

Baur, Andreas; Flach, Lisandra; Teti, Feodora

Article

30 Jahre Mercosur – Integrationsfortschritte, Misserfolge und zukünftige Handelspolitik

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Baur, Andreas; Flach, Lisandra; Teti, Feodora (2021) : 30 Jahre Mercosur – Integrationsfortschritte, Misserfolge und zukünftige Handelspolitik, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 74, Iss. 04, pp. 31-40

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/250757>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Andreas Baur, Lisandra Flach und Feodora Teti

30 Jahre Mercosur – Integrationsfortschritte, Misserfolge und zukünftige Handelspolitik

Der Mercosur, eines der ambitioniertesten wirtschaftlichen und politischen Integrationsprojekte Lateinamerikas, feiert am 26. März 2021 sein dreißigjähriges Jubiläum. Dass in den Mitgliedsländern Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay trotzdem nicht so recht Feierstimmung aufkommen will, liegt nicht nur an der Corona-Pandemie. Es hat sich eine gewisse Integrationsmüdigkeit zwischen Copacabana und Feuerland breitgemacht, und auch die Zukunft des Mercosur scheint unklarer denn je.

Als die Präsidenten der vier Mitgliedsländer am 26. März 1991 mit dem Vertrag von Asunción den Mercosur (Mercado Común del Sur, dt.: Gemeinsamer Markt des Südens) aus der Taufe hoben, gaben sie damit den Startschuss für eines der ambitioniertesten Integrationsvorhaben in der jüngeren Geschichte Lateinamerikas. Dem Vertrag von Asunción vorausgegangen war die Annäherung der beiden regionalen Schwergewichte und historischen Rivalen Argentinien und Brasilien, die bereits Ende der 1980er Jahre erste sektorale Handelsverträge abgeschlossen hatten. Mit dem Mercosur sollte nun der große Sprung gewagt werden: Die beiden Länder wollten einen Binnenmarkt ganz nach dem Vorbild der Europäischen Union (EU) – also mit dem freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitnehmern – schaffen. Die Länder Paraguay und Uruguay schlossen sich dem Vorhaben der beiden großen Nachbarn an.

Der Mercosur ist von großer Bedeutung für Südamerika: 62% der Einwohner der Region leben innerhalb des Mercosur, und 67% des südamerikanischen BIP wird im Mercosur erwirtschaftet. Gleichzeitig werden aber auch die enormen Größenunterschiede zwischen den Mitgliedsländern des Mercosur deutlich, da allein Brasilien zu knapp drei Vierteln des Mercosur-BIP beiträgt und etwa die Hälfte des BIP bzw. der Bevölkerung Südamerikas ausmacht (vgl. Abb. 1).

Dreißig Jahre nach Unterzeichnung des Vertrags von Asunción bietet der Jahrestag des Mercosur Gelegenheit, eine vorläufige Bilanz zu ziehen. Was ist geblieben vom »Geist von Asunción«? Wie stark ist die wirtschaftliche Integration der Mitgliedsländer vorangeschritten? Wo bestehen noch immer Defizite?

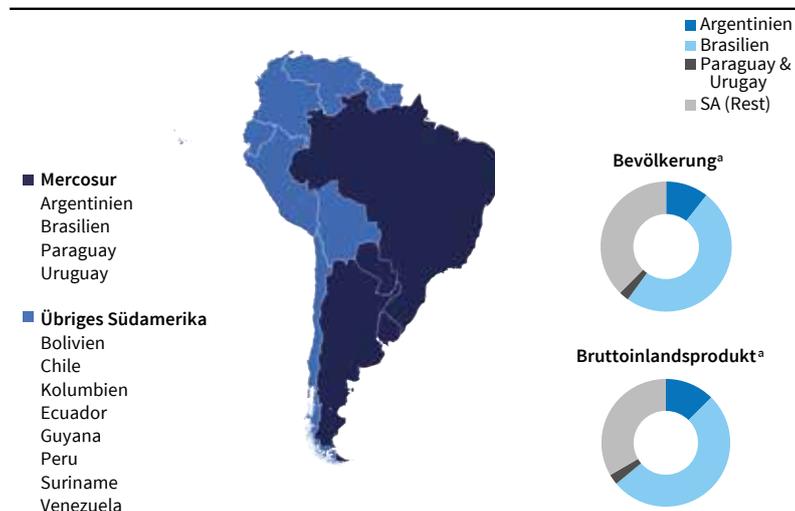
Zunächst beschreiben wir die Entwicklung der Handelsströme. Während heute fast genau wie vor dreißig Jahren nur knapp 13% aller Mercosur-Exporte zwischen den Mitgliedsländern gehandelt werden und

IN KÜRZE

Dreißig Jahre nach seiner Gründung fällt das Fazit zu den Integrationsfortschritten des Mercosur gemischt aus. Während die Handelsliberalisierung innerhalb des Mercosur als Erfolg verbucht werden kann, wurden die Ziele einer Umwandlung zur Zollunion und tiefere Integrationsschritte verfehlt. Die Bedeutung des Intra-Mercosur-Handels liegt wieder auf dem Ausgangsniveau und die Integration in internationale Produktionsnetzwerke ist nur stellenweise gelungen. Hohe MFN-Zölle und nicht-tarifäre Handelsbarrieren innerhalb der Region sowie fehlende Handelsabkommen erschweren die Einbindung der Staaten des Mercosur in den globalen Handel. Die Mitgliedstaaten des Mercosur müssen sich die Frage stellen, wie sie den Integrationsprozess weiter gestalten wollen. Die erfolgreiche Ratifizierung des Handelsabkommens zwischen der EU und dem Mercosur würde den Mitgliedstaaten noch einmal die Vorteile des Mercosur sichtbar machen. Außerdem kann das Abkommen zur Intensivierung der globalen bzw. regionalen Wertschöpfungsketten im südamerikanischen Raum und zur Verringerung der aktuellen Abhängigkeit Chinas im Primärsektor beitragen.

Abb. 1

Der Mercosur in Südamerika



^a Anteile in % von Südamerika.
Quelle: Weltbank; Venezuela: Schätzungen des IWF.

© ifo Institut

die EU in der Region an Gewicht verliert, hat sich China als Hauptzielmarkt etabliert. In einem zweiten Schritt analysieren wir die handelspolitische Entwicklung und diskutieren, weshalb das originäre Ziel einer Zollunion bisher nicht erreicht wurde. Der hohe Außenzoll der Mercosur-Länder, die hohe Anzahl an nicht-tarifären Barrieren sowie fehlende tiefgreifende Handelsabkommen mit wichtigen Partnern führen zu einer deutlich geringeren Beteiligung am internationalen Handel im Verhältnis zu anderen Freihandelszonen wie zum Beispiel im asiatischen Raum, Nordamerika oder auch der EU. Außerdem ist der Mercosur kaum in die globale Wertschöpfung eingebunden. So werden nur knapp

6% der argentinischen bzw. 8% der brasilianischen Wertschöpfung über globalen Wertschöpfungsketten erzielt.

Neben dem wirtschaftlichen Aspekt sind auch politische Integrationsambitionen fest im Vertrag von Asunción angelegt und haben seit der Jahrtausendwende sogar noch an Bedeutung gewonnen. Eine Analyse der politischen, sozialen und kulturellen Dimension des Mercosur liegt allerdings außerhalb des Umfangs dieses Beitrags.¹

AUSSENHANDELSQUOTE IN DEN MERCOSUR-LÄNDERN BLEIBT ÄUSSERST GERING

Einen ersten Anhaltspunkt für Fortschritte in der Handelsintegration der Mercosur-Länder bietet die Außenhandelsquote. Sie bezeichnet das Verhältnis zwischen Handelsvolumen (Importe und Exporte) und Bruttoinlandsprodukt und bietet ein Maß für den Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft. In Abbildung 2 wird die Außenhandelsquote mehrerer großer Wirtschaftsräume abgebildet, wobei sowohl intraregionale als auch extraregionale Handelsströme von Gütern und Dienstleistungen berücksichtigt werden.

Im Verhältnis zu seiner volkswirtschaftlichen Größe spielt der Außenhandel für die Mercosur-Staaten nach wie vor eine vergleichsweise geringe Rolle: Zwar stieg die Außenhandelsquote zwischen 1991 und 2004 deutlich an (von 16,9% auf 32,9%), seitdem zeigt sich allerdings eine leicht rückläufige Tendenz. Im Jahr 2019 betrug sie lediglich 30,6%. Dies ist gerade im Vergleich zu der Entwicklung anderer Handelsblöcke äußerst niedrig. In der EU verdoppelte sich die Außenhandelsquote fast im selben Zeitraum von knapp 50% auf nun 90%. Bei den ASEAN-Staaten, dem Verband südostasiatischer Nationen², liegt der Offenheitsgrad sogar bei 114%. Besonders deutlich wird das niedrige Niveau des Mercosur-Außenhandels aber im Vergleich mit der lateinamerikanischen Pazifik-Allianz, dem zweiten großen Wirtschaftsblock in Lateinamerika. Die Allianz wurde vor neun Jahren von Chile, Mexiko, Peru und Kolumbien gegründet und weist einen deutlich stärkeren Offenheitsgrad als der Mercosur auf, und dies mit steigender Tendenz.

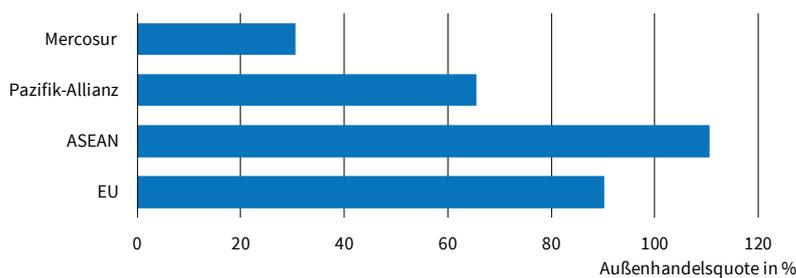
BEDEUTUNG DES INTRA-MERCOSUR-HANDELS LIEGT DREISSIG JAHRE NACH GRÜNDUNG WIEDER AUF AUSGANGSNIVEAU

Die Entwicklung der Handelsströme in den letzten dreißig Jahren (vgl. Abb. 3) gibt einen ersten Eindruck davon, wie weit die Handelsintegration innerhalb des Mercosur fortgeschritten ist. Als im Jahr 1991 der Vertrag von Asunción geschlossen wurde, machten die

¹ Venezuela trat im Jahr 2012 dem Mercosur bei, ist allerdings unter anderem aufgrund von Menschenrechtsverstößen seit Dezember 2016 suspendiert. Wir werden unsere Analyse daher auf die vier Gründungsmitglieder des Mercosur beschränken.

² Mitgliedsländer sind Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam.

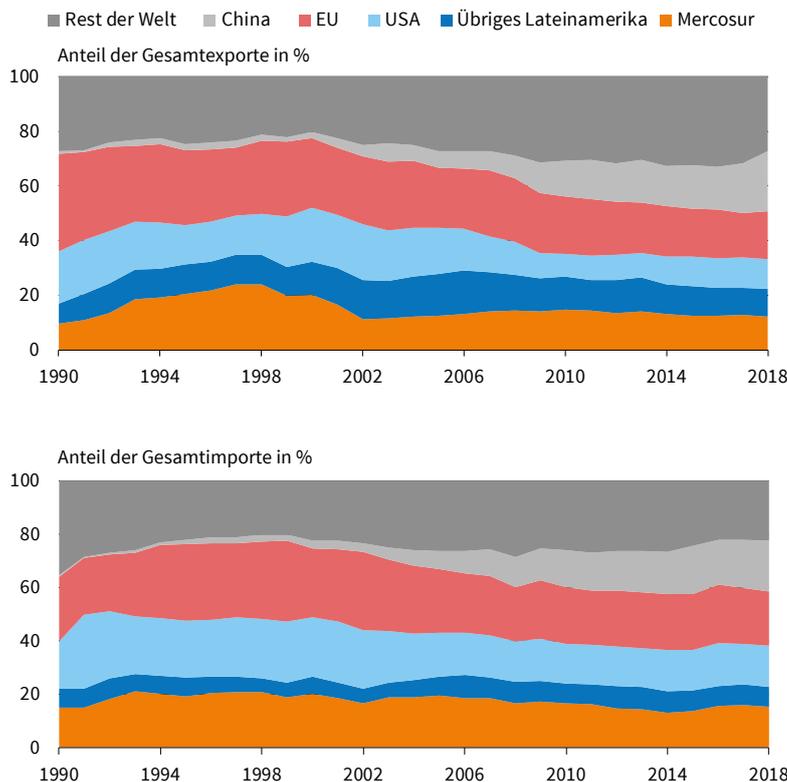
Abb. 2
Offenheitsgrad regionaler Wirtschaftsgemeinschaften^a



^a Die Außenhandelsquote berechnet sich aus dem Verhältnis von Handelsvolumen (Importe und Exporte) zum Bruttoinlandsprodukt. Bei der Berechnung der Außenhandelsquote für die dargestellten regionalen Wirtschaftsgemeinschaften wurde sowohl das intraregionale als auch das extraregionale Handelsvolumen berücksichtigt.
Quelle: Weltbank.

© ifo Institut

Abb. 3
Verflechtung der Handelsströme zwischen den Mercosur-Ländern und ihren Partnerländern



Quelle: Comtrade; Gaulier und Zignago (2010).

© ifo Institut

Exporte zwischen den Mercosur-Staaten 11% ihrer Gesamtexporte aus. Knapp dreißig Jahre später steht diese Quote fast identisch bei 12%. Besonders in den ersten Jahren gewann der Intra-Mercosur-Handel deutlich an Dynamik und machte im Jahr 1998 23% der Exporte aus. Seither ist allerdings ein fast kontinuierlicher Rückgang hin zum Ausgangsniveau des Gründungsjahrs zu verzeichnen. Dies spiegelt sich auch im Exportvolumen selbst wider, das in US-Dollar im Jahr 2018 sogar knapp unter dem Niveau von 2008 lag. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass auch Währungseffekte (Abwertung der einheimischen Währungen gegenüber dem US-Dollar) teilweise eine Rolle spielen.

CHINAS AUFSTIEG ZUM WICHTIGSTEN ABSATZMARKT DES MERCOSUR

Abbildung 3 zeigt die wichtigsten Handelspartner des Mercosur seit 1990. Hier sticht sowohl für die Aus- als auch Einfuhren der enorme Aufstieg Chinas hervor: Während beispielsweise die Exporte des Mercosur nach China im Jahr 2000 lediglich rund 2% seiner Gesamtexporte ausmachten, stieg diese Quote in den darauffolgenden 18 Jahren rasant auf nunmehr 22,1%. China ist damit nun mit klarem Abstand der wichtigste Absatzmarkt für die Mitgliedstaaten des Mercosur und hat somit der EU, dem historisch wichtigsten Handelspartner der Region, den Rang abgelaufen. Auch auf der Importseite zeichnet ein ähnliches Bild ab. Chinas Anteil an den Mercosur-Importen hat in den letzten 20 Jahren rasant zugenommen und lag im Jahr 2018 nur knapp hinter dem Anteil der EU.

EU VERLIERT ALS HANDELSPARTNER IMMER MEHR AN GEWICHT IN DER REGION

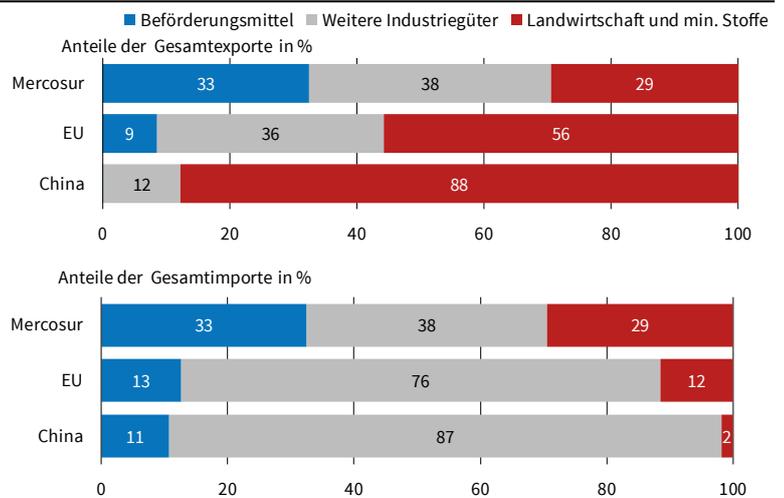
Chinas rasanter Aufstieg zum wichtigsten Absatzmarkt in den letzten zehn Jahren hat insgesamt zu keinem Anstieg des Mercosur-Exportvolumens geführt. Stattdessen kam es zu Handelsverschiebungen weg von Europa hin zu dem chinesischen Markt. Die Ausfuhren des Mercosur nach Europa sind tendenziell rückläufig und fielen allein in den letzten sechs Jahren um knapp 25%. Während 1991 sogar noch knapp ein Drittel aller Exportgüter die südamerikanischen Mitgliedsländer Richtung Europa verließen, waren es 2018 nur noch 17%. Auch bei den Importen des Mercosur, die in erster Linie aus Industriegütern bestehen, ist der Anteil der EU tendenziell rückläufig.

MERCOSUR-AUSFUHREN NACH CHINA VOM PRIMÄRSEKTOR DOMINIERT; WEITERE HANDELSPARTNER WEISEN HÖHEREN DIVERSIFIZIERUNGS-GRAD AUF

Abbildung 4 verdeutlicht, wie wenig diversifiziert die Handelsbeziehungen zwischen den südamerikanischen Ländern und China tatsächlich sind: Während China vor allem Industrieprodukte in die

Abb. 4

Sektorale Zusammensetzung der Handelsströme innerhalb des Mercosur und mit ausgewählten Handelspartnern



Quelle: Comtrade; Gaulier und Zignago (2010).

© ifo Institut

Mercosur-Länder liefert, bestehen die Exporte des Mercosur zu fast 90% aus Produkten der Landwirtschaft (z.B. Soja) und mineralischen Stoffen. Zwar sind auch die Mercosur-Exporte nach Europa deutlich von diesem Sektor geprägt, doch mit einem Wert von 57% weisen sie immer noch einen höheren Diversifizierungsgrad auf.

Im Vergleich zum Warenaustausch mit externen Handelspartnern fällt die deutlich andere sektorale Zusammensetzung des Intra-Mercosur-Handels auf: Zwar spielen auch hier landwirtschaftliche Produkte und Mineralien mit einem Anteil von 29% eine nicht unbedeutende Rolle, der Handel mit Industriegütern, und hier besonders Produkte des Automobilsektors, prägen derzeit den Handel innerhalb des Mercosur. Allerdings hat sich in den letzten Jahren auch hier das relative Gewicht immer stärker in Richtung des Primärsektors verschoben.

INTRAREGIONALE HANDELSQUOTE IM VERGLEICH ZU ANDEREN REGIONALEN WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFTEN UNTERDURCHSCHNITTlich

Im Vergleich mit anderen Wirtschaftsräumen fällt auf, dass der Intra-Mercosur-Handel mit einem Anteil von knapp 12% bei den Gesamtexporten relativ gering ausfällt (vgl. Abb. 5). So sind für deutlich über die Hälfte aller EU-Güterexporte andere EU-Mitgliedstaaten die entsprechenden Abnehmerländer (63%), bei den ASEAN-Staaten verbleiben immerhin mehr als ein Fünftel (22%) aller Exporte innerhalb des Handelsbündnisses.

Dass dagegen die Intra-Mercosur-Exporte nur 12% der Gesamtexporte ausmacht, kann als Indiz für ein deutlich geringeres Niveau der wirtschaftlichen Integration zwischen den Mercosur-Staaten angesehen werden. Man sollte diese Zahlen allerdings nicht als Ranking verstehen, denn beim Vergleich dieser Quote

ist eine gewisse Vorsicht angebracht: Zum einen hat sich aus historischer Perspektive zwischen den Ländern Lateinamerikas oft nur eine relativ schwache Integration ihrer Volkswirtschaften entwickelt. Dies wird auch deutlich am Anteil der Exporte innerhalb der Pazifik-Allianz relativ zu ihrem Gesamtexportvolumen. Zum anderen muss auch immer die relative Größe der Mitgliedsländer innerhalb der jeweiligen Wirtschaftsräume mitberücksichtigt werden. Allein das BIP Brasiliens steht für knapp drei Viertel des Mercosur-BIP. Während Brasilien für Uruguay, Paraguay und Argentinien der wichtigste bzw. der zweitwichtigste Exportmarkt ist, schafft es dagegen nur Argentinien unter die Top 5 der größten Absatzmärkte Brasiliens.

HANDELPOLITISCHE HINTERGRÜNDE ZUR GRÜNDUNG DES MERCOSUR

Aus handelspolitischer Sicht sollte mit dem Mercosur ein gemeinsamer Binnenmarkt geschaffen werden. Die vier Mitgliedstaaten verpflichteten sich den freien Verkehr von Gütern, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren – Arbeitnehmer sowie Kapital – zwischen ihren Ländern zu ermöglichen. Die Bildung einer Zollunion stellt den ersten Schritt dieser tiefen wirtschaftlichen Integration dar.

Ähnlich wie bei einem Handelsabkommen, das gemäß Artikel XXIV des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) nur abgeschlossen werden darf, wenn die Handelshemmnisse bei mindestens 90% des Handels abgeschafft werden, werden bei einer Zollunion die Zölle sowie nicht-tarifäre Handelsbarrieren zwischen den Mitgliedsländern komplett abgeschafft. Während die beteiligten Länder bei dem Abschluss eines Handelsabkommens die Autonomie über ihre Außenzölle behalten, verständigen sich die Mitglieder einer Zollunion auf einen gemeinsamen Außenzoll und verpflichten sich nur noch gemeinsam Handelsabkommen mit Drittstaaten zu verhandeln.

Der geplante Integrationsprozess des Mercosur lässt sich in zwei Phasen einteilen: die Übergangsphase zwischen 1991 und 1994, in der mittels eines

Handelsabkommens sämtliche Zölle innerhalb des Mercosur abgeschafft werden sollten. Zweitens wurde der Mercosur zwar de jure am 1. Januar 1995 in eine Zollunion umgewandelt, die vollständige Angleichung des Außenzolles war aber erst 2001 geplant. Im Folgenden analysieren wir zunächst den Liberalisierungsprozess zwischen den Mercosur-Ländern, im Anschluss die Anpassung des gemeinsamen Außenzoll und zuletzt die Implikationen dieser Entwicklungen.

WELCHE ZÖLLE BESTEHEN NOCH INNERHALB DES MERCOSUR?

Der Vertrag von Asunción sah vor, dass die Meistbegünstigungszollsätze (MFN-Zölle)³ bis zum 1. Januar 1995 komplett abgeschafft werden. Um dieses Ziel zu erreichen, verständigte man sich auf eine schrittweise, lineare und automatische Reduktion der Zölle: Bis Ende 1991 sollten 54% aller Zölle eliminiert sein, bis Ende 1992 68%, bis Ende 1993 82% und bis Ende 1994 100% (vgl. Azevedo 2004 für eine ausführliche Beschreibung).

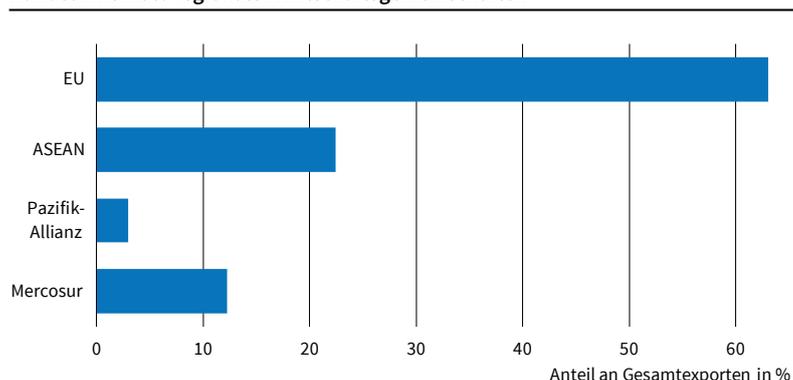
Dieses Ziel wurde knapp verfehlt. Zwar wurden die Zölle bei fast 99% der Zolllinien vollständig abgeschafft, man erlaubte aber den vier Mitgliedsländern sensible Produkte von der Zollreduktion auszuschließen. Jedes Land konnte eine Liste mit Ausnahmen erstellen. Die deshalb weiterhin geltenden MFN-Zölle sollten zunächst bis zum 1. Januar 1999 komplett abgeschafft werden. Dieser Stichtag wurde immer wieder verschoben – bis heute werden bei 1,2% der Zolllinien noch MFN-Zölle erhoben.

Bei den Ausnahmen ist eine starke sektorale Komponente zu erkennen. So sind, Stand 2018, 212 Zolllinien ausgenommen, die sich auf nur sechs Gütergruppen verteilen. 64% aller Ausnahmen vom Nullzoll entfallen auf die Gütergruppe Zugmaschinen, Kraftfahrzeuge, Traktoren, Motor- und Fahrräder. Außerdem können 16% bzw. 15% der Ausnahmen vom Nullzoll der Gütergruppe Telefone bzw. Maschinen zugeordnet werden. Die restlichen Ausnahmen verteilen sich auf Zuckerwaren, (4%), Zigaretten und Rasierer (je 0,5%). Diese starke und vor allem über die Jahrzehnte persistente Konzentration auf wenige Gütergruppen zeigt, dass bestimmte Sektoren besonderen Schutz genießen. Die ausgenommenen Zolllinien werden nicht zufällig gewählt, stattdessen sind insbesondere diejenigen Sektoren betroffen, bei denen besonders starke negative Anpassungseffekte durch eine vollständige Liberalisierung zu erwarten sind.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass innerhalb des Mercosur fast alle Zölle erfolgreich eliminiert wurden. Nichtsdestotrotz wurde das Ziel vom freien

³ Der Meistbegünstigungszollsatz (MFN-Zoll) ist der Zoll, den WTO-Mitglieder gegenüber allen anderen WTO-Mitgliedsländern erheben. Das heißt, dass für brasilianische Importe unabhängig vom Ursprungsland – egal ob die Waren aus der EU oder den USA kommen – zunächst der MFN-Zoll gilt. Nach Abschluss eines Handelsabkommens gilt der niedrigere präferenzielle Zoll, üblicherweise ist dieser gleich null.

Abb. 5
Handel innerhalb regionaler Wirtschaftsgemeinschaften



Quelle: Comtrade; Gaulier und Zignago (2010).

© ifo Institut

Güterhandel innerhalb des Mercosur nach dem Vorbild der EU verfehlt. Da die Ausnahmen auch heute, dreißig Jahre nach Unterzeichnung, noch immer fester Bestandteil der Handelspolitik der südamerikanischen Länder sind, ist eine vollständige Abschaffung der Zölle innerhalb des Mercosur nicht in absehbarer Zukunft zu erwarten.

NICHT-TARIFÄRE BARRIEREN WERDEN IM GROSSEN STILE INNERHALB DES MERCOSUR EINGESETZT

Neben den Zöllen tragen auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse zur Erklärung des geringen Integrationsgrades innerhalb der Region bei. Die Länder setzen protektionistische Maßnahmen ein, die über klassische MFN-Zölle hinausgehen. Ein Beispiel hierfür sind Antidumpingzölle, die trotz dem Versprechen sämtliche Handelsbarrieren innerhalb des Mercosur abzuschaffen, den Handel torpedieren. So verhängte Argentinien seit 1990 etliche Antidumpingmaßnahmen gegenüber brasilianischen Textilexporten worauf Brasilien häufig mit ähnlichen Maßnahmen antwortet (Bown und Tovar 2016).

Um diesen Zusammenhang etwas genauer zu analysieren, betrachten wir als nächsten das Ausmaß des nicht-tarifären Protektionismus innerhalb und außerhalb des Mercosur. Wir verwenden Daten des Global Trade Alert (2021). Dieser sammelt sämtliche handelspolitische Maßnahmen, die über MFN-Zölle hinausgehen. Diese Maßnahmen können liberalisierend oder protektionistisch wirken sowie für einzelne oder alle Handelspartner angewandt werden.

Abbildung 6 zeigt die Anzahl der neu eingeführten protektionistischen Maßnahmen abzüglich der Anzahl der liberalisierenden Maßnahmen, die von den vier Mercosur-Ländern gegen andere Länder verhängt wurden. Je dunkler die Einfärbung, desto höher die Anzahl der nettoprotektionistischen Maßnahmen. Es fällt vor allem auf, dass die anderen Mercosur-Länder zahlreiche protektionistische Maßnahmen gegen Brasilien, Paraguay und Uruguay verhängen. In Argentinien übersteigen die Zahl der liberalisierenden Politikinterventionen die Zahl der protektionistischen Politiken, allerdings ist die absolute Zahl der protektionistischen Maßnahmen Argentiniens gegen die Mercosur-Länder jedoch größer als in den anderen Mitgliedstaaten. Außerhalb des Mercosur wird vor allem gegen Exporteure aus China mit protektionistischen Maßnahmen vorgegangen.

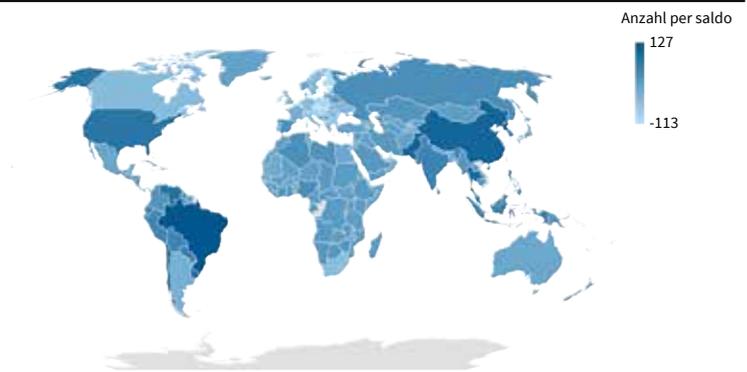
Die fast komplette Eliminierung der MFN-Zölle Anfang der 1990er Jahre täuscht also einen größeren Liberalisierungserfolg des Intra-Mercosur-Handels vor als tatsächlich stattgefunden hat: Der verbreitete Einsatz von nicht-tarifären Barrieren innerhalb des Mercosur steht im Widerspruch zum originären Ziel des Mercosur den freien Austausch von Waren zu ermöglichen. Eine Neuregelung des Anwendungsbereichs der nicht-tarifären Barrieren wie z.B. eine

Tab. 1
Ausnahmen vom Nullzoll

Gütergruppe	Anteil der Ausnahmen (in %)
Zugmaschinen, Kraftfahrzeuge, Traktoren, Motor-, Fahrräder	64
Telefone und -zubehör	16
Maschinen und mechanische Geräte	15
Zucker und Zuckerwaren	4
Zigaretten	0,5
Rasierer und -klingen	0,5

Quelle: ITC; Darstellung des ifo Instituts.

Abb. 6
Protektionistische Politikinterventionen abzüglich liberalisierender Maßnahmen



Die Weltkarte zeigt die Anzahl der von den Mercosur-Ländern gegen anderen Ländern gerichteten protektionistischen Politikinterventionen abzüglich der liberalisierenden Maßnahmen. Es fällt auf, dass die Länder innerhalb des Mercosur und vor allem Brasilien weit weniger von liberalisierenden Maßnahmen profitieren, da es per saldo mehr protektionistische Maßnahmen gab.
Quelle: Global Trade Alert, 2021.

© ifo Institut

Restriktion der Antidumping Maßnahmen gegenüber anderen Mercosur-Ländern, stellt eine weitere Liberalisierungschance dar.

STARKE ZOLLREDUKTIONEN IN DER ANFANGSPHASE GEHEN MIT EINER INTENSIVIERUNG DES HANDELS EINHER

Auch wenn die stattgefunden Liberalisierung nicht wie z.B. bei der EU alle Zölle innerhalb des Mercosur eliminiert hat und, wie eben beschrieben, die nicht-tarifären Handelsbarrieren noch immer eine große Hürde darstellen, war die Übergangsphase bis 1996 von einer sehr deutlichen Reduktion der Handelskosten innerhalb des Mercosur geprägt. Tabelle 2 zeigt die durchschnittlichen MFN-Zölle sowie die Zollspitzen der vier Länder zu Beginn der Liberalisierung im Jahr 1991. Im Durchschnitt betrug der MFN-Zoll 15%, vor allem für den brasilianischen Markt (durchschnittlicher MFN-Zoll: 23%) bedeutete die Eliminierung der Zölle eine rasante Öffnung – zumindest gegenüber den südamerikanischen Partnern. Die Kombination aus diesen starken Zollreduktionen und weiterhin hohen MFN-Zöllen gegenüber dem Rest der Welt tragen maßgeblich zu dem Anstieg des Handels innerhalb des Mercosur bis zur Jahrtausendwende bei (vgl. Abb. 3). Gleichzeitig bietet der konstante und im Vergleich

Tab. 2

MFN-Zölle im Zeitablauf, in Prozentpunkten

	1991		1996		2001		2017	
	MFN	MFN	MFN	Δ96–91	MFN	Δ01–96	MFN	Δ17–01
Mercosur	15	12	12	-3	13	+1	12	-1
[Min, Max]	[0; 85]	[0; 70]	[0; 70]		[0; 55]		[0; 74]	
Argentinien	13	13	13	0	13	0	14	+1
[Min, Max]	[0; 35]	[0; 30]	[0; 30]		[0; 37]		[0; 74]	
Brasilien	26	13	13	-12	14	+1	14	0
[Min, Max]	[0; 85]	[0; 70]	[0; 70]		[0; 55]		[0; 35]	
Paraguay	16	11	11	-5	13	+2	10	-3
[Min, Max]	[0; 72]	[0; 30]	[0; 30]		[0; 32]		[0; 35]	
Uruguay	6	11	11	+5	14	+3	11	-3
[Min, Max]	[0; 14]	[0; 30]	[0; 30]		[0; 35]		[0; 35]	

Anmerkung: Die Tabelle zeigt für die Mercosur-Länder die (ungewichteten) durchschnittlichen MFN-Zölle, deren absolute Veränderung und Minimum bzw. Maximum im Zeitablauf.

Quelle: Teti (2020); Darstellung des ifo Instituts.

zu anderen südamerikanischen Ländern⁴ recht hohe MFN-Zoll des Mercosur gegenüber Drittstaaten eine Erklärung für die verhaltene Entwicklung des Handels mit Ländern außerhalb des Mercosur. Eine Reduktion des MFN-Zolles ist nicht abzusehen.

DER GEMEINSAME AUSSENZOLL, DAS HERZSTÜCK DER ZOLLUNION

Für eine erfolgreiche Umwandlung des bis 1995 bestehenden Handelsabkommens zu einer Zollunion müssen die länderspezifischen MFN-Zölle auf ein einheitliches Zollniveau angepasst werden. Tabelle 2 zeigt die Veränderung der MFN-Zölle im Zeitablauf. Zwar fand im Mittel, wie vereinbart, bis 2001 eine Angleichung der MFN-Zölle statt, die über die Mitgliedsländer sehr unterschiedlichen Zollspitzen zeigen aber, dass es dennoch einige Zolllinien gab, bei denen kein gemeinsamer Außenzoll galt – auch nach Ablauf der Frist, die für die Angleichung des Außenzolles gesetzt wurde. Der Grund ist, dass ähnlich wie bei der Liberalisierung des Intra-Mercosur-Handels, jedes Mitgliedsland eine Liste mit Ausnahmen vom Außenzoll zusammenstellen darf, für die der länderspezifischer MFN-Zoll gilt. Da die ausgenommenen Zolllinien nicht perfekt kongruent für die vier Mitgliedsländer sind, kommt es zu recht hohen Unterschieden im Außenzoll. Diese Unterschiede bestehen bis heute. Außerdem kann man eine Divergenz seit 2001 beobachten: Zwar sind die Außenzölle zwischen Argentinien und Brasilien sowie den beiden kleineren Ländern Paraguay und Uruguay sehr ähnlich, die Zollniveaus zwischen den beiden Gruppen unterscheiden sich aber deutlich.

Um die Abweichungen vom Außenzoll besser verstehen zu können, betrachten wir als nächstes disaggregierte Daten. Hierfür wurde für das Jahr 2018 auf dem Level der Zolllinie zunächst berechnet, wie oft eine Abweichung vom Außenzoll zu beobachten

ist (vgl. Tab. 3). Von den insgesamt 10 230 Zolllinien ist der Außenzoll bei nur 67% für alle vier Mitglieder identisch. Argentinien und Brasilien haben für 94% aller Zolllinien denselben Außenzoll, Paraguay und Uruguay für 84%.

Die Tabelle zeigt außerdem die Abweichungen vom gemeinsamen Außenzoll für die verschiedenen Sektoren. Die Sektoren sind absteigend nach der größten prozentualen Abweichung geordnet. Bei Spinnstoffen und Bekleidung haben zwar Argentinien und Brasilien einen identischen Außenzoll. Da die beiden großen Länder aber ein viel höheres Zollniveau haben als die beiden kleineren (Brasilien und Argentinien: 25%, Paraguay und Uruguay: 17%), kommt es für den gesamten Mercosur zu erheblichen Zollunterschieden. Die Beförderungsmittel stellen den Sektor mit den zweitmeisten Ausnahmen vom gemeinsamen Außenzoll dar. Der Grund ist vor allem der Kfz-Bereich, bei dem insbesondere Brasilien und Argentinien ihre heimische Produktion schützen wollen.

UNTERSCHIEDE IM AUSSENZOLL FÜHREN ZU WEITEREN HANDELSHÜRDEN

Die Unterschiede im Außenzoll führen zu weiteren Kosten im Intra-Mercosur-Handel. Um zu verhindern, dass Exporteure aus Drittländern Unterschiede im Außenzoll zu ihren Gunsten ausnutzen, indem sie zunächst in das Land mit dem geringsten Außenzoll exportieren und dann die Waren zollfrei innerhalb des Mercosur handeln können, müssen die Mercosur-Länder Zollformalitäten innerhalb des Mercosur einführen. Ein Beispiel veranschaulicht diesen Zusammenhang: Angenommen ein chinesisches Unternehmen exportiert ein Gut nach Brasilien und muss einen Importzoll von 20% für das entsprechende Gut entrichten. Wenn Uruguay für dasselbe Gut nur einen Zoll von 5% erhebt, hätte der Exporteur aus China einen Anreiz über Uruguay in den Mercosur zu gelangen, um dann

⁴ Für das Jahr 2017 hat z.B. Chile einen durchschnittlichen MFN-Zoll von 6%, Kolumbien von 9%, Peru von 3% und Mexiko von 7%.

Tab. 3

Abweichungen vom gemeinsamen Außenzoll (Jahr 2018)

Sektoren	Anzahl der Zolllinien	Abweichung (in %)		
		Alle	AR und BR	PY und UY
<i>Gesamt</i>	10 230	33	6	16
Spinnstoffe und Bekleidung	1 055	87	0	13
Beförderungsmittel	230	74	33	57
Mechanische Geräte und elektrotechn. Waren	1 766	70	18	34
Schuhe	70	54	1	50
Optische Instrumente	450	47	12	17
Verschiedene Waren	168	37	8	28
Kunststoffe	424	25	4	19
Fette und Öle	74	20	11	12
Unedle Metalle	740	19	4	16
Steine und Glas	217	16	1	14
Lebensmittel, Getränke & Tabak	311	14	5	12
Papier und Pappe	222	13	0	10
Chemische Industrie	3 021	9	2	8
Holz	157	8	2	7
Leder	113	6	0	5
Waren pflanz. Ursprungs	404	4	1	3
Schmuck	64	3	2	3
Lebende Tiere	515	2	0	2
Kunstgegenstd. und Antiquitäten	7	0	0	0
Mineralische Stoffe	207	0	0	0
Waffen und Munition.	18	0	0	0

Anmerkung: Die Tabelle zeigt den ungewichteten durchschnittlichen MFN Zoll, den Modus (der am häufigsten gewählten MFN-Zoll) und den Anteil der Zolllinien, der vom gemeinsamen Außenzoll abweicht. Hier wird unterschieden zwischen einem gemeinsamen Außenzoll für alle vier Mitglieder (»alle«) sowie einem gemeinsamen Außenzoll für Argentinien und Brasilien (»AR und BR«) bzw. Paraguay und Uruguay (»PY und UY«).

Quelle: ITC; Darstellung des ifo Instituts.

zollfrei die Ware nach Brasilien zu transportieren, da sich so das Gut wegen der niedrigeren Zölle billiger anbieten lässt.

Ursprungsregeln, die jeder Exporteur, der innerhalb des Mercosur exportiert, einhalten muss, um präferenziellen Marktzugang zu erhalten, verhindern dieses Ausnutzen von Zollunterschieden. Exporteure müssen einen Ursprungsnachweis liefern, der »heimische Produktion« belegt. Hierunter versteht man, dass die Waren größtenteils innerhalb von Mercosur hergestellt wurden. So müssen uruguayische Exporteure belegen, dass mindestens 60% der Produktion entweder in Uruguay oder einem der anderen Mercosur-Länder erfolgte, um zollfrei nach Brasilien exportieren zu dürfen; wird dieser Nachweis nicht erbracht, fällt der MFN-Zoll an. Für den Exporteur aus China aus dem oben angeführten Beispiel ist es nun nicht mehr möglich Zollunterschiede auszunutzen, es sei denn ein großer Anteil der Wertschöpfung findet innerhalb des Mercosur statt.

Bei Zollunionen, die einen gemeinsamen Außenzoll haben, wie bei der EU, entfällt der Ursprungsnachweis. Der Grund ist simpel: Bei einem identischen Außenzoll entfällt für Exporteure aus Drittstaaten die Möglichkeit der Zollarbitrage und der resultierenden Verschiebung der Handelsströme.

Der Ursprungsnachweis ist kostspielig. Einerseits wird die Einbindung in globale Wertschöpfungsketten und der Diversifizierungsgrad in Bezug auf Zulieferer, die das Einhalten des Kriteriums der heimischen Produktion erschweren, reduziert. Außerdem kann die Compliance mit den Ursprungsregeln zu einer ineffizienten Wahl zu Gunsten von Input-Zulieferern innerhalb des Mercosur führen: Anstatt des kostengünstigeren Zulieferers aus einem Drittstaat wird die teurere Alternative aus einem der Länder des Mercosur gewählt. Conconi et al. (2018) zeigen diesen Zusammenhang für NAFTA, dem Handelsabkommen zwischen Kanada, Mexiko und den USA. Exporteure können sich auch dazu entscheiden, den Ursprungsnachweis nicht zu erbringen und Zulieferer aus kostengünstigeren Drittländern zu wählen. In diesem Fall fällt der häufig recht hohe MFN-Zoll an. Da der Mercosur keinen gemeinsamen Außenzoll hat, muss für jede Exporttransaktion der Ursprungsnachweis erbracht werden – Kosten, die vermieden werden könnten.

Die Unterschiede im Außenzoll bedeuten außerdem, dass bei Verhandlungen über Handelsabkommen mit Drittstaaten jedes Mercosur-Land eigene Zollreduktionen aushandelt. Das widerspricht dem Grundsatz der gemeinsamen Handelspolitik, die bei einer erfolgreichen Umwandlung des Handelsab-

kommens zur Zollunion gelten müsste – ein weiteres Kriterium, das nicht erfüllt wird. Außerdem kommt hinzu, dass die Mercosur-Länder einen wichtigen Hebel bei bilateralen Verhandlungen verspielen: da länderspezifisch verhandelt wird, kann der Mercosur nicht die gesamte Marktgröße als Verhandlungsmasse einsetzen. Deshalb ist bei dieser kleinteiligen Lösung mit schlechteren Verhandlungsergebnissen zu rechnen.

DIE MERCOSUR-LÄNDER WEISEN EINEN GERINGEN INTEGRATIONSGRAD IN GLOBALE WertschÖPFUNGSKETTEN AUF

Die Gründung des Mercosur fällt zeitlich mit dem Beginn einer enormen Wachstumsphase des Welthandels in den 1990er und frühen 2000er Jahren zusammen. Angetrieben von Fortschritten in der Informations- und Kommunikationstechnologie, begannen in der Phase immer mehr Unternehmen damit, einzelne Produktionsstufen ins Ausland auszulagern. Dies führte zu einem enormen Anstieg im Handel von Zwischen- und einer stark wachsenden Bedeutung von internationalen Produktionsnetzwerken (Baldwin 2016).

Wie gut ist es den Ländern des Mercosur gelungen, an dieser Entwicklung zu partizipieren? Die Analyse von Wertschöpfungsströmen mit Hilfe von Input-Output-Tabellen⁵ erlaubt es, Antwort auf diese Frage zu geben. Man kann mittels dieser Daten die weltweiten Wirtschaftsverflechtungen und somit die Interdependenzen zwischen Ländern abbilden.

Abbildung 7 stellt den Anteil an einfachen und komplexen Wertschöpfungsketten an der gesamten Wertschöpfung der Mercosur-Länder Brasilien und Argentinien grafisch dar.⁶ Eine einfache Wertschöpfungsverflechtung liegt vor, wenn Zwischengüter im Rahmen eines Produktionsprozesses exportiert werden und im Partnerland dann für den Konsum vor Ort weiterverarbeitet werden. Überqueren Zwischengüter

⁵ Input-Output-Tabellen stellen für alle Wirtschaftszweige die Entstehung der Produktion, d.h. den Einsatz von Vorleistungen und Produktionsfaktoren, und die Verwendung der produzierten Güter dar.

⁶ Leider stehen für die beiden kleineren Länder Paraguay und Uruguay keine Daten zur Verfügung.

mehrfach eine Landesgrenze, wird von einer komplexen Wertschöpfungskette gesprochen (vgl. Wang et al. 2017; Meng et al. 2019).

Gerade im Vergleich zu den lateinamerikanischen Ländern der Pazifik-Allianz (Chile, Peru, Kolumbien und Mexiko) weisen hier die zwei größten Mercosur-Mitgliedsländer Argentinien und Brasilien eine geringere Wertschöpfungsverflechtung auf: Nur knapp 6% der argentinischen bzw. 8% der brasilianischen Wertschöpfung werden über einfache und komplexe Lieferketten erzielt. Im Gegensatz hierzu liegt dieser Wert für die in der Abbildung gezeigten Mitgliedsländer der Pazifik-Allianz durchschnittlich bei 14%, vor allem Chile ist stark in einfache sowie komplexe Wertschöpfungsketten eingebunden. Der Unterschied zwischen den Mercosur-Ländern und Deutschland ist gravierend: Etwa 17% der deutschen Wertschöpfung entstehen über einfache und komplexe Wertschöpfungsketten.

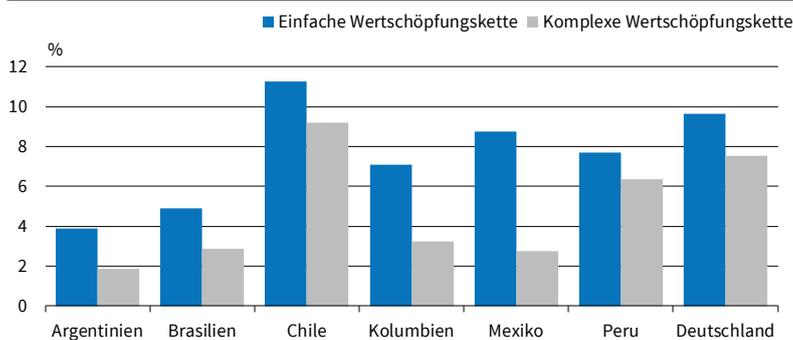
GERINGE INTEGRATION INNERHALB DER REGION IM VERGLEICH ZU ANDEREN KONTINENTEN: FACTORY SÜDAMERIKA SPIELT EINE UNTERGEORDNETE ROLLE

Bei der Analyse von Wertschöpfungsverflechtungen kann zudem die Sichtweise der vorgelagerten oder nachgelagerten Sektoren/Länder eingenommen werden. Man spricht von Vorwärts- und Rückwärtsverflechtungen. Bei der Analyse von Vorwärtsverflechtungen untersucht man, wie Wertschöpfung eines Sektors/Landes zum Konsumenten gelangt. Die Frage hier ist also, wie hoch die Abhängigkeit von der nachgelagerten Produktion in anderen Ländern ist. Rückwärtsverflechtungen hingegen betrachten die Lieferketten für die Produktion von Finalgütern, d.h. die direkte und indirekte Zulieferstruktur mit Wertschöpfung vorgelagerter Sektoren/Länder. Die Frage hier ist also, wie abhängig ein Land von Wertschöpfung aus dem Ausland ist, um die eigenen Güter herzustellen.

Aufschluss über die regionale Struktur der Wertschöpfungsverflechtung bietet Abbildung 8, wobei hier zwischen Vorwärts- und Rückwärtsverflechtungen unterschieden wird. Für beide Arten der Wertschöpfungsverflechtungen zeigt sich, dass die internationalen Wertschöpfungsketten in Südamerika global und nicht regional ausgerichtet sind. Die Anteile der Wertschöpfung, die den Produktionsnetzwerken Asien, Europa und Nordamerika zuzurechnen sind, dominieren im Mercosur und der Pazifik-Allianz. Das Produktionsnetzwerk innerhalb Südamerikas macht dagegen nur einen geringen Anteil für beide Handelsblöcke aus. Dies steht in starkem Kontrast zu Europa, Nordamerika oder den asiatischen Ländern, die starke Verflechtungen innerhalb der Region haben, wie von Aichele et al. (2020) und Flach et al. (2021) beschrieben wird.

Interessant sind zudem die unterschiedlichen regionalen Schwerpunkte für die abgebildeten latein-

Abb. 7
Wertschöpfungsverflechtungen ausgewählter Länder im Jahr 2015^a



^a In der Abbildung werden die Anteile von einfachen und komplexen Wertschöpfungsketten an der gesamten Wertschöpfung dargestellt.

Quelle: OECD, Inter-Country-Input-Output-Tabellen 2018.

© ifo Institut

amerikanischen Länder. Während in Mexiko und Kolumbien die Vorwärts- und Rückwärtsverflechtungen mit dem nordamerikanischen Markt von besonderer Bedeutung sind, zeigt sich in den Vorwärtsverflechtungen Chiles und Perus, dass die dort produzierten Zwischengüter besonders in Asien nachgefragt werden. Auch für die Mercosur-Staaten Argentinien und Brasilien sind die Vorwärtsverflechtungen mit der Factory Asien wichtiger, auch wenn die relative Bedeutung weniger dominant ist. Bei den Rückwärtsverflechtungen fällt auf, dass die Factory Europa eine wichtigere Rolle für den brasilianischen Markt spielt als Asien oder Nordamerika.

DIE HANDELPOLITIK STELLT EINEN MÖGLICHEN GRUND FÜR DIE GERINGE BETEILIGUNG AN GLOBALER WERTSCHÖPFUNG DAR

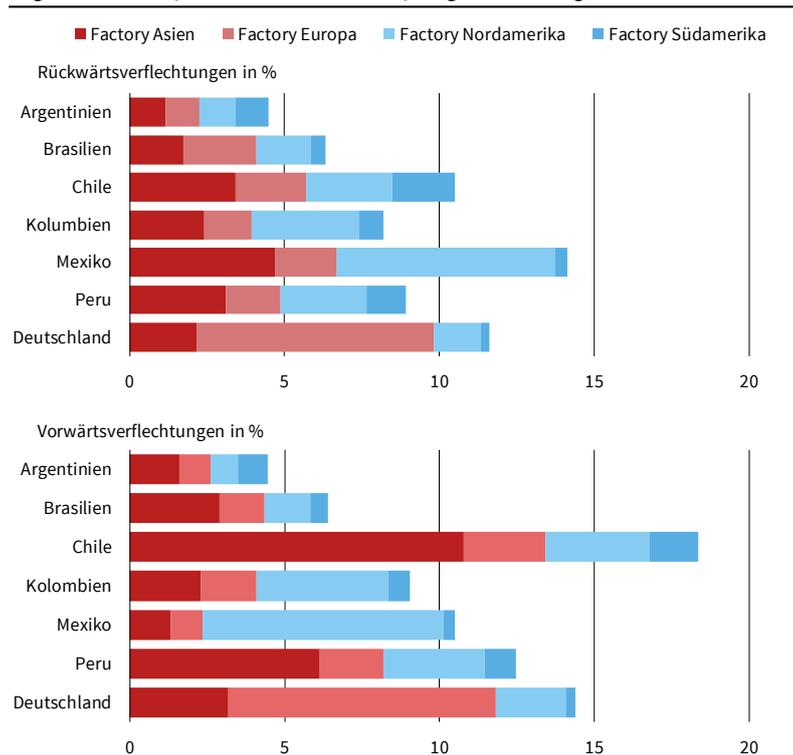
Da bei globalen Wertschöpfungsketten mehrfach Landesgrenzen überschritten werden, spielen geringe Handelsbarrieren eine wichtige Rolle; sonst akkumulieren sich hohe Kosten, und diese Art der Produktion wäre unrentabel. Die protektionistische Handelspolitik des Mercosur, die von einem hohen MFN-Zoll und zahlreichen nicht-tarifären Handelsbarrieren gekennzeichnet ist, erschwert deshalb die Beteiligung an globale Wertschöpfungsketten. Außerdem ist es den Mercosur-Ländern bis dato nicht gelungen, ein modernes und tiefgreifendes Handelsabkommen mit wichtigen Handelspartnern zu schließen. Ein solches Abkommen könnte zur Intensivierung der globalen bzw. regionalen Wertschöpfungsketten im südamerikanischen Raum beitragen. Die Ursprungsregeln, die einen hohen ausländischen Anteil der Produktion unterbinden, erschweren zusätzlich die Integration.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Dreißig Jahre nach seiner Gründung fällt das Fazit zu den Integrationsfortschritten des Mercosur gemischt aus. Einerseits kann die Handelsliberalisierung innerhalb des Mercosur als Erfolg verbucht werden, der sich auch in den ersten Jahren in einer Intensivierung des Intra-Mercosur-Handels widerspiegelt. Andererseits wurden die ambitionierten Ziele des Vertrags von Asunción verfehlt: Die Umwandlung vom Handelsabkommen zur Zollunion ist gescheitert, tiefere Integrationsschritte wie Arbeitnehmerfreizügigkeit scheinen kaum umsetzbar.

Der Anteil des Intra-Mercosur-Handels am Gesamt-handel der Mitgliedstaaten befindet sich derzeit wieder auf dem Niveau des Gründungsjahres. Die Integration in internationale Produktionsnetzwerke ist zudem nur stellenweise gelungen. Die protektionistische Handelspolitik des Mercosur – hohe MFN-Zölle und nicht-tarifäre Handelsbarrieren sowie kaum Handelsabkommen – ist ein möglicher Grund für die geringe Einbindung der Mercosur-Länder in den globalen

Abb. 8 Regionale Interdependenzen der Wertschöpfungsverflechtungen



Dargestellt sind für 2015 die Abhängigkeit von verschiedenen Ländern über Rückwärts- und Vorwärtsverflechtungen. Bei Rückwärtsverflechtungen wird die Sichtweise eines Landes eingenommen, das die Wertschöpfung zu Finalgütern prozessiert und somit am Ende der Wertschöpfungskette steht. Es wird der Anteil von Wertschöpfung aus verschiedenen Zulieferländern an der gesamten prozessierten Wertschöpfung dieses Landes gezeigt. Bei Vorwärtsverflechtungen wird die Sichtweise des Landes eingenommen, das Wertschöpfung zur Weiterverarbeitung in andere Länder schickt und somit auf einer vorgelagerten Stufe der Wertschöpfungskette steht. Es wird der Anteil der Wertschöpfung gezeigt, der direkt oder indirekt zur finalen Weiterverarbeitung in das Partnerland versendet wird, gemessen an der gesamten Wertschöpfung dieses Landes. Factory Asien umfasst die ASEAN-Staaten, China, Indien, Japan, Korea und Taiwan; Factory Nordamerika Kanada, Mexiko und die USA; Factory Europa die EU, die Türkei und die Schweiz; Factory Südamerika Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien und Peru. Quelle: OECD, Inter-Country-Input-Output-Tabellen 2018, Berechnungen des ifo Instituts. © ifo Institut

Handel. Bei der gemeinsamen Handelspolitik hat sich ein ungünstiges Gleichgewicht eingestellt: Während es unmöglich scheint, einen gemeinsamen Außenzoll für die vier Mitgliedsländer einzuführen, ist es den Ländern nicht erlaubt, individuelle Handelsabkommen abzuschließen. So hätte zum Beispiel Uruguay großes Interesse an einem Handelsabkommen mit China, Argentinien und Brasilien blockieren.

Die Mitgliedstaaten des Mercosur müssen sich daher die Frage stellen, wie sie den Integrationsprozess, der vor dreißig Jahre angestoßen wurde, weiter gestalten wollen. Der derzeitige Status quo, in dem Anspruch und Wirklichkeit deutlich auseinanderklaffen, scheint nur schwer haltbar zu sein. Dass der Mercosur jemals eine Zollunion nach dem Vorbild der EU wird, ist allerdings eher unwahrscheinlich. Der Wille die letzten Schritte zur erfolgreichen Integration zu gehen, ist nur schwer zu erkennen, wie die zahlreichen Verschiebungen von Stichtagen in den vergangenen dreißig Jahren für die ausstehende Angleichung des Außenzolls und dem Abbau der noch existierenden Zölle zwischen den Mercosur-Ländern zeigen.

In diesem Zusammenhang könnte der Frage, ob das Handelsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur ratifiziert werden wird, eine zusätzliche Be-

deutung bekommen. Eine erfolgreiche Ratifizierung des Vertrags würde den Mitgliedstaaten nochmal deutlich vor Augen führen, dass der Mercosur durchaus eine wirkungsvolle Plattform für das Abschließen von Handelsabkommen sein kann und gerade bei Verhandlungen mit großen Volkswirtschaften einen Mehrwert bietet. Außerdem kann das Abkommen zu einer Intensivierung der globalen bzw. regionalen Wertschöpfungsketten im südamerikanischen Raum beitragen und die aktuelle Abhängigkeit vom chinesischen Markt reduzieren.

Das Schicksal vom Mercosur hängt auch zu großen Teilen von innenpolitischen Entwicklungen ab: Während in den Anfangsjahren des Mercosur der Wille zu großen Handelsliberalisierungen da war, setzen sich etwa seit der Jahrtausendwende oft protektionistische Ideen durch. Diese Entwicklung ist insbesondere für Brasilien und Argentinien zu beobachten. Eine Flexibilisierung bzw. Rückentwicklung des Mercosur hin zu einem Handelsabkommen könnte helfen, einen Stillstand in der Zukunft bei der südamerikanischen Handelspolitik zu verhindern.

LITERATUR

- Aichele, R., M. Braml und L. Flach (2020), »Status quo und Zukunft globaler Lieferketten«, *ifo Schnelldienst* 73(5), 16–22.
- Baldwin, R. (2016), *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Bown, C.P. und P. Tovar (2016), »Preferential Liberalization, Anti-dumping, and Safeguards: Stumbling Block Evidence from MERCOSUR«, *Econ Polit* 28, 262–294.
- Conconi, P., M. Garcia-Santana, L. Puccio und R. Venturini (2018), »From Final Goods to Inputs: The Protectionist Effect of Rules of Origin«, *American Economic Review* 108(8), 2335–2365.
- De Azevedo, A. (2004), »Mercosur: Ambitious Policies, Poor Practices«, *Brazilian Journal of Political Economy* 24(4), 594–612.
- Flach, L., H.-M. Hildenbrand und F. Teti (2021), »The Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement and Its Expected Effects on World Trade«, *Intereconomics*, 56(2).
- Gaulier, G. und S. Zignago (2010), »BACI: International Trade Database at the Product Level. The 1994-2007 Version«, CEPII Working Paper, Nr. 2010-23.
- Meng, B., X. Hao, Y. Jiabai und L. Shantong (2019), »Are Global Value Chains Truly Global? A New Perspective Based on the Measure of Trade in Value-Added«, IDE Discussion Paper Nr. 736.
- Teti, F. (2020), »30 Years of Trade Policy: Evidence from 5,7 Billion Tariffs«, ifo Working Paper Nr. 334.
- Wang, Z., S.-J. Wei, X. Yu und K. Zhu (2017), »Measures of Participation in Global Value Chains and Global Business Cycles«, NBER Working Paper Nr. 23222.