



Viviana Barreto

EU-MERCOSUR-Abkommen: eine strategische Analyse aus der Perspektive des MERCOSUR

Die Europäische Union und der MERCOSUR führen seit mehr als dreißig Jahren biregionale Verhandlungen, um eine vertragliche Grundlage zur Regelung ihrer wirtschaftlichen, politischen und kooperativen Beziehungen zu vereinbaren.¹ Die unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen sowie die Entwicklungsasymmetrien erklären zu einem großen Teil die Komplexität dieses Prozesses. Die Unterzeichnung des Interimsabkommens über Handel (ITA)² und des Assoziierungsabkommens am 16. Januar sowie der Beschluss der Europäischen Union über sein vorläufiges Inkrafttreten scheinen den Abschluss dieser Phase zu markieren. Aber ist das wirklich das Ende der Verhandlungen? Welche Auswirkungen wird seine Umsetzung auf die bi-regionale Beziehung haben?

1. Der MERCOSUR heute: ein ehrgeiziges, aber unvollendetes Integrationsvorhaben

Der MERCOSUR wurde vor 35 Jahren mit dem Ziel gegründet, einen gemeinsamen Markt zwischen den Ländern des Cono Sur zu schaffen. In den ersten Jahren machte er rasche Fortschritte: 1991 wurde er als Freihandelszone eingerichtet und 1995 führte er einen gemeinsamen Außenzolltarif ein, wodurch eine Zollunion entstand, die als Zwischenstufe auf dem Weg zum gemeinsamen Markt konzipiert war. Dieses Konzept drückt das Bestreben nach einer tiefgreifenden Integration aus, die auf der Schaffung einer gemeinsamen Handelspolitik und gemeinsamen Verhandlungen mit Drittländern basiert.³ Dieser Prozess ging mit dem Aufbau eines umfassenden institutionellen Netzwerks einher, das auf Integration und Zusammenarbeit auch in nicht-wirtschaftlichen Bereichen ausgerichtet war, darunter soziale Entwicklung, Menschenrechte, Kultur, Infrastruktur,

¹ Wir datieren den Beginn auf das Jahr 1995 mit der Unterzeichnung des Interregionalen Rahmenabkommens über wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit.

² Nach seiner englischen Abkürzung

³ Nur 16 der 369 wirtschaftlichen Integrationsabkommen, die 2025 in Kraft waren, waren Zollunionen. (Zelicovich & Park, 2025).

der Abbau von Ungleichheiten und der politische Dialog.

Nach Jahrzehnten des institutionellen Aufbaus hat der MERCOSUR jedoch nach wie vor Schwierigkeiten bei der Konsolidierung seines integrierten Wirtschaftsraums. Die Vielzahl der Ausnahmen vom gemeinsamen Außenzolltarif sowie unterschiedliche Strategien der Mitgliedstaaten bei der internationalen Integration haben dazu geführt, dass der Block als unvollkommene Zollunion bezeichnet wird.

Diese Einschränkungen haben die Debatte über die Zukunft des Blocks neu belebt. Während einige Länder auf eine Lockerung drängen, um einzelne Handelsabkommen voranzutreiben, betonen andere die Notwendigkeit einer gemeinsamen Handelspolitik.

Die Verhandlungen über das Abkommen mit der Europäischen Union haben in diesem Zusammenhang mehrfach die blockinterne politische Kohäsion gefördert, konnten jedoch die Lockerungsbestrebungen nicht vollständig zerstreuen.⁴

Zwischenstaatliche institutionelle Struktur

Die institutionelle Funktionsweise des MERCOSUR ist eindeutig zwischenstaatlich geprägt. Entscheidungen werden von den Mitgliedstaaten im Konsens getroffen, und die politische Steuerung des Integrationsprozesses obliegt Gremien, die mit Regierungsvertreter:innen besetzt sind. Es gibt keine supranationale Behörde mit eigenständiger Befugnis, die regionale Politik zu gestalten oder die Interessen des Blocks zu vertreten. Folglich hängen der Fortschritt der Integration und die gemeinsamen Außenverhandlungen in hohem Maße von der politischen Konsensfähigkeit der Regierungen ab.

Dabei kam der Führungsrolle Brasiliens traditionell eine entscheidende Bedeutung für die Ausrichtung des Integrationsprozesses zu. Dies zeigte sich auch in den Verhandlungen mit der Europäischen Union, deren Neubelebung in den letzten Jahren maßgeblich auf Anstöße der Regierung von Präsident Luiz Inácio Lula da Silva zurückzuführen ist.⁵

Politische Fragmentierung und geopolitischer Kontext

Im derzeitigen internationalen Kontext, der von zunehmenden geopolitischen und handelspolitischen Spannungen geprägt ist, gehen die außenpolitischen Positionen der MERCOSUR-Mitgliedstaaten auseinander. Während einige Regierungen – insbesondere die Argentinien und Paraguays – eine größere Nähe zu den Vereinigten Staaten bekunden⁶, versucht Brasilien, sich als wichtiger Akteur beim Aufbau einer multipolareren internationalen Ordnung zu positio-

nieren, indem es den Dialog zwischen aufstrebenden Mächten unterstützt und seine Beteiligung an Foren wie den BRICS verstärkt. Unter Lulas Führung setzt die Außenpolitik Brasiliens auf die Verteidigung der lateinamerikanischen Souveränität, die Kritik an der Eskalation militärischer und handelspolitischer Konflikte und die Förderung einer regelbasierten internationalen Ordnung. Dabei hat es mit Entschlossenheit und Verhandlungsgeschick auf den von den Vereinigten Staaten unter der Regierung Trump ausgeübten Handelsdruck reagiert.⁷ Uruguay hat seinerseits eine zurückhaltendere Haltung eingenommen, steht jedoch in der Frage der internationalen Integration im Großen und Ganzen den von Brasilien vertretenen Positionen nah.

Diese Unterschiede wirken sich aufgrund des zwischenstaatlichen Charakters des Blocks auf dessen Funktionsweise aus und erklären zum Teil die Schwierigkeiten bei der Entwicklung langfristiger regionaler Strategien in der Außen- und Handelspolitik. Dies ist angesichts des ungewissen Ausgangs der Wahlen in Brasilien im Oktober 2026 von besonderer Bedeutung.

Wirtschaftlich-produktive Dimension und Stand der regionalen Integration

Insgesamt machen die Europäische Union und der MERCOSUR etwa ein Fünftel des weltweiten Bruttoinlandsprodukts aus. Die wirtschaftlichen Asymmetrien zwischen den beiden Blöcken sind jedoch erheblich: Während auf die EU rund 18 Prozent des weltweiten BIP entfallen, machen die MERCOSUR-Länder etwa drei Prozent aus, wobei Brasilien den größten Teil dieses wirtschaftlichen Gewichts auf sich vereint. Der Anteil der EU am weltweiten Warenhandel beträgt 13,4 Prozent, während der Anteil des MERCOSUR zwei Prozent nicht übersteigt. [↗ Abb. 1 auf Seite 3](#)

Zugleich ist die Dichte des intraregionalen Handels im MERCOSUR relativ gering, seine Tendenz war in den letzten Jahrzehnten rückläufig. Der Anteil des intraregionalen Handels am gesamten Handel seiner Mitglieder liegt zurzeit bei etwa 13,5 Prozent bei den Exporten und 10,7 Prozent bei den Importen. Die Bedeutung ist jedoch für jeden Partner unterschiedlich: Während Paraguay stark vom regionalen Markt abhängig ist, liegt die Abhängigkeit im Falle Uruguays und Argentinien auf mittlerem Niveau und bei Brasilien auf deutlich geringerem Niveau.

⁴ Vor kurzem hat Argentinien mit den Vereinigten Staaten ein Abkommen über gegenseitigen Handel und Investitionen unterzeichnet. Uruguay hat seinerseits unilaterale Schritte Richtung Asien unternommen: Es leitete das Beitrittsverfahren zum Umfassenden und progressiven Abkommen für die transpazifische Partnerschaft (engl. Abk. CPTPP) ein und bekundete sein Interesse an einer Mitgliedschaft in der Regionalen Umfassenden Wirtschaftspartnerschaft (engl. Abk. RCEP) unter der Führung Chinas.

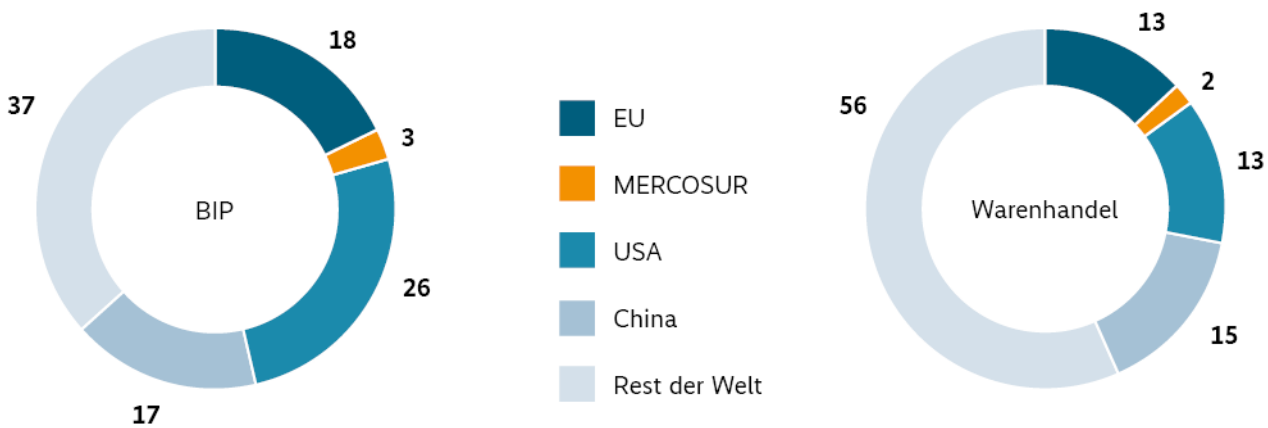
⁵ Lula hat seine dritte Amtszeit im Januar 2023 angetreten.

⁶ Die Präsidenten Milei und Peña beteiligten sich an der Gründung des von Donald Trump einberufenen „Schilds der Americas“, um ein von den Vereinigten Staaten geführtes Militärbündnis mit dem vielbeschworenen Ziel der „Zerstörung“ der Drogenkartelle.

⁷ In seiner aktuellen Amtszeit (2023–2026) hat Lula da Silva mehr als 40 Auslandsbesuche absolviert, wobei die meisten Besuche auf die BRICS-Region entfielen, gefolgt von der EU.

Anteil der EU und des MERCOSUR am globalen BIP und am globalen Warenhandel

(in Prozent, 2024)

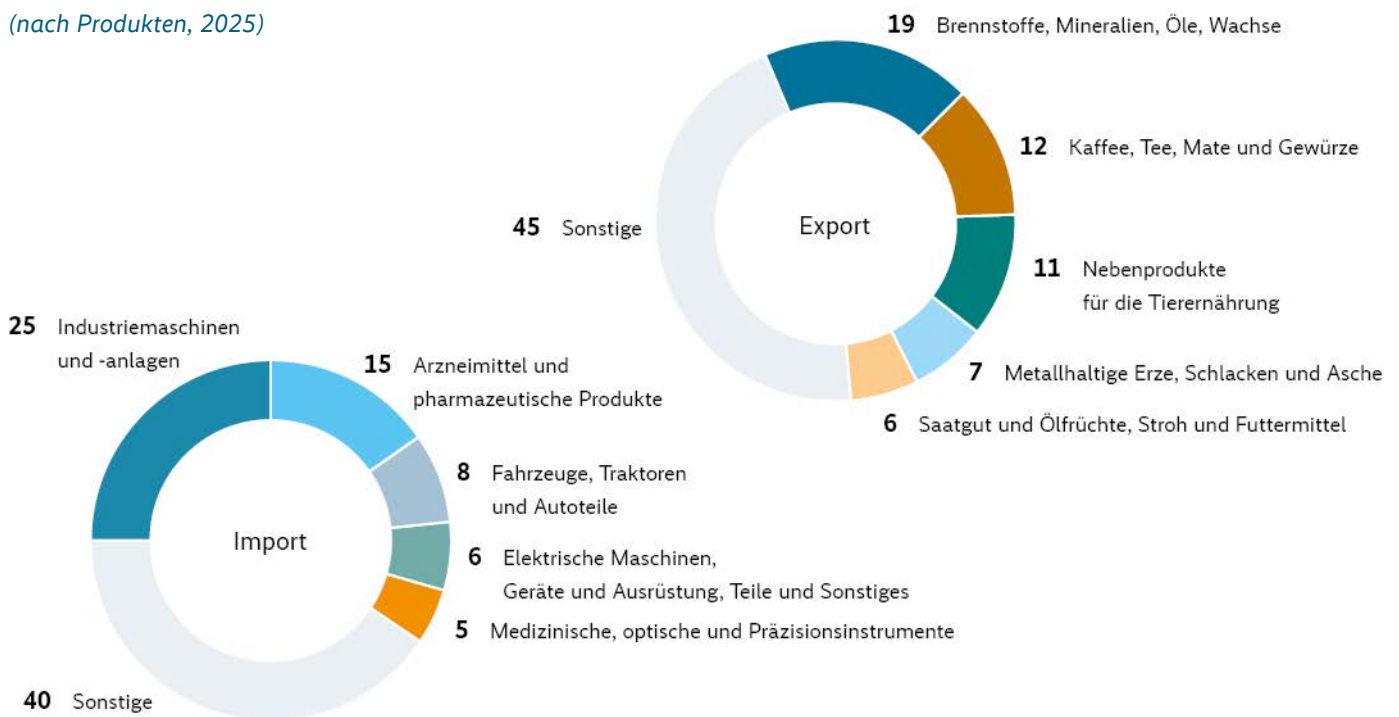


Quelle: Weltbank

Quelle: EU und Außenhandelsstatistiksystem des MERCOSUR (SECEM)

Wichtigste Handelsgüter, Außenhandel mit der EU und dem Rest der Welt

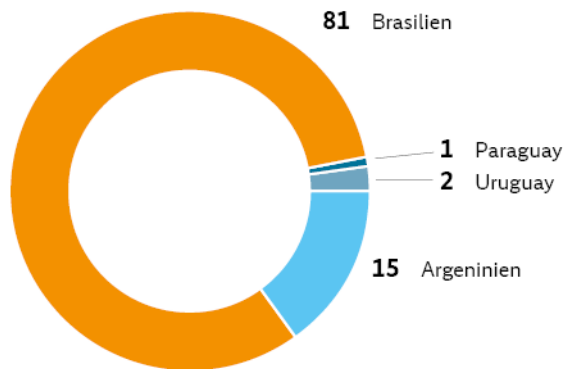
(nach Produkten, 2025)



Das Gewicht des MERCOSUR-internen Handels in der Außenhandelsstruktur des Blocks geht zurück, was mit einem hohen Anteil von Primärprodukten an den Ausfuhren des MERCOSUR einhergeht. Im Jahr 2024 machten lebende Tiere und Fleisch, Fisch und Krustentiere, Milch und Milchprodukte, Honig, Eier und andere Erzeugnisse tierischen Ursprungs mehr als die Hälfte der Exporte des MERCOSUR aus.

Die EU ist der zweitgrößte Handelspartner des MERCOSUR; diese Position nimmt sie seit 2016 ein, nachdem sie von China vom ersten Platz verdrängt wurde. Die derzeitige Handelsbilanz weist starke Ungleichgewichte auf: Während Rohstoffe 81 Prozent der Ausfuhren des MERCOSUR in die EU auf Rohstoffe ausmachen, entfallen 86 Prozent der Einfuhren aus Europa auf industrielle Produkte.⁸ ↗ Abb. 2

⁸ Informe Mercosur Nr. 27: MERCOSUR: Negociaciones estratégicas y escenarios emergentes (Strategische Verhandlungen und neue Szenarien), BID - INTAL, Juni 2025. Verfügbar unter <https://publications.iadb.org/es/informe-mercursosur-no-27-mercursosur-negociaciones-estrategicas-y-escenarios-emergentes>



Quelle: Außenhandelsstatistiksystem des MERCOSUR (SECEM), <https://estadisticas.mercosur.int/>

Der Anteil am Außenhandel des Blocks mit der EU entspricht dem relativen wirtschaftlichen Gewicht der MERCOSUR-Länder: Auf Brasilien entfallen 80 bis 81 Prozent des Handelsvolumens, auf Argentinien 15 bis 16 Prozent und auf Uruguay und Paraguay zwei bis drei Prozent bzw. ein bis zwei Prozent.⁹

Beim Handel mit Dienstleistungen verzeichnet die Europäische Union gegenüber Lateinamerika und dem MERCOSUR einen strukturellen Überschuss, insbesondere bei Unternehmens-, Finanz- und digitalen Dienstleistungen – Sektoren, in denen sie über klare Wettbewerbsvorteile verfügt.

Diese Position hängt zudem mit ihrer starken Präsenz als Investor in der Region zusammen. Auf die Europäische Union als größtem ausländischem Anleger in den MERCOSUR-Ländern entfallen zwischen 40 Prozent und 45 Prozent aller ausländischen Direktinvestitionen, davon rund 70 Prozent auf Brasilien (UNCTAD; ECLAC).

2. Die Vertragsverhandlungen: zwischen geopolitischer Notwendigkeit und Impact-Einschätzung

Vor dem Hintergrund zunehmender globaler Handelskonflikte ist das Abkommen Teil der Strategie, eine regelbasierte internationale Ordnung aufrechtzuerhalten und in diesem Sinne die Beziehungen zu einem strategischen Partner wie der Europäischen Union zu stärken.

Es besteht weitgehende Übereinstimmung darüber, dass der **geopolitische Faktor** ein wichtiger Katalysator für die Verhandlungen war. In der Folge sind die Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen des Abkommens auf die Produktionsstruktur in der öffentlichen Debatte in den Hintergrund getreten, während die geopolitische Dimension angesichts der aktuellen Lage zunehmend an Bedeutung gewonnen hat.

Das Abkommen stärkt die Wettbewerbsposition der EU gegenüber Akteuren wie China auf dem südamerikanischen Markt. Aus Sicht des MERCOSUR wird es wiederum als Instrument geschätzt, das im Handel mit einem wichtigen Partner vor dem Hintergrund zunehmender globaler Handelskonflikte für rechtliche Berechenbarkeit sorgt.

Der Abschluss der Verhandlungen diene auch dazu, die Spannungen innerhalb des MERCOSUR einzudämmen – insbesondere die von Uruguay erhobenen Forderungen nach Fortschritten bei den Außenverhandlungen oder einer Lockerung der Zollunion – und den Zusammenhalt des Blocks unter der Führung Brasiliens angesichts von Zersplitterungsrisiken, wie sie sich aus der Ausrichtung der Regierung von Javier Milei ergeben, zu bekräftigen.

Die Wiederaufnahme der Verhandlungen über das 2019 grundsätzlich unterzeichnete Abkommen erfolgte nach dem Amtsantritt der Regierung Lula in Brasilien. Infolgedessen behält der Text von 2024 die Struktur des Abkommens über den Warenhandel bei, führt jedoch einige Änderungen – sogenannte „Amendments“ – ein, die den konkreten Anliegen der brasilianischen Regierung Rechnung tragen.

Was hat sich geändert?

Fahrzeughandel und neue Technologien

Das Abkommen sieht eine schrittweise Liberalisierung des Automobilsektors vor, wobei die Fristen je nach Technologie unterschiedlich sind. Für Elektro- und Hybridfahrzeuge wird die Liberalisierungsfrist gegenüber den Plänen von 2019 verlängert: Der Zoll wird nach 18 Jahren abgeschafft – drei Jahre später als bei Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor –, allerdings mit einer deutlichen Senkung von Beginn an (von 35 auf 25 Prozent). Bei Wasserstofffahrzeugen und anderen neuen Technologien verlängern sich die Fristen für eine vollständige Liberalisierung auf 25 bzw. 30 Jahre. Die Zollsenkungen beginnen erst im siebten Jahr, wobei zu diesem Zeitpunkt zunächst 28,6 Prozent des geltenden Satzes abgebaut werden.

⁹ Außenhandelsstatistiksystem des SECEM, <https://estadisticas.mercosur.int/>

Zwar wurden durch die Neuverhandlung im Vergleich zum Text von 2019 längere Fristen für die Öffnung des MERCOSUR-Marktes eingeführt, doch lässt die hohe Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie darauf schließen, dass das Abkommen einen Nettovorteil für ihre Exporte mit sich bringt. So hat der Verband der europäischen Automobilhersteller (ACEA) gegenüber dem Europäischen Parlament seine Erwartung geäußert, die Ausfuhren in die Region in den nächsten 15 Jahren zu verdreifachen.¹⁰

Ausfuhrzölle

Um die Einfuhren und damit die Versorgung mit für die strategische Autonomie notwendigen Gütern zu verbilligen, setzt sich die EU mit Nachdruck für die Senkung oder Abschaffung sämtlicher Ausfuhrzölle auf Rohstoffe ein. Wie bereits im Vertragstext von 2019 sieht das Abkommen die Abschaffung – oder Senkung auf null – der Ausfuhrzölle auf Rohstoffe und Industriegüter vor. Dazu werden konkrete Zeitpläne festgelegt: Im Falle Argentiniens umfassen diese unter anderem Produkte wie Soja und Sojaderivate, Weizenmehl, Mineralien und Kohlenwasserstoffe, Leder, Kork, Papier oder Pappe, Stahl und chemische Erzeugnisse; in Uruguay gelten sie hauptsächlich für Leder.

Für Brasilien bleibt die Möglichkeit bestehen, Ausfuhrzölle auf bestimmte kritische Mineralien, Brennstoffe und strategische Metalle zu erheben, wobei jedoch Ausfuhren in die EU gegenüber Ausfuhren in Drittmärkte bevorzugt behandelt werden. In diesem Zusammenhang hebt die von der EU veröffentlichte offizielle Zusammenfassung des Abkommens hervor, dass Brasilien der Abschaffung von Ausfuhrzöllen auf Rohstoffe zugestimmt hat, die als entscheidend für seine Diversifizierungsstrategie – im Zusammenhang mit der Energie- und Digitalwende – angesehen werden, wie Nickel, Kupfer, Aluminium, Stahlrohstoffe, Stahl und Titan.

Die Abschaffung von Ausfuhrzöllen kann den politischen Spielraum zur Förderung der lokalen Rohstoffverarbeitung einschränken, insbesondere von solchen, die für die Energiewende von strategischer Bedeutung sind, sowie die Nutzung von Ausfuhrzöllen zur Regulierung der Inlandspreise oder zur Erhebung von Steuern.

Kontingente für Schweinefleisch und Biodiesel im Handel mit Paraguay

Dem Land wurde aufgrund seines Status als Binnenentwicklungsland ein zusätzliches Kontingent von 1.500 Tonnen Schweinefleisch und 50.000 Tonnen Biodiesel gewährt.

Öffentliches Beschaffungswesen

Die wichtigste Änderung an dem 2024 unterzeichneten Abkommen auf dem Gebiet des öffentlichen Beschaffungswesens ist die Öffnung der Regierungen unterhalb der brasilianischen Bundesebene für europäische Unternehmen im Gegenzug für einen stärkeren Schutz in sensiblen Bereichen der öffentlichen Politik, insbesondere im Gesund-

heitswesen, in der landwirtschaftlichen und technologischen Entwicklung sowie bei KMU-spezifischen Programmen. Seitens der EU werden Waren und Dienstleistungen des Gesundheitssektors im Falle Brasiliens vom Geltungsbereich ausgenommen. Die gegenseitige Öffnung unterhalb der Bundesebene ist wiederum an die Bedingung geknüpft, dass der von Brasilien festgelegte Geltungsbereich und die Ausnahmen einen als zufriedenstellend erachteten Zugang gewährleisten.

Argentinien und Uruguay sehen keine sofortige Öffnung auf subnationaler Ebene vor, sondern verpflichten sich, diese innerhalb von zwei Jahren zu prüfen. Im Falle Argentiniens werden politische Handlungsspielräume durch Ausnahmen, vor allem bei Verbrauchsmaterialien, Bekleidung, Lebensmitteln, Ausrüstung, Fahrzeugen und Gesundheitsprodukten beibehalten. Uruguay hingegen schützt die Beschaffung von Erdöl und Erdölderivaten, Energie, Vieh, Finanzdienstleistungen, die Übertragung von Dienstleistungen sowie Aufträge, die unter das Öffentliche Beschaffungsprogramm für die Entwicklung und unter die Regelungen für familiäre Landwirtschaft und nicht-industrielle Fischerei fallen.

Die Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens in Paraguay wird aufgeschoben und hängt von einer späteren Entscheidung des Landes selbst ab, von der die EU innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens schriftlich zu notifizieren ist.

Da kein MERCOSUR-Land Vertragspartei des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen ist, stellt das Abkommen mit der EU die erste Verpflichtung dieser Größenordnung in diesem Bereich gegenüber einem wichtigen Partner dar. Gleichzeitig verfügt der MERCOSUR bereits über ein regionales Protokoll über das öffentliche Beschaffungswesen, das seit dem 4. August 2024 bilateral zwischen Brasilien und Uruguay in Kraft ist, jedoch noch nicht für den gesamten Block gilt. Damit besteht die Gefahr, dass Partner außerhalb der Zone zu besseren Bedingungen Zugang zu den Märkten Brasiliens und Uruguays erhalten als die MERCOSUR-Partner selbst, die noch nicht an diesem System teilnehmen.

Anhang zum Kapitel über nachhaltige Entwicklung: Klima als Voraussetzung für das Abkommen?

Die Wiederaufnahme der Verhandlungen unter der Führung Brasiliens ermöglichte eine Priorisierung der Verpflichtungen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung, die die Regulierungshoheit der MERCOSUR-Länder wahrt, die Asymmetrien beim Recht auf Entwicklung anerkennt und den Einsatz von Umweltstandards als Instrumente des verdeckten Protektionismus einschränkt. Der Anhang enthält verstärkte Verpflichtungen in den Bereichen Klima und Forstwirtschaft: effektive Anwendung des Pariser Abkommens – einschließlich nationaler Klimaschutzbeiträge (engl. Abk. NDCs), Anpassung und Umsetzungsmaßnahmen –, Verhinderung von Entwaldung und Bemühungen

¹⁰ Verfügbar im INTA-Streaming unter dem folgenden Link: <https://control.eup.glcloud.eu/content-manager/content-page/20250624-1430-COMMITTEE-INTA?audio=en&language=en&logo=true&multicast=true>

zur Stabilisierung oder Vergrößerung der Waldfläche ab 2030 sowie die Bekämpfung des illegalen Holzeinschlags und des damit verbundenen Handels.

Der Text erkennt Ungleichgewichte bei den Durchsetzungsmöglichkeiten an – insbesondere zugunsten der EU – und bekräftigt die Einhaltung der WTO-Regeln zu technischen Handelshemmnissen, um eine Instrumentalisierung von Umweltbelangen zu protektionistischen Zwecken zu verhindern. Zwar hat die EU darauf hingewiesen, dass das Pariser Abkommen den Status eines wesentlichen Elements erhält, doch sieht der Text nicht ausdrücklich die Möglichkeit vor, das Abkommen im Falle einer Nichteinhaltung oder eines Austritts einer der Parteien auszusetzen.¹¹

Gleichzeitig handelte Brasilien die Einführung eines „Mechanismus zur allgemeinen Neugewichtung des Abkommens“ aus,¹² der in Kraft gesetzt werden kann, wenn eine Maßnahme einer Vertragspartei – unabhängig davon, ob sie gegen den Vertrag verstößt oder nicht – den von der anderen Seite erwarteten Nutzen beeinträchtigt und damit das ausgehandelte Gleichgewicht stört. Aus brasilianischer Sicht ist dies ein wichtiges Instrument, um zu verhindern, dass neue europäische Vorschriften – insbesondere unter dem Vorwand von Nachhaltigkeitszielen – die Marktbedingungen de facto ohne Ausgleichsmaßnahmen verändern. Damit stellt sich die Frage, ob diese Klausel dazu dienen könnte, den Auswirkungen der zusätzlichen Agrarschutzklausel entgegenzuwirken, die die EU im Rahmen der internen Diskussionen über den Vertrag verabschiedet hat.¹³

Im Europäischen Parlament besteht die Sorge, dass dieser Mechanismus den Regelungsspielraum der EU einschränken und zu Spannungen mit europäischen Rechtsgrundsätzen, wie beispielsweise dem Vorsorgeprinzip, führen könnte. Die Klausel wurde in die Anfechtung der Rechtmäßigkeit des Freihandelsabkommens im Rahmen der Vorlage beim Europäischen Gerichtshof aufgenommen.

3. Auswirkungen auf die Produktionsstruktur des MERCOSUR. Der Außenhandel und seine Tendenzen

Das Fehlen von im MERCOSUR durchgeführten Folgenabschätzungen und die Schwäche der sozialen Dialogforen auf nationaler und regionaler Ebene im MERCOSUR stellen eine strukturelle demokratische Schwäche des Verhandlungsprozesses dar, die auch in der letzten Phase zu beobachten war.

Im Juli stellte die Europäische Kommission nach der Unterzeichnung des Abkommens ihre „Wirtschaftsanalyse der Verhandlungsergebnisse für das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und dem MERCOSUR“ vor.^{14 15} Die Analyse prognostiziert die erwarteten Auswirkungen bis zum Jahr 2040, wenn das Handelsabkommen voraussichtlich vollständig in Kraft sein wird. Dies ermöglicht es uns, einige zentrale Aspekte der Auswirkungen herauszuarbeiten:

Das Abkommen hat positive wirtschaftliche Auswirkungen für beide Seiten, allerdings mit einigen Asymmetrien. Die EU profitiert insbesondere in absoluten Zahlen und in Industriezweigen mit hochwertigen Produkten. Der MERCOSUR behält dagegen sein Profil als Exporteur von Primärerzeugnissen bei, ohne dass sich wesentliche strukturelle Veränderungen ergeben. In makroökonomischer Hinsicht prognostizieren die Schätzungen zwar ein proportional höheres BIP-Wachstum für den MERCOSUR (0,25 Prozent) im Vergleich zur EU (0,05 Prozent), doch in absoluten Zahlen konzentrieren sich die Vorteile auf Europa, da dessen Wirtschaft größer ist und über eine höhere Produktionskapazität verfügt.

Diese Asymmetrie spiegelt sich in der Dynamik und Struktur des Handels wider: Für die europäischen Exporte wird ein Anstieg von 39 Prozent (das entspricht knapp 50 Milliarden Euro) prognostiziert, während der Anstieg auf Seiten des MERCOSUR mit rund 17 Prozent (etwa neun Milliarden Euro) deutlich geringer ausfällt.

Diese Asymmetrie kommt auch in der Zusammensetzung des prognostizierten Handels zum Ausdruck: Der Anstieg der EU-Exporte konzentriert sich auf Industriezweige mit hoher Wertschöpfung – Automobilindustrie, Maschinenbau, Chemie und Pharmazie –, der durch den Wegfall relativ hoher Zölle im MERCOSUR begünstigt wird. Im Gegensatz dazu konzentriert sich das Exportwachstum des MERCOSUR auf Agrar- und Lebensmittelprodukte sowie natürliche Ressourcen mit geringer Wertschöpfung, was die Kontinuität des bisherigen Spezialisierungsmusters verstärkt. ↗ **Abb. 4 auf Seite 7**

¹¹ Die Regierung Milei hat mehrmals mit dem Austritt aus dem Pariser Abkommen gedroht: <https://www.nytimes.com/es/2024/11/15/espanol/america-latina/milei-argentina-acuerdo-paris.html>

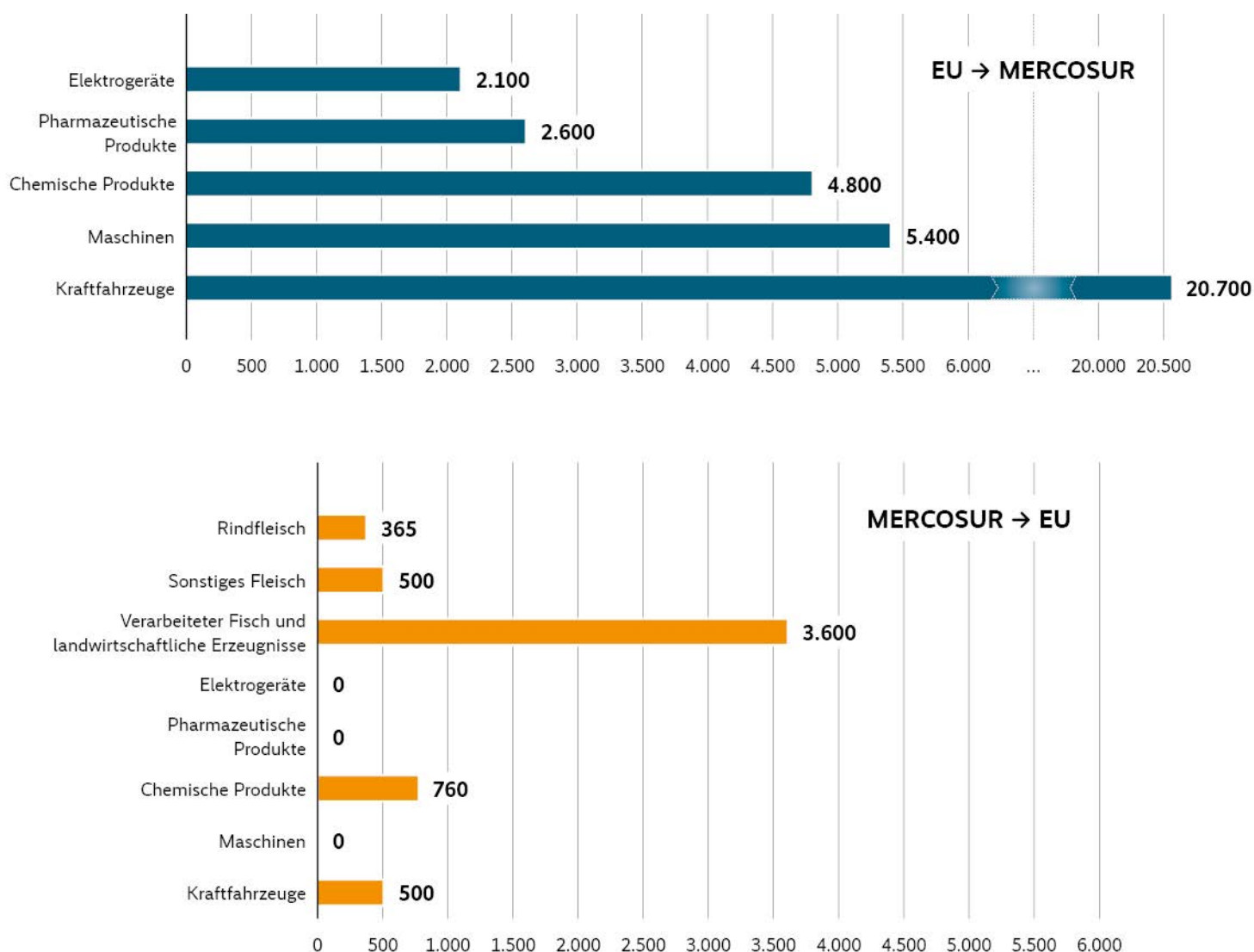
¹² Kapitel 21 Beilegung von Streitigkeiten, Art. 21.4 b).

¹³ „Mercosur: el PE aprueba salvaguardas para proteger la agricultura europea.“ (”Mercosur: Europäisches Parlament billigt Schutzklauseln zugunsten der europäischen Landwirtschaft“)

¹⁴ Europäische Kommission: Generaldirektion Handel und wirtschaftliche Sicherheit (2025). Análisis económico del resultado de las negociaciones del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur (EMPA): un análisis elaborado por la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea (Wirtschaftliche Analyse der Ergebnisse der Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur (EMPA): eine Analyse der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission). Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2781/1755921>.

¹⁵ Diese Analyse wurde vor der Entscheidung über die Aufteilung des Abkommens (Split) erstellt und lässt daher die Unsicherheit hinsichtlich des Inkrafttretens der Verpflichtungen im Bereich der Zusammenarbeit und des politischen Dialogs unberücksichtigt.

Voraussichtliche Zunahme der bilateralen Exporte bei voller Gültigkeit des EU-MERCOSUR-Abkommens (2040)



Andererseits würden die meisten Agrarsektoren der EU ihre Ausfuhren in den MERCOSUR steigern, vor allem bei Getränken, Obst und Gemüse sowie Pflanzenölen, aber auch bei Milchprodukten wäre ein starkes Wachstum zu erwarten. Insgesamt würden die europäischen Agrarexporte um rund 1,2 Mrd. Euro (plus 49 Prozent) steigen, während die Importe aus dem MERCOSUR um 2,0 Mrd. Euro (plus 34 Prozent) zunehmen würden. Das heißt, dass einige europäische Agrarsektoren einem verstärkten Wettbewerb ausgesetzt sein werden, sich ihnen aber auch neue Chancen eröffnen.

Das Abkommen führt zwar bestimmte Elemente der produktiven Diversifizierung im MERCOSUR ein, diese erscheinen jedoch als schrittweise und begrenzt, da die Umverteilung von Ressourcen dazu neigt, Sektoren mit

bereits bestehenden Wettbewerbsvorteilen – wie zum Beispiel der agroindustrielle Sektor – zu begünstigen, während die Expansion technologieintensiverer Fertigungszweige wie Maschinenbau oder Chemie begrenzter ist. Das lässt den Schluss zu, dass das Abkommen das Spezialisierungsmuster des MERCOSUR nur unwesentlich verändert.

Andererseits ist auch die Gestaltung der Marktzugangsmöglichkeiten ein Spiegel der asymmetrischen Logik: Die EU behält Schutzinstrumente in sensiblen Sektoren bei. Das Abkommen führt strengere Vorschriften für die Agrarexporte des MERCOSUR ein: Die wichtigsten Exporterzeugnisse (Fleisch, Reis, Zucker, Honig, Ethanol, Milchprodukte) unterliegen weiterhin Kontingenten. Im Gegenzug strebt der MERCOSUR eine umfassendere Öffnung im Bereich der Industriegüter an. So würde die Steigerung der Ausfuhren

des MERCOSUR in die EU nach der Einführung der Fleischquoten nur bei einem Sechstel des Werts liegen, den sie bei einer vollständigen Öffnung erreicht hätten (365 Millionen gegenüber 2,3 Milliarden). Die Exporte von Industriegütern aus der EU in den MERCOSUR werden jedoch in einem Umfang wachsen, der dem bei einer vollständigen Liberalisierung sehr nahekommt (49 Milliarden gegenüber 56 Milliarden).

Vor diesem Hintergrund sind besorgniserregende Auswirkungen auf den MERCOSUR als integrierten Wirtschaftsraum zu erkennen. Wie von Zelicovich dargelegt¹⁶ birgt die Zusammensetzung der prognostizierten Handelsströme Risiken für das Funktionieren des MERCOSUR, da sich der Anstieg der EU-Exporte auf Sektoren konzentrieren würde, die derzeit den regionalen Binnenhandel prägen. Es wird mit Verlagerungen in Bereichen wie Kraftfahrzeuge und Autoteile, Metalle, Textilien, Pharmazeutika, Maschinen und Ausrüstung sowie Milchprodukte gerechnet, von denen einige für die regionale Integration von zentraler Bedeutung sind – so machen beispielsweise Kraftfahrzeuge und Autoteile 25 Prozent des intraregionalen Handels aus –, was die Produktionsketten innerhalb des Blocks schwächen könnte.¹⁷ Dies würde den bereits erwähnten Trend zu einem Rückgang des Handels innerhalb der Region weiter verstärken und den Charakter des regionalen Integrationsprozesses substantiell schwächen.

Neben den möglichen Auswirkungen auf die Produktionsstruktur und die Intensität des regionalen Binnenhandels bestehen auch Zweifel hinsichtlich des Potenzials des Abkommens zur Stärkung des regionalen Integrationsprozesses des MERCOSUR. Mehrere Regelungslücken (günstigere Behandlung der EU als auf regionaler Ebene vereinbart¹⁸) sowie die Unfähigkeit, als Block zu verhandeln (was sich beispielsweise in der anhaltenden Ungewissheit über die interne Quotenverteilung äußert) belegen dies. Die institutionelle und politische Schwäche des MERCOSUR sowie das Fehlen von integrationsorientierten Kooperationsverpflichtungen der Zollunion werfen in dieser Hinsicht wichtige Fragen auf.

Insgesamt besteht Grund zu der Annahme, dass – von den zusätzlichen Vorteilen abgesehen – das Abkommen zur **Reproduktion struktureller Unterschiede im Profil der internationalen Integration** beiträgt, was mit Herausforderungen an eine ausgewogenere Entwicklungsstrategie im MERCOSUR verbunden ist.

4. Kartografie des Zustimmungs- und Implementierungsprozesses: zwischen Spurt und Rechtsunsicherheit

➔ Abb. 5 auf Seite 9 und 10

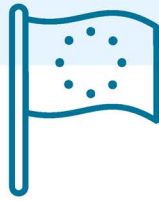
Der MERCOSUR als Ganzes ist für das Inkrafttreten des Abkommens bereit, da alle vier Länder ihre Ratifizierungsverfahren abgeschlossen haben. Nach dem Beschluss der vorläufigen Anwendung durch die EU ist davon auszugehen, dass das Abkommen im Mai 2026 in Kraft treten wird. Die Entscheidung, mit der vorläufigen Geltung fortzufahren, erfolgt jedoch in einem beispiellosen Kontext: Das Europäische Parlament hat den Gerichtshof angerufen, was ein erhebliches Maß an Unsicherheit mit sich bringt. Auch wenn dessen Zustimmung keine rechtliche Voraussetzung für das Inkrafttreten ist, ist es gängige politische Praxis, die Zustimmung des Parlaments abzuwarten.

Vor diesem Hintergrund ist die vorläufige Inkraftsetzung des ITA ein Meilenstein, der die interinstitutionellen Spannungen in der EU widerspiegelt und Fragen hinsichtlich der Stabilität und der Zukunftsperspektiven des Abkommens aufwirft. Weitere Einzelheiten zu den rechtlichen und politischen Auswirkungen des Genehmigungsverfahrens in der EU finden sich bei Carolina de Abreu Oeding (2026) ➔ [Decisão tomada? O estado atual do Acordo Mercosul-UE explicado | Der aktuelle Stand zum MERCOSUR-Abkommen erklärt](#), (Friedrich-Ebert-Stiftung Brasilien).

¹⁶ Zelicovich, J. (2025). *El Mercosur frente al acuerdo Mercosur-Unión Europea*. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung.

¹⁷ Im konkreten Fall Uruguays wurde – auch von Regierungsstellen – große Besorgnis über die Auswirkungen auf die Milchwirtschaft geäußert, die sich aus der Konkurrenz durch europäische Produkte auf dem brasilianischen Markt ergeben.

¹⁸ Unter anderem im öffentlichen Beschaffungswesen und bei Kraftfahrzeugen, Zucker, Ausfuhrzöllen und Verpflichtungen zur ökologischen Nachhaltigkeit.



3. Sept. 2025

Europäische Kommission

Split: Die Kommission legt einen Vorschlag zur **Aufteilung** des Abkommens in zwei Instrumente vor: EMPA (Assoziierung) und ITA (Interims-Handelsabkommen).

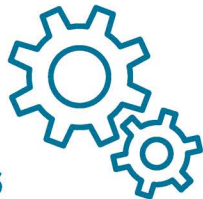
Ermöglicht die Zustimmung durch die EU.

9. Jan. 2026

Europäischer Rat

Autorisiert die **Unterzeichnung** beider Instrumente.

Ermöglicht die offizielle Unterzeichnung und bestätigt die europäische Split-Strategie.



17. Jan. 2026

EU + MERCOSUR

Unterzeichnen das **EMPA-** und das **ITA-**Abkommen in Asunción.

Eröffnet formell die Phase der internen Zustimmung auf beiden Seiten.

21. Jan. 2026

Europäisches Parlament

Mit **334 Ja-Stimmen** gegen **324 Nein-Stimmen** (bei 11 Enthaltungen) beschließt das Parlament, ein **Gutachten des Europäischen Gerichtshofs** zur Vereinbarkeit des Split-Gesetzes mit dem Gemeinschaftsrecht einzuholen.

Erst nach Vorliegen des Gutachtens des EuGH kann das Parlament sein Einverständnis geben.

Führt zu Rechtsunsicherheit im europäischen Verfahren, da die Zustimmung des Parlaments von dieser Stellungnahme abhängig gemacht wird.

12. Feb. 2026

Argentinisches Abgeordnetenhaus



Stimmt dem Abkommen zu.

Erster endgültiger parlamentarischer Durchbruch

25. Feb. 2026

Brasilianisches Abgeordnetenhaus



Stimmt dem Abkommen zu.

Einleitung des parlamentarischen Verfahrens in Brasilien.

25. Feb. 2026

Uruguayischer Senat



Stimmt dem Abkommen zu.

Uruguay möchte das Rennen um die Ratifizierung im Mercosur gewinnen.

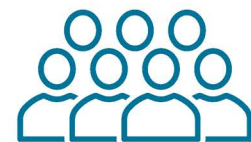
26. Feb. 2026

Uruguayisches Abgeordnetenhaus



Abschluss des parlamentarischen Zustimmungsverfahrens in Uruguay

Abschluss des Ratifizierungsverfahrens in Uruguay und Verabschiedung des Gesetzes 20.462/2026

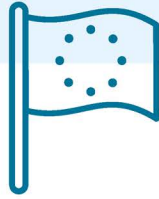


26. Feb. 2026

Argentinischer Senat

Durch die Zustimmung des Senats erlangt das Abkommen Gesetzeskraft.

Argentinien schließt das Zustimmungsverfahren durch die Verabschiedung des Gesetzes 27.800 und der Verordnung 111/2026 ab.



27. Feb. 2026

Europäische Kommission

Beschließt das vorläufige Inkrafttreten des Abkommens.

Nach den gegenseitigen Notifikationen über den Abschluss der internen Zustimmungsverfahren tritt das Abkommen in allen Mercosur-Staaten in Kraft.

4. März 2026

Brasilianischer Senat



Stimmt zu.

4. März 2026

Paraguayischer Senat



Stimmt dem vorläufigen Handelsabkommen zu.

Beginn des parlamentarischen Zustimmungsverfahrens in Paraguay

17. März 2026

Brasilien

Der brasilianische Kongress verabschiedet den Vertrag.

Brasilien schließt das interne Zustimmungsverfahren mit der Verabschiedung der Rechtsverordnung 14/2026 (PDL 41/26) ab.

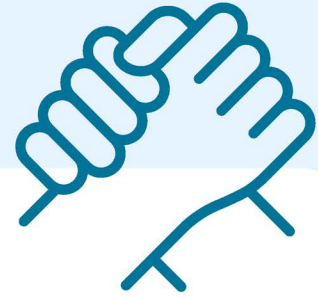


17. März 2026

Paraguayisches Abgeordnetenhaus

Die parlamentarische Zustimmung ist abgeschlossen. Die Inkraftsetzung durch die Exekutive steht noch aus.

Paraguay schließt das Zustimmungsverfahren ab.



MERCOSUR

Die vier Gründerstaaten des MERCOSUR haben das parlamentarische Zustimmungsverfahren abgeschlossen.

Der MERCOSUR vertritt eine einheitliche politische Linie.

Mai 2026

Voraussichtliches vorläufiges Inkrafttreten

2027

Gutachten des EuGH
Zustimmung des Parlaments

Unsicherheit hinsichtlich der mittelfristigen Rechtswirksamkeit



5. Eine strategische Agenda: Chancen maximieren und Risiken abschwächen. Empfehlungen für einen bi-regionalen Dialog mit einer fortschrittlichen Perspektive

Das Inkrafttreten des ITA stellt einen Meilenstein in den bi-regionalen Beziehungen dar. Er steht für Fortschritte auf dem Weg zu regelbasierten, vorhersehbaren Strategien der internationalen Integration, aber sein vorwiegend handelspolitischer Charakter und der Aufschub effektiver Instrumente für die Kooperation und den politischen Dialog, die im Assoziierungsabkommen (EMPA) vorgesehen sind^{19 20} – dessen kurzfristiges Inkrafttreten nicht zu erwarten und insgesamt ungewiss ist –, unterstreicht die Notwendigkeit einer ehrgeizigen Agenda mit dem Ziel, die negativen Auswirkungen abzumildern und seinen Beitrag zur Entwicklung zu verstärken. In diesem Zusammenhang sollte ein fortschrittlich ausgerichteter bi-regionaler Dialog zumindest folgende Schwerpunkte berücksichtigen:

- **Ausgleich struktureller Asymmetrien** zwischen den Regionen: Bewahrung des industriepolitischen Spielraums, Ausgleich von Asymmetrien und Überprüfung der Diversifizierungskriterien, Abschwächung sektoraler Auswirkungen und produktive Integration
- **Stärkung der regionalen Integration**, indem verhindert wird, dass die Umsetzung des Abkommens die Fragmentierung verstärkt, und indem die Kohärenz zwischen den externen Verpflichtungen und den Zielen der produktiven Integration gewährleistet wird
- Umsetzung einer **gerechten, nicht protektionistischen Klimaagenda**, verbunden mit Strategien zur Umgestaltung der Produktion, die eine Verringerung der Umweltbelastung zum Ziel haben
- Stärkung der **demokratischen Steuerung des Abkommens**. Anerkennung der Erfolge beider Seiten im sozialen Dialog und Schaffung von Räumen für fundierte, effektive Debatten
- Aufbau eines auf Autonomie ausgerichteten **bi-regionalen strategischen Bündnisses**

Nur durch die Stärkung der öffentlichen Politik und des Dialogs – auf nationaler, regionaler und bi-regionaler Ebene – kann das Abkommen zu einem Instrument im Dienste der Demokratie und der sozialen Gerechtigkeit werden.

¹⁹ Nach seiner englischen Abkürzung

²⁰ Das Assoziierungsabkommen EMPA enthält Vereinbarungen über politischen Dialog und Zusammenarbeit (Teil II) mit Verpflichtungen – einschließlich Finanzierung – in mehr als vierzig Bereichen, die Demokratie, nachhaltige Entwicklung und Frieden betreffen.

Autorin

Viviana Barreto ist Projektleiterin für das Regionale Gewerkschaftszentrum in Lateinamerika der FES. Lic. Internationale Beziehungen mit Schwerpunkt Regionale Integration und MERCOSUR.

Impressum

Herausgeberin

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
info@fes.de

Herausgebende Abteilung

Regionales Gewerkschaftszentrum
Gral. Arturo Baliñas 1145, 8. Stock
Montevideo, Uruguay

Verantwortlich

Dr. Svenja Blanke
Direktorin
Viviana Barreto
Projektleiterin

Übersetzung

Dieter Schonebohm

Kontakt

sindical@fes.de

Gestaltung

Titelbild: Cooperativa de Comunicación SUBTE
Grafiken S. 9/10: Petra Bähler

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

April 2026
© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-3-98628-864-8

Weitere Informationen: [↗ sindical.fes.de](http://sindical.fes.de)

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier:
[↗ www.fes.de/publikationen](http://www.fes.de/publikationen)



Regionales
Gewerkschaftszentrum