

PARALLELBERICHT
an den UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
zum 3. Staatenbericht von Brasilien

**EU-Mercosur-Abkommen verhindern:
Vereinbarungen des internationalen Paktes über wirtschaftliche,
soziale und kulturelle Rechte konsequent umsetzen**



Vorgelegt durch:
Umweltinstitut München e.V.

Kontakt:
Ludwig Essig
Umweltinstitut München e.V.
Goethestr. 20
80336 München (Germany) Inhalt

Vorwort

1. Einleitung
2. Verletzungen des Rechts auf Selbstbestimmung (Art. 1)
3. Verletzungen des Rechts auf Arbeit (Art. 6)
4. Verletzungen des Rechts auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 7)
5. Verletzungen des Rechts auf Nahrung (Art. 11)
6. Verletzungen des Rechts auf Gesundheit (Art. 12)
7. Empfohlene Maßnahmen

Vorwort

Wir leben in stürmischen Zeiten. Ein Krieg in Europa und nicht zuletzt die damit einhergehende Inflation stellen die Bevölkerung vor große Herausforderungen. Zeitgleich eskalieren täglich die ökologischen Krisen. Für die erfolgreiche Eindämmung der Klimakrise brauchen wir neben mehr Effizienz und Suffizienz auch jede Menge mineralische Rohstoffe und eine starke internationale Gemeinschaft. Es liegt nahe, dass Handelsabkommen geschlossen werden, um diese Ziele zu erreichen. Doch einen Automatismus darf es hier nicht geben:

Nur mit demokratisch, inklusiv und transparent verhandelten Abkommen kann es gelingen, eine sozial-gerechte Außenwirtschafts-, Industrie- und Rohstoffpolitik zu gestalten, die den Herausforderungen unserer heutigen Zeit gewachsen ist und im Rahmen unserer planetaren Grenzen wirtschaftet. In den über 20 Jahre andauernden Verhandlungen zu einem Assoziierungsabkommen zwischen der EU und den Staaten des Mercosur, Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay ist es nicht gelungen, diese Werte zu berücksichtigen. Statt ein Abkommen zu schaffen, das Wertschöpfung in Lateinamerika fördert, den Handel mit klimafreundlichen Produkten unterstützt und den mit klimaschädlichen verhindert liegt uns heute ein veralteter, neokolonialer Giftvertrag vor, der so niemals in Kraft treten darf. Die Menschen unserer beider Kontinente haben mehr verdient als Ausbeutung, abgeholzte Wälder, vergiftete Felder und steigende Emissionen im Verkehr. Wir haben keine Zeit zu verlieren, wir brauchen dringend einen Neustart unserer Beziehungen zu Brasilien und ganz Lateinamerika.

Einleitung

Seit 1999 verhandelte die EU gemeinsam mit Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay das EU-Mercosur-Abkommen. Aus heutiger Sicht wirkt der vorliegende Vertrag wie aus der Zeit gefallen. Die Verhandlungen dauerten über 20 Jahre. Trotz des politischen Abschlusses 2019 lag die Ratifizierung des Abkommens in weiter Ferne, insbesondere aufgrund und während der Amtszeit des rechtsextremen Jair Messia Bolsonaro in Brasilien. Zu diesem Zeitpunkt war die Abholzung im Amazonas-Regenwald auf ein historisches Hoch gestiegen. Doch nach der Wahl des neuen brasilianischen Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva atmeten viele Bäuerinnen und Bauern, Menschenrechtsaktivist:innen und Klimaschützer:innen auf. Endlich besteht zumindest wieder eine Chance auf den Erhalt des Amazonas, eine verlässliche Partnerschaft in den Bereichen Menschenrechte, Arten- und Klimaschutz sowie auf die Transformation unseres Wirtschaftens. Doch nun droht diese Hoffnung durch den EU-Mercosur-Deal bereits im Keim erstickt zu werden. Denn statt einem Aufbruch in eine echte

Partnerschaft auf Augenhöhe wird versucht, den veralteten Vertragstext des EU-Mercosur-Assoziierungsabkommens zu ratifizieren.

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die zu erwartenden Auswirkungen der vollständigen Inkraftsetzung des EU-Mercosur in Bezug auf das Recht auf Selbstbestimmung (Art. 1), das Recht auf Arbeit (Art. 6), das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 7), sowie das Recht auf Nahrung (Art. 11) und auf Gesundheit (Art. 12) des internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Besonders hingewiesen sei auf *“the obligation of States under the Charter of the United Nations to promote universal respect for, and observance of, human rights and freedoms”* (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 16 December 1966).

Verletzungen des Rechts auf Selbstbestimmung

“All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.”

Part 1, Article 1 (2)

Vor allem im Bereich des Handels mit Rohstoffen verstößt EU-Mercosur gegen das Recht auf Selbstbestimmung. Bereits vor Abschluss des Handelsabkommens mahnen die Damnbrüche in Minas Gerais (2015) und Brumadinho (2019) einen verantwortungsvollen Umgang mit der Gewinnung von Rohstoffen wie Eisenerz an. Durch die Beteiligung deutscher und europäischer Firmen an unterschiedlichen Bergbauprojekten in Brasilien sind diese dort mindestens indirekt an Umweltzerstörung und menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen beteiligt. Für die EU ist Brasilien einer der wichtigsten mineralischen Rohstofflieferanten. Allein 57 Prozent der Kaolin-Importe und 48 Prozent der Eisenerzimporte der EU kommen aus Brasilien.¹ Gleichzeitig gehen rund zehn Prozent der Abholzung in Amazonien auf das Konto des Bergbaus.² Während auf einigen Rohstoffen, wie Eisenerz, Rohkupfer, Silber oder Rohöl, bereits keine Zölle für die EU mehr gelten, bestehen auf Aluminiumerz, Bauxit, viele Eisen-, Stahl- und Kupferprodukte, sowie zahlreiche weiterverarbeitete Rohstoffe, die für die Automobilindustrie unverzichtbar sind, Einfuhrzölle. Diese sollen durch das

¹ EU-Kommission, 2017

² Zoe Sullivan: Mining activity causing nearly 10 percent of Amazon deforestation, Mongabay, 2. November 2017: <https://news.mongabay.com/2017/11/mining-activity-causing-nearly-10-percent-of-amazon-deforestation/>

Handelsabkommen beseitigt werden. Ein noch wichtigeres Vorhaben der EU ist es jedoch, mögliche Exportbeschränkungen der Mercosur-Staaten auf für die EU-Industrie wichtige Rohstoffe durch das Abkommen zu verhindern. Neben den damit einhergehenden negativen sozialen und ökologischen Auswirkungen, auf die in den zwei folgenden Kapiteln näher eingegangen werden soll, hat dies nicht zu unterschätzende Auswirkungen auf die heimische Industrie in Brasilien. Denn mit der Zementierung dieser einseitigen Handelsbeziehung führt die EU Brasilien in die Sackgasse des ewigen Rohstofflieferanten, während die Wertschöpfung in der EU stattfindet. In den Marktzuganglisten des Assoziierungsabkommens haben sich EU und Mercosur dazu verpflichtet, den Großteil dieser Zölle in mehreren Schritten innerhalb von 10 Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens zu beseitigen.³ Eine weitere überaus wichtige Bestimmung: Das Abkommen schreibt ein grundsätzliches Verbot von jeglichen Steuern und Abgaben auf Exporte vor. Exportsteuern sind ein wichtiges entwicklungs- und industriepolitisches Instrument, mit dem Regierungen sowohl Staatseinnahmen erzielen als auch die inländische Verfügbarkeit knapper Rohstoffe sicherstellen können, seien dies Lebensmittel oder Bergbauprodukte. So können Exportsteuern beispielsweise dafür eingesetzt werden, die günstige Rohstoffverfügbarkeit für den Aufbau eigener Industriezweige zu gewährleisten. Doch in Artikel 8 des Kapitels über den Güterhandel heißt es, dass drei Jahre nach Inkrafttreten des EU-Mercosur-Abkommens keine der Vertragsparteien derartige Exportabgaben einführen oder aufrechterhalten werden dürfen. Nachdem auch in Brasilien die Exportsteuern auf mineralische und agrarische Rohstoffe abgeschafft wurden, wurde deren Wiedereinführung in den letzten Jahren immer wieder diskutiert. Diese könnten dann aber einen potenziellen Verstoß gegen das EU-Mercosur-Abkommen bedeuten. Ein Verzicht auf Exportsteuern zu Lasten der heimischen Industrie und den Arbeitern wegen des EU-Mercosur-Abkommens würde einen eklatanten Bruch mit Part 1, Article 1 (2) darstellen.

Verletzungen des Rechts auf Arbeit

“...to achieve the full realization of this right shall include technical and vocational guidance and training programmes, policies and techniques to achieve steady economic, social and cultural development and full and productive employment under conditions safeguarding fundamental political and economic freedoms to the individual.” Part 3, Article 6 (2)

³ Market Access Offer for Goods: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/159729.htm>, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/159729.htm>

Besondere Sorgen bereitet uns das EU-Mercosur-Abkommen in Bezug auf die Auswirkungen auf die Beschäftigten im Mercosur. Da das Abkommen keine Maßnahmen enthält, um die Wettbewerbsfähigkeit der Autoindustrie im Mercosur zu verbessern, bleibt der strukturelle Vorteil der EU-Industrie mit den vereinbarten Zolllsenkungen erhalten. Die Einigung schreibt vor, dass der Mercosur die Autozölle 15 Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens vollständig beseitigt. Derzeit erhebt Brasilien auf Autos Zölle von 35 Prozent. Der schrittweise Zollabbau soll nach einer Übergangsfrist von sieben Jahren nach dem Inkrafttreten beginnen. Während dieser Frist gewährt der Mercosur aber bereits eine Quote von 50.000 PKW, die zu halbiertem Zollsatz eingeführt werden dürfen. Eine am 21.11.2022 vorgestellte Studie von Prof. Marta Castilho von der Federal University of Rio de Janeiro rechnet mit einem voraussichtlichen Verlust von insgesamt 400.000 Arbeitsplätzen allein in der Automobilindustrie, wovon 280.000 Frauen betroffen sind.⁴ Nicht zuletzt die brasilianische Regierung selbst warnte bereits vor den problematischen Vereinbarungen im jetzigen Abkommen, die drohen, auf Kosten der industriellen Entwicklung im eigenen Land zu gehen.⁵ Eine im Juli diesen Jahres vorgestellte Studie des brasilianischen Institute of Applied Economic Research rechnet außerdem ebenfalls mit einer Deindustrialisierung Brasiliens in Folge des Abkommens.⁶

Verletzungen des Rechts auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen

“The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of just and favourable conditions of work which ensure” Part 3, Article 7

Neben den zu erwartenden Jobverlusten muss das Augenmerk ebenfalls auf die Arbeitsbedingungen selbst gelegt werden. Eine Bestandsaufnahme zeigt dabei eine desaströse Lage. So hat der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) Brasilien auch im Jahr 2022 erneut in der Liste der „zehn schlimmsten Länder für erwerbstätige Menschen“ seines Globalen Rechtsindex aufgeführt.⁷ Nicht nur, dass die Zahl der abgeschlossenen Tarifverträge

⁴ Martha Castilho: gender-differentiated impacts of the pending EU-Mercosur trade agreement, 21.11.2022, <https://www.youtube.com/watch?t=2260&v=SqHi7lh34sl&feature=youtu.be>

⁵ Sarah Anne Aarup: EU-Mercosur deal faces moment of truth, 02.02.2023, <https://www.politico.eu/article/eu-mercosur-deal-truth-amazon-deforestation-trade-agreement-france-emmanuel-macron/>

⁶ Acordo Mercosul-União Europeia e mudança estrutural: Considerações a partir de modelos de equilíbrio geral, Juli 2023: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/07/acordo-mercosul-uniao-europeia-e-mudanca-estrutural-consideracoes-a-partir-de-modelos-de-equilibrio-geral-2/>

⁷ ITUC Global Rights Index 2022: ITUC GRI

zurückgeht - auch die Lockerungen, die mit Blick auf die Strafen bei Verstößen gegen das Verbot von Sklavenarbeit durchgesetzt wurden, zeigen vor allem in den Bereichen der Agrarwirtschaft, in dem viele Kinder und Jugendliche arbeiten, negative Auswirkungen.⁸ Zudem hat Brasilien weder das Übereinkommen 87 zur Vereinigungsfreiheit, noch das Übereinkommen 187 zum Arbeitsschutz der ILO unterzeichnet. Hinzukommen zunehmende Landkonflikte um Land und Wasser, die ihre Opfer nach sich ziehen.⁹ Es ist ausdrücklich nicht das Ziel dieses Berichts, Brasilien in ein schlechtes Licht zu stellen, noch die Bemühungen des aktuellen Präsidenten Inácio Lula da Silva klein zu reden. Vor dem Hintergrund der schwierigen Mehrheitsverhältnisse im Parlament muss jedoch damit gerechnet werden, dass seine Reformbemühungen eine sehr begrenzte Chance auf Umsetzung haben. Unter diesen Vorzeichen ist die Ratifizierung von EU-Mercosur in jedem Fall abzulehnen. Der Vertragstext enthält weder die Verpflichtung zur Ratifizierung aller ILO-Kernarbeitsnormen, noch sieht er effektive Maßnahmen vor, um die zahllosen Menschenrechtsverletzungen bei Landkonflikten zu ahnden. Besonderes Augenmerk muss darauf gelegt werden, dass das Nachhaltigkeitskapitel das einzige ist, das vom Streitbeilegungsmechanismus des Abkommens ausgenommen ist (Art. 15.5). Zwar wird in Konfliktfällen ein Expertenpanel einberufen, dieses kann aber nur unverbindliche Empfehlungen aussprechen. Nicht nur, dass das geplante Abkommen zur Zementierung dieser Situation beiträgt. Durch die umfangreichen Zollsenkungen für industrielle Importe aus der EU wird der Druck auf Land, Ressourcen und Arbeiter weiter steigen.

Verletzungen des Rechts auf Nahrung

“Taking into account the problems of both food-importing and food-exporting countries, to ensure an equitable distribution of world food supplies in relation to need.” Part 3, Article 11 (2) b

Die UN hat sich vorgenommen, bis 2030 den weltweiten Hunger zu beenden. Dabei spielt insbesondere die Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität und des Einkommens von marginalisierten Gruppen wie indigenen Gemeinschaften und landwirtschaftlichen

⁸ Amerika21: Brasilien nach der Wahl: "Die Regierung Lula wird ums Überleben kämpfen", 08.07.2023

⁹ CPT: Conflitos no Campo Brasil 2019, Comissão Pastoral da Terra, Goiânia, April 2020: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/5167-conflitos-no-campo-brasil-2019>

Familienbetrieben eine entscheidende Rolle. Dies soll über den sicheren und gleichberechtigten Zugang zu Grund und Boden, Produktionsressourcen und Möglichkeiten zur Wertschöpfung gelingen (Ziel 2.3) (UN 2018). In Brasilien leiden über 33 Millionen Menschen an schwerer Ernährungsunsicherheit. 125 Millionen Menschen sind von Ernährungsunsicherheit betroffen.¹⁰ „Heute hat jede/r Dritte nur einen unzureichenden Zugang zu Nahrung, Wasserquellen und Anbauflächen für Grundnahrungsmittel werden von der Agrarindustrie zerstört...“¹¹ Das EU-Mercosur-Abkommen verändert die wirtschaftlichen Bedingungen für landwirtschaftliche Betriebe in der EU und den Mercosur-Staaten. Weil das Abkommen keine wirksamen Schutzmaßnahmen enthält, wird das Abkommen den Druck auf landwirtschaftliche Kleinbetriebe und indigene Gemeinschaften sowie deren Land dramatisch erhöhen, was deren Produktivitätssteigerung gefährdet.¹² Während die massive Ausbreitung der Soja-Monokulturen in Brasilien Millionen Menschen zur Flucht zwingt¹³ (besonders vulnerable Gruppen), erwähnt EU-Mercosur zwar die von der UN zum Schutz indigener Rechte festgelegte *free, prior and informed consent*, schützt diese jedoch nicht.¹⁴ Das EU-Mercosur-Abkommen verfolgt das Ziel, die (meist mit Gensoja gefütterten) Fleischexporte von Brasilien nach Europa um 50 % zu steigern. Dies hätte eine weitere Steigerung von Hunger, Landlosigkeit, Waldabholzung in Brasilien, sowie die Schließung von Familienbetrieben in Europa zur Folge. Außerdem verringert der Anstieg von Monokulturen den Zugang zu sauberem Wasser. Damit verstößt EU-Mercosur nicht nur gegen Artikel 11 des Committee on Economic, Social and Cultural Rights, sondern auch gegen die Nachhaltigkeitsziele der UN.

Verletzungen des Rechts auf Gesundheit

“The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.”

Part 3, Article 12 (1)

“The improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene”

Part 3, Article 12 (2) b

¹⁰ FIAN worldwide, FoodFirst 1, S. 19

¹¹ FIAN Deutschland e.V.: Brief zur aktuellen Situation in Brasilien, September 2022

¹² Teller, Friederike. Brandt, Katharina. Thomsen, Berit: *Auswirkungen des EU-Mercosur-Abkommens auf Agrarhandel und SDGs*. S. 20 f. Bonn/Berlin, Dezember 2020

¹³ Grain: Soja-Nexus in South America, S.52, http://www.grain.org/seedling_files/seed-07-07-7-5-en.pdf

¹⁴ Hinojosa, Leonith: *EU-Mercosur Trade Agreement: Potential Impacts on Rural Livelihoods and Gender (with Focus on Bio-fuels Feedstock Expansion)*. Manchester, November 2009

Kaum ein anderes Beispiel wie das des Pestizidhandels offenbart so deutlich die Scheinheiligkeit der Doppelstandards in der EU-Handelspolitik. Während die Europäische Kommission interne Zielvorgaben bei der Verringerung des Pestizideinsatzes¹⁵ festgelegt hat, drängt sie gleichzeitig auf die Ratifizierung des EU-Mercosur-Handelsabkommens, die genau diese Ziele sabotieren wird. Bereits heute gehört Brasilien zu den drei größten Pestizidverbrauchern der Welt.¹⁶ Und trotz den Ankündigungen des neuen Präsidenten, eine ökologische Landwirtschaft fördern zu wollen, wurden in den ersten zwei Monaten seiner Amtszeit 48 neue Pestizide zugelassen. In der brasilianischen Landwirtschaft werden viele Pestizide mit in der EU nicht zugelassenen Wirkstoffen eingesetzt. Im Februar 2023 hatten 63 Prozent der in Brasilien zugelassenen Wirkstoffe keine entsprechende Zulassung in der EU. Dennoch lässt die EU zu, dass diese Substanzen innerhalb ihrer Grenzen hergestellt und nach Brasilien exportiert werden. Davon profitieren die deutschen Chemieunternehmen BASF und Bayer, die zu den größten Pestizidherstellern der Welt gehören.¹⁷ Der großflächige Einsatz von Pestiziden ist für die menschliche Gesundheit hochgefährlich. Eine Eindämmung durch das Handelsabkommen ist jedoch ausgeschlossen. Denn eine feste Verankerung des Vorsorgeprinzips im SPS-Kapitel, oder gar wirksame Importkontrollen fehlen gänzlich.¹⁸ Bereits heute verbraucht Brasilien circa eine halbe Million Tonnen Pestizide pro Jahr. Dabei sind 20 Prozent der in Brasilien verkauften Pestizide laut dem Pestizid Aktionsnetzwerk (PAN) hochgefährlich, auch für die menschliche Gesundheit. Die Folgen sind gravierend. Jährlich gibt es tausende Pestizidvergiftungen, auch mit Todesfolge.¹⁹ Aktuell werden auf EU-Pestizidexporte in die Mercosur-Region Zölle von 11 bis zu 14 Prozent erhoben.²⁰ Das

¹⁵ EUR-Lex (2020a). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: "Vom Hof auf den Tisch" – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem. Verfügbar unter: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF.

¹⁶ Statista: *Leading countries in agricultural consumption of pesticides worldwide in 2020*, <https://www.statista.com/statistics/1263069/global-pesticide-use-by-country>

¹⁷ Cunha, Lis. Jürgens, Gesche. Knirsch, Jürgen. Ole Menze, Merlin. Nadkarni, Miryam. Schwarz, Louisa: *Giftcocktail: Der EU-Mercosur-Deal*. Hamburg, Mai 2023: <https://www.greenpeace.de/publikationen/GiftcocktailEU-Mercosur.Limetten-Studie.pdf>

¹⁸ Luciana, Ghiotto. Javier, Echiade: *Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur*. Berlin, Buenos Aires, Brussels, December 2019

¹⁹ Fritz, Thomas: *EU-Mercosur-Abkommen: Risiken für Klimaschutz und Menschenrechte*, Aachen, Hamburg, Wien, Juni 2020

²⁰ European Commission, DG Trade (2022). Appendix on tariff elimination schedule for Mercosur. Verfügbar unter: <https://www.circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36c-bd0e/library/a041f028-2c04-4f52-b1c7-b929d61d7800/details>.

Handelsabkommen würde die Zölle auf mehr als 90 Prozent der EU-Chemikalienexporte, einschließlich Pestiziden, abschaffen.²¹ Dies bedeutet, dass die Pestizidindustrie mit höheren Absatzmengen zu zollfreien Preisen rechnen kann. Außerdem würden die Einfuhrkontrollen abgebaut, und die Exporteure könnten sich selbst bescheinigen, dass sie die EU-Richtlinien in Bezug auf die Rückstände von Pestiziden einhalten.²²

Empfohlene Maßnahmen

Um die besagten Rechte (Art. 1, Art. 6, Art. 7, Art. 11, Art. 12) des internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu wahren sind mindestens folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- Sofortiger Stopp der Verhandlungen über das vorliegende EU-Mercosur-Abkommen
- Grundlegende Neuverhandlungen eines Handelsabkommens zwischen der EU und den Mercosur-Staaten
- Unterzeichnung aller ILO-Kernarbeitsnormen durch Brasilien
- Erhalt der Regulierungsfreiheit zum Schutz der heimischen Industrie und den damit verbundenen Arbeitsplätzen
- Verbot von Gentechnik in der Landwirtschaft in Brasilien
- Einführung einer Haftung durch Agro-Konzerne für alle durch den Einsatz von Pestiziden entstandenen Schäden
- Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und Nahrungsmittelversorgung
- Umsetzung einer Agrarreform zugunsten von Kleinbauern und Landlosen

²¹ Greenpeace Germany (2020)

²² Greenpeace EU (2023)