



THE LONDON SCHOOL
OF ECONOMICS AND
POLITICAL SCIENCE ■

Nachhaltigkeitsprüfung zur Unterstützung der Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und dem MERCOSUR

Zusammenfassung • Dezember 2020



Autoren: Max Mendez-Parra (ODI), Elitsa Garnizova (LSE), Daniela Baeza Breinbauer (LSE), Stefania Lovo (University of Reading), Jean-Baptiste Velut (Université Paris III - Sorbonne Nouvelle), Badri Narayanan (Infinite Sum Modelling), Matthias Bauer (LSE), Philipp Lamprecht (LSE), Ken Shadlen (LSE), Valeria Arza (CENIT-Argentina), Martin Obaya (CENIT-Argentina), Linda Calabrese (ODI), Karishma Banga (ODI), Neil Balchin (ODI)

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020

© European Union (*), 2020

ISBN: 978-92-76-26969-4

DOI: 10.2781/957457

Catalogue number: NG-03-20-818-DE-N

Dieser Bericht wird über LSE Consulting in Auftrag gegeben, die von der London School of Economics and Political Science gegründet wurde, um die Anwendung ihres akademischen Fachwissens und ihrer intellektuellen Ressourcen zu ermöglichen und zu erleichtern.

LSE Enterprise Ltd, firmierend als LSE Consulting, ist eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der London School of Economics and Political Science. Die LSE-Marke wird unter Lizenz der London School of Economics and Political Science verwendet.

LSE Consulting

LSE Enterprise Ltd

London School of Economics and Political Science

Houghton Street
London, WC2A 2AE

(T) +44 (0)20 7106 1198

(E) consulting@lse.ac.uk

(W) lse.ac.uk/consultancy



Zusammenfassung

Die Handelsbeziehungen zwischen der EU und dem Mercosur sind für beide Staatengruppen von wesentlicher Bedeutung, da die EU der zweite Handelspartner des Mercosur und der Mercosur der elfte Handelspartner der EU ist. Ein interregionales Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit aus dem Jahr 1999 bildet derzeit die Grundlage für die Handelsbeziehungen zwischen der EU und dem Mercosur. Im Anschluss an Verhandlungen seit 2000 erzielten die EU und der Mercosur im Juni 2019 eine politische Einigung über ein Assoziierungsabkommen mit einer Handelskomponente.

Diese Nachhaltigkeitsprüfung bietet eine Untersuchung der potenziellen wirtschaftlichen, sozialen, menschenrechtlichen und ökologischen Auswirkungen der Handelskomponente eines Assoziierungsabkommens zwischen der EU und dem Mercosur, insbesondere Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay. Diese Analyse bildet die Grundlage für die Ausarbeitung flankierender und mildernder Maßnahmen, von denen einige im Laufe der Studie vorgeschlagen werden.

Der Bericht verwendet die dynamische Version des GTAP-Modells (Global Trade Analysis Project), das als GDyn bekannt ist, um die Auswirkungen zweier Szenarien zu untersuchen: eines konservativen und eines ambitionierteren, im Hinblick auf das Ergebnis der Verhandlungen in Bezug auf die Senkung der tarifären und nichttarifären Maßnahmen durch beide Parteien. Für den Mercosur geht das konservative Szenario von der Beseitigung der Zölle bei 90% der Industrieprodukte und 80% der landwirtschaftlichen Produkte aus. In dem ambitionierten Szenario beseitigt der Mercosur die Zölle bei 100% der Produkte. Die EU beseitigt in beiden Szenarien die Zölle auf alle Industrieerzeugnisse, und wendet bei Reis, Zucker, Wiederkäuerfleisch und anderen Fleischsektoren partielle Zollsenkungen von 15 % im konservativen Szenario und 30 % im ambitionierten Szenario an. Für den Getreide- und den Milchsektor werden im konservativen Szenario Kürzungen von 15% und im ambitionierten Szenario Kürzungen von 100% vorgenommen.

Quantitative Methoden werden dann mit qualitativen Ansätzen kombiniert, um die sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Auswirkungen des Freihandelsabkommens sowie die spezifischen wirtschaftlichen Auswirkungen auf zehn wichtige Sektoren¹ zu berücksichtigen. Diese qualitative Analyse stützt sich auf umfassende Konsultationen mit Interessengruppen in beiden Regionen durch Workshops, zivilgesellschaftliche Dialoge, Fragebögen und Interviews.

Im konservativen Szenario expandiert das BIP in der EU bis 2032 um 10,9 Milliarden Euro (0,1%) und im Mercosur um 7,4 Milliarden Euro (0,3%), im Vergleich zur Modell- Ausgangslage ohne das Freihandelsabkommen. In dem ambitionierten Szenario expandiert das BIP in der EU um 15 Milliarden Euro (0,1%) und im Mercosur um 11,4 Milliarden Euro.

Die Gesamtexporte der EU in die Welt (Extra-EU) steigen im konservativen Szenario um 0,4% und im ambitionierten Szenario um 0,6%. Im Mercosur steigen die Gesamtexporte in die Welt zwischen 0,5% in Paraguay und 4,5% in Brasilien im konservativen Szenario und zwischen 0,7% in Uruguay und 6,1% in Brasilien im ambitionierten Szenario. Die EU-Importe steigen um 0,9% (1,1% im ambitionierten Szenario). Im Mercosur steigen die Importe zwischen 0,1% in Paraguay

¹ Die Sektoren für eine eingehende Analyse wurden in Absprache mit der EU-Kommission ausgewählt.

und 1,3% in Brasilien im konservativen Szenario und zwischen 0,0% in Paraguay und 1,4% in Brasilien im ambitionierten Szenario.

Die Modellierungsergebnisse liefern auch einige wertvolle Erkenntnisse für die Sozialanalyse. Im konservativen Szenario senkt das Abkommen die Verbraucherpreise im Mercosur zwischen 0,4% in Paraguay und 1,5% in Brasilien (zwischen 0,5% und 2,1% im ambitionierten Szenario in denselben Ländern). In der EU steigen sie um 0,2% (0,3% im ambitionierten Szenario). Die Reallöhne sowohl für qualifizierte als auch für unqualifizierte Arbeitnehmende im Mercosur steigen in der EU, Argentinien, Paraguay und Uruguay leicht an und bleiben in Brasilien gleich. Der Anstieg der Reallöhne für das Einkommen von ungelernten Arbeitskräften deutet auf eine positive Wirkung in Bezug auf die Armutsbekämpfung hin, auch wenn dieser Effekt im konservativen Szenario gering und im ambitionierten Szenario nur geringfügig größer ist.

Beschäftigungsrückgänge in bestimmten Sektoren des verarbeitenden Gewerbes im Mercosur werden durch Zuwächse in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelproduktion ausgeglichen. Die Auswirkungen auf die sektoralen Beschäftigungsmuster in der EU sind weit weniger signifikant.

Die Beschäftigungsstandards im Mercosur stimmen im Allgemeinen mit denen überein, die in Ländern mit einem ähnlichen Entwicklungsstand beobachtet werden. Es gibt ein höheres Niveau an Informalität, die ein Produkt der mangelhaften Durchsetzung und Einhaltung nationaler Gesetze ist, die sich eher an internationalen Konventionen orientieren. Das Kapitel über soziale Aspekte untersucht die Vereinigungsfreiheit, Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierung in der EU und den Mercosur-Ländern und bewertet die möglichen Auswirkungen des Abkommens auf diese Faktoren. Das Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung (TSD) des Abkommens bietet die Möglichkeit, beide Parteien einzubinden und zwischen ihnen zu kooperieren, um dazu beizutragen, die sozialen Errungenschaften des 21. Jahrhunderts in der Mercosur-Region zu festigen oder zu erneuern. Die Nachhaltigkeitsprüfung beinhaltet eine Diskussion über den Mehrwert der EU-Politik zur Verknüpfung von Handel und Arbeit und ihre Wirksamkeit

Das Umweltkapitel behandelt Themen wie Umweltvorschriften, Treibhausgase, Entwaldung und Umweltverschmutzung. Die Umweltpolitik im Mercosur ist (wie in vielen anderen Entwicklungsregionen) im Allgemeinen weniger streng als in der EU. Dennoch beträgt der Anteil des Mercosur an den weltweiten Treibhausgasemissionen derzeit ein Drittel des Anteils der EU, was zum großen Teil darauf zurückzuführen ist, dass die Mercosur-Länder im Durchschnitt einen saubereren Energiemix als die EU-Länder aufweisen. Brasilien und Paraguay haben niedrigere Pro-Kopf-Emissionen als die EU, während die Pro-Kopf-Emissionen Argentiniens und Uruguays etwa gleich hoch sind wie die der EU.

Die in dem Bericht vorgestellte quantitative Analyse prognostiziert die Umleitung von Emissionen, die aus der Verlagerung der Produktion resultieren. Das Gesamtergebnis ist ein geringer Rückgang der globalen CO₂-Emissionen, der durch einen geringen Anstieg der Emissionen anderer Treibhausgase ausgeglichen wird. Die Emissionsintensität der Wirtschaftstätigkeit nimmt für die Weltwirtschaft als Ganzes geringfügig ab, d.h. die Weltwirtschaft produziert bei einer bestimmten Menge des BIP weniger Treibhausgasemissionen, wobei ein geringer Anstieg der Emissionsintensität im Mercosur durch einen geringen Rückgang in der EU ausgeglichen wird.

Die im Modell dargestellte Ausweitung der Tierproduktion (gemeint ist meist die Rindfleischproduktion), der Zuckerrohrproduktion und anderer landwirtschaftlicher Produkte im

Mercosur ist gering. Folglich rechnet die Analyse nicht mit einer Zunahme des Wasserverbrauchs und der Verschmutzung des Wassers oder einer Intensivierung des Einsatzes von Pestiziden.

Aus dem gleichen Grund wäre nach den Modellierungsergebnissen auch keine signifikante Ausweitung der landwirtschaftlichen Nutzflächen als Folge des Abkommens zu erwarten. Dies erscheint realistisch, insbesondere wenn man die vergangenen und gegenwärtigen Produktivitätstrends betrachtet. Die Entwaldung in Brasilien nimmt seit 2012 zu, nachdem sie zuvor im Zeitraum 2004-2012 sehr stark zurückgegangen war, während die Fleischproduktion weiter zunahm. Dieser Zeitraum 2004-2012 zeigt, dass es möglich ist, die Agrar- und Fleischproduktion zu steigern, ohne den Druck auf die Wälder zu erhöhen. Ein solch positives Ergebnis wird jedoch von der Wahl der flankierenden politischen Maßnahmen abhängen, wie sie im Umweltkapitel dargelegt sind.

Das Kapitel über die Menschenrechte bewertet die zu erwartenden Auswirkungen des Freihandelsabkommens auf die Menschenrechte. Es behandelt im Einzelnen das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, das Recht auf den höchsten erreichbaren Standard körperlicher und geistiger Gesundheit, die Rechte der indigenen Völker und die Gleichstellung der Geschlechter. Der moderate Anstieg des BIP, des Einkommens und des Verbrauchs, den das Abkommen im Mercosur in beiden Szenarien bewirkt, kann zur Verbesserung des Lebensstandards beitragen. Die begrenzte Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion wird sich vermutlich nicht wesentlich auf die Rechte der indigenen Bevölkerung auswirken, und es ist nicht zu erwarten, dass sie zu weiteren Konflikten führen wird. Dennoch sollten diese Situation und die sich daraus ergebenden Risiken nach der Umsetzung des Abkommens aufmerksam weiterverfolgt werden. Aus den gleichen und zusätzlichen Gründen wird das Abkommen für die weiblichen Arbeitskräfte in ländlichen Gebieten nur begrenzte Vorteile bringen. Für Frauen in städtischen Gebieten kann es jedoch Vorteile bringen, indem es ihre Beteiligung an der Erwerbsbevölkerung ausweitet, insbesondere bei den Arbeitskräften, die im Dienstleistungssektor beschäftigt sind.

Das sektorbezogene Kapitel baut auf den Ergebnissen der Modellierung auf, greift aber auch auf andere Quellen zurück, um eine eingehendere Analyse der Auswirkungen auf zehn wichtige Sektoren zu liefern:

- Im Rindfleischsektor werden die EU-Importe aus dem Mercosur in beiden Szenarien zunehmen (30 % bzw. 64 %). Die Produktion der EU wird um 0,7% (konservativ) und 1,2% (ambitioniert) zurückgehen. In der sektoralen Analyse werden die erwarteten Auswirkungen auf den Rindfleischsektor unter Berücksichtigung der Segmentierung des Rindfleischmarktes und der bestehenden Handelsmuster im Rahmen der Quoten und außerhalb der Quoten eingehender untersucht. Der Abschnitt bewertet auch die potenziellen Auswirkungen auf den Tierschutz unter Berücksichtigung der geltenden Rechtsvorschriften in den jeweiligen Ländern und des bestehenden Rahmens für den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Mercosur.
- Die Milcherzeugnisausfuhren der EU in den Mercosur steigen um 91% (konservativ) und 121% (ambitioniert) als Ergebnis einer Senkung der hohen Importzölle im Mercosur. Die Anerkennung der Ursprungsbezeichnungen durch die Mercosur-Länder könnte die Käseausfuhren weiter steigern. Für die Mercosur-Exporteure bedeutet das Abkommen eine Ausweitung der Milcherzeugnisausfuhren in die EU um 18% (konservativ) und 165% (ambitioniert), jedoch von einer niedrigen Basis aus; und eine weitere Ausweitung wird

davon abhängen, dass mehr Mercosur-Exporteure die sanitären Bedingungen, den Tierschutz und andere Qualitätsmerkmale in der Produktion verbessern.

- Die EU-Getränkeausfuhren in den Mercosur steigen um 36% (38% im ambitionierten Szenario) und die Ausfuhren aus dem Mercosur um 28% (35% im ambitionierten Szenario). Im Falle der EU-Exporte wird erwartet, dass sich dies auf Wein und Spirituosen konzentriert und in erster Linie auf die Zollsenkung zurückzuführen sein wird. Im Falle des Mercosur wird sich die Expansion wahrscheinlich auf Wein konzentrieren. Die Auswirkungen auf Produktion und Verbrauch sowohl im Mercosur als auch in der EU sind in beiden Szenarien sehr gering. Die potenziellen Auswirkungen des Abkommens auf Fruchtsäfte, die in dem Modell nicht im selben Umfang wie alkoholische Getränke und Erfrischungsgetränke berücksichtigt werden, werden in der sektoralen Analyse in Hinblick auf historische Zölle und Handelsströme behandelt.
- Das Abkommen wird eine Steigerung der Mercosur-Exporte von Textilien und Bekleidung in die EU um 32% (36% im ambitionierten Szenario) bringen. Gleichzeitig werden die Ausfuhren der EU in den Mercosur um 311% (424% im ehrgeizigen Szenario) steigen. Dies ist das Ergebnis der Senkung der sehr hohen Zölle im Mercosur auf EU-Ausfuhren. Diese Veränderungen im bilateralen Handel schlagen sich jedoch nicht in bedeutenden Veränderungen der Produktion und des Verbrauchs sowohl in der EU als auch im Mercosur nieder. Folglich sind die sozialen Auswirkungen, die mit der Beschäftigung in einem Sektor mit einem hohen Grad an Informalität und einem hohen Anteil an beschäftigten Frauen verbunden sind, eher minimal.
- Durch den Abbau von Zöllen und nichttarifären Hemmnissen für pharmazeutische und chemische Produkte sowohl im Mercosur als auch in der EU werden im konservativen Szenario die EU-Exporte in den Mercosur um 47% und die Importe um 13% steigen. Die Produktion in der EU wird um 0,2% steigen. In Brasilien bleibt sie im konservativen Szenario unverändert und steigt im ambitionierten Szenario um 0,2% und in Argentinien sinkt sie in beiden Szenarien um 0,2%. In Brasilien gehen sowohl die qualifizierte als auch die unqualifizierte Beschäftigung in beiden Szenarien um 0,5% zurück. In Argentinien sinken sie je nach Szenario um 0,7%-0,9%. Die Zunahme des Handels und die niedrigeren Importpreise, die sich aus den niedrigeren Zöllen ergeben, dürften jedoch anderen Sektoren der verarbeitenden Industrie und dem Agrarsektor zugutekommen.
- Die Maschinenexporte der EU in den Mercosur steigen im konservativen Szenario um 78% und im ambitionierten Szenario um 100%. Die EU-Einfuhren aus dem Mercosur steigen im konservativen Szenario um 17 % und im ambitionierten Szenario um 22 %. Im Mercosur führt das Abkommen zu einem Rückgang der Produktion zwischen 1,4 % und 3,2 % im konservativen Szenario (zwischen 1,4 % und 5,1 % im ambitionierten). Sowohl die qualifizierte als auch die unqualifizierte Beschäftigung sinkt um entsprechende Beträge. Dieser Anstieg des Handels dürfte jedoch aufgrund der Verbesserung des Zugangs zu Investitionsgütern auch anderen Sektoren, sowohl in der Landwirtschaft als auch in der Industrie, zugutekommen. Die EU-Exporte von elektronischen Geräten in den Mercosur werden im konservativen Szenario um 109% und im ehrgeizigen Szenario um 149% steigen. Die EU-Importe werden um 16% (konservativ) und 24% (ambitioniert) zunehmen. Im Mercosur wird die Produktion zwischen 0,4 % und 2,1 % (konservativ) und zwischen 0,8 % und 2,6 % (ambitioniert) steigen.

- Der Handel mit Fahrzeugen und Fahrzeugteilen zwischen den beiden Parteien wird erheblich zunehmen, wobei die EU-Exporte im konservativen Szenario um 95% und die Importe um 41% zunehmen werden. Beim ehrgeizigen Szenario nehmen die EU-Exporte um 114% und die Importe um 47% zu. Die EU wird ihre Produktion im konservativen/ambitionierten Szenario um 0,5 %/0,6 % ausweiten, und der Mercosur wird in beiden Szenarien um 1,7 %/1,8 % (Brasilien) bzw. 2,8 %/3,2 % (Argentinien) zurückgehen. Das Abkommen könnte zu einer Reform der derzeitigen Gemeinsamen Automobilpolitik des Mercosur führen, was zusätzliche Auswirkungen auf den Sektor in der Region in einer liberaleren Richtung haben könnte.
- Das Abkommen führt zu geringfügigen Veränderungen im Handel mit Unternehmens- und Freiberuflerdienstleistungen, wobei die EU-Importe aus dem Mercosur im konservativen Szenario um 6,5 % steigen (um 9,2 % im ambitionierten Szenario) und die Exporte im konservativen Szenario um 3,4 % zurückgehen (und im ambitionierten Szenario um 1,4 % steigen). Dies ist das Ergebnis relativ niedriger Investitions- und Handelsschranken in diesem Sektor (auf beiden Seiten). Dennoch führt das Abkommen in beiden Szenarien zu Produktionssteigerungen im Mercosur, die mit der Erbringung von Dienstleistungen für andere Sektoren verbunden sind, deren Produktion durch das Abkommen möglicherweise ausgeweitet wird.
- Auch der Finanzsektor erfährt in beiden Szenarien einen bescheidenen Anstieg der Mercosur-Exporte in die EU und der Produktion im Mercosur. In der EU schrumpft die Produktion von Finanzdienstleistungen in beiden Szenarien geringfügig. Die EU-Finanzdienstleistungsexporte in den Mercosur gehen in den konservativen Szenarien leicht zurück und steigen in den ehrgeizigen leicht an.

Es gibt keine signifikanten Auswirkungen auf die Regionen in äußerster Randlage der EU oder die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs). Dies ist der Fall angesichts der begrenzten Auswirkungen auf den Zuckersektor und weil der Mercosur kein wichtiger Bananenexporteur ist. Obwohl die Zunahmen im Textil- und Bekleidungshandel des Mercosur relativ gesehen groß erscheinen, sind sie absolut gesehen gering.

Die Verbraucher können durch niedrigere Preise Vorteile erfahren. In der EU sind die Auswirkungen auf den Verbrauch tendenziell gering, obwohl sie bei allen Produkten positiv sind. Im Mercosur werden die Verbraucher größere Veränderungen erleben, insbesondere bei der Fahrzeugnutzung, der im konservativen/ambitionierten Szenario in Argentinien um 1,7 %/2,2 % und in Brasilien um 0,6 %/0,8 % zunimmt, während in vielen anderen Sektoren ein geringfügiger Rückgang zu verzeichnen ist, der zum großen Teil auf einen Anstieg der Exporte zurückzuführen ist.

Schließlich formuliert diese Studie Empfehlungen für flankierende Maßnahmen, um jedes potenzielle Risiko negativer Auswirkungen zu mindern und den potenziellen Nutzen zu maximieren.

Die wichtigsten Empfehlungen, die sich aus den wirtschaftlichen und sektoriellen Analysen ableiten lassen, sind die schrittweise Einführung von Zolländerungen im Mercosur, insbesondere in Wirtschaftssektoren, die anfälliger für negative wirtschaftliche Auswirkungen sind (z.B. Fahrzeuge und Maschinen). In gleicher Weise werden Umschulungs- und Weiterbildungsprogramme vorgeschlagen, um den Wechsel der Beschäftigten zwischen den

Sektoren zu unterstützen. Auf Seiten der EU sollte der Einsatz von Quoten und Maßnahmen zur teilweisen Liberalisierung bei sensiblen Agrarprodukten in Erwägung gezogen werden.

Maßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmerschaft (z.B. Arbeitsaufsichtsprogramme, Maßnahmen zur Arbeitsformalisierung und Unterstützung der Vereinigungsfreiheit) sollten zusammen mit Umverteilungsprogrammen in Betracht gezogen werden, um die negativen sozialen Auswirkungen abzuschwächen und den Nutzen des Freihandelsabkommens zu erhöhen. Due-Diligence-Maßnahmen für Unternehmen auf EU-Ebene würden auch den potenziellen sozialen Nutzen stärken.

In den Empfehlungen für die Umwelt werden Maßnahmen zur Verringerung der Entwaldung und der Verschmutzung der Wasserressourcen in den Mercosur-Ländern sowie zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Pariser Abkommen und zur Förderung der Entwicklung grüner Technologien und des Austauschs bewährter Praktiken zwischen den Parteien hervorgehoben.

Schließlich betonen die Empfehlungen für den Bereich Menschenrechte die Stärkung von Maßnahmen zur Rechenschaftspflicht und die Umsetzung institutioneller Rahmenbedingungen, die sich mit Veränderungen der Arbeitsbedingungen, der Nutzung von Land, die indigene Völker beeinträchtigt, dem Zugang zu Gesundheit und der Entwicklung von Medikamenten sowie mit Fragen der Gleichstellung der Geschlechter befassen.