-operation*. Organisation for Economic Co-operation and Development, DAC Guidelines and References Series, Paris, 2006.
- 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, 1999, COM/TD/ENV(99)92/Final

- Oxfam, 2006: *Unequal Partners: How EU-ACP-Partnership Agreements (EPAs) could harm the development prospects of many of the world's poorest countries*. Oxfam Briefing Note, September 2006.
- Rodriguez, Francisco/Rodrik, Dani: *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence*. University of Maryland/Harvard University, 2000.
- Rodrik, Dani, 2001: *The Global Governance of Trade As if Development Really Mattered*. United Nations Development Programme, 2001, New York.
- Russau, Christian, 2005: *Durchsetzung internationaler Investitionsregime: Der Fall EU-Mercosur*. In: Thomas Fritz/Cícero Gontijo/Christian Russau: *Produktion der Abhängigkeit: Wertschöpfungsketten. Investitionen. Patente*. FDCL, Berlin, 2005.
- Russau, Christian, 2004: *Durchsetzung internationaler Handelsregime zwischen Europäischer Union (EU) und dem Gemeinsamen Markt des Südens (Mercosur). Ausländische Direktinvestitionen als Gegenstand der Freihandelsverhandlungen im Spannungsfeld von Investorenrechten, Entwicklung und Menschenrechten*. Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika – FDCL, EU-Mercosur-Bulletin Nr. 1, Januar 2004, S. 14.
- Schlesinger, Sergio, 2006: *O grão que cresceu demais. A soja e seus impactos sobre a sociedade e o meio ambiente*. FASE, Rio de Janeiro, 2006.
- UNEP, 2001: *Reference Manual for the Integrated Assessment of Trade-Related Policies*. United Nations Environment Programme, New York/Genf, 2001.
- UNEP, 1999: *The Implications of the Precautionary Principle for Trade and Sustainable Development*. United Nations Environment Programme. Economics and Trade Unit, Genf, 1999.
- WWF, 2002: *Changing the Balance of Trade*. WWF Briefing on Sustainability Assessment of EU Trade Policy. World Wide Fund for Nature, Juli 2002.