

KIEL POLICY BRIEF

Gabriel Felbermayr, Alexander Sandkamp und Vincent Stamer

Großbritannien verbessert seine Verhandlungsposition



Nr. 133 Januar 2020

- Großbritannien hat sich für die Aushandlung eines Freihandelsabkommens gegenüber der EU durch eine kluge Zollstrategie in eine starke Position gebracht.
- Die Reduzierung der britischen gewichteten Ad-Valorem-Zölle von 3,0 auf 1,2 Prozent sichert einerseits den Zugang zu Gütern und generiert dennoch Einnahmen in Höhe von 6,3 Mrd. Euro, sollte ein Abkommen mit der EU scheitern.
- Die jetzt gültige Rückfalllösung im Falle eines Freihandelsabkommens wäre für die EU deutlich teurer, als es der Backstopp von Theresa May gewesen wäre.

ÜBERBLICK/OVERVIEW

- Großbritannien hat sich für die Aushandlung eines Freihandelsabkommens gegenüber der EU durch eine kluge Zollstrategie in eine starke Position gebracht.
- Die Reduzierung der britischen gewichteten Ad-Valorem-Zölle von 3,0 auf 1,2 Prozent sichert einerseits den Zugang zu Gütern und generiert dennoch Einnahmen in Höhe von 6,3 Mrd. Euro, sollte ein Abkommen mit der EU scheitern.
- Die jetzt gültige Rückfalllösung im Falle keines Freihandelsabkommens wäre für die EU deutlich teurer, als es der Backstopp von Theresa May gewesen wäre.

Schlüsselwörter: Großbritannien, Europäische Union, Brexit, Zölle

- With a clever customs strategy, the UK has put itself in a strong position to negotiate a free trade agreement with the EU.
- While the reduction of the British trade weighted ad-valorem tariffs from 3.0 to 1.2 percent secures access to imports, it will generate 6.3 bn. euro of tariff income in the event no free trade agreement is reached with the EU.
- The fallback solution now in place in the event of no FTA is significantly more expensive for the EU than Theresa May's backstop would have been.

Keywords: United Kingdom, European Union, Brexit, tariffs

Gabriel Felbermayr

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66
24105 Kiel
Tel.: +49 431 8814 236
E-Mail: gabriel.felbermayr@ifw-kiel.de

**Alexander Sandkamp**

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66
24105 Kiel
Tel.: +49 431 8814 225
E-Mail: alexander.sandkamp@ifw-kiel.de

**Vincent Stamer**

Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66
24105 Kiel
Tel.: +49-431-8814-228
E-Mail: vincent.stamer@ifw-kiel.de



GROSSBRITANNIEN VERBESSERT SEINE VERHANDLUNGSPPOSITION

Gabriel Felbermayr, Alexander Sandkamp und Vincent Stamer

1 DER AUSTRITTSVERTRAG REGELT DIE ÜBERGANGSPHASE

Mit dem offiziellen Ausscheiden Großbritanniens aus der Europäischen Union am 31. Januar 2020 geht eine Etappe des „Brexit“ zu Ende. Dennoch bleibt Unsicherheit über die zukünftigen Beziehungen bestehen. Das Austrittsabkommen sieht zunächst eine Übergangphase von einem Jahr vor, das Enddatum kann aber einmalig vom 31. Dezember 2020 auf den 31. Dezember 2022 verschoben werden. In diesem Zeitraum verbleibt Großbritannien im Binnenmarkt und in der Zollunion – ein Chaos an den britischen Grenzen, z.B. beim Eurotunnel, droht damit nicht. Außerdem wendet London weiterhin EU-Regeln an und zahlt Beiträge in Brüssels Kassen.

Die größten Unterschiede zum Status quo bestehen darin, dass London sich nun in den EU-Institutionen nicht mehr aktiv einbringen kann. Es kann nun auch offiziell Handelsabkommen mit Drittstaaten verhandeln, bleibt aber bei den Gesprächen der EU mit Dritten außen vor. Bis zum Ablauf dieser Übergangphase müssen sich Großbritannien und die Europäische Union auf ein Handelsabkommen geeinigt haben, das die langfristigen Handelsbeziehungen festlegt und Zölle nach Möglichkeit vermeidet. Geschieht dies nicht, erheben die EU-Mitgliedsstaaten und Großbritannien ihre regulären Zölle gegenüber Mitgliedern der WTO, mit denen keine Freihandelsabkommen existieren – die sogenannten „most favored nations“(MFN)-Zölle. Die Briten „erben“ dabei das von ihnen in der Uruguay-Runde mitverhandelte Zollverzeichnis. Sie dürfen aber, sobald sie nicht mehr in der Zollunion sind, die MFN-Zölle unterbieten, es sei denn, sie gründen mit der EU einen neuen Zollverein, der eben dieses Unterbieten verhindert. Kommt es zu einem klassischen Freihandelsabkommen – und danach sieht es aus – hat Brüssel keine Handhabe.

2 DIE BRITISCHE ZOLLISTE BEINHÄLTET NUR WENIGE PRODUKTE

Schon unter Theresa May hatte Downing Street eine Zollliste vorgelegt, die nach dem Austritt Großbritanniens gegenüber Drittstaaten gelten würde. In jedem Fall gelten diese Zölle gegenüber Drittstaaten, sobald das Land die Zollunion mit der EU verlässt. Das ist am Ende der Übergangphase der Fall. Ohne ein Freihandelsabkommen mit der EU würde London allerdings diese Zölle auch gegenüber europäischen Exporteuren verlangen.

Dazu hat das Institut für Weltwirtschaft die etwa 16 000 Produkte (auf der so genannten Zehnstellerebene) analysiert, für die sowohl die EU als auch die britische Zollliste angibt, welche Zölle zu leisten sind. In der Tat sind die Unterschiede erheblich, denn Großbritannien würde die MFN-Zölle der EU massiv unterbieten. Nur auf 768 Produkte würde es Abgaben erheben – das sind 4,8 Prozent aller Produkte (vgl. Tabelle 1). Auf mehr als 95 Prozent der Waren (15 180 Produkte) würden gar keine Zölle erhoben. In Zukunft würde ein ungewichteter Zoll auf den Warenwert (Ad-Valorem-Zoll) von circa 0,3 Prozent für Großbritannien gelten, während die EU einen Durchschnittszoll von 5,4 Prozent erhebt. Gewichtet nach aktuellem Importwert (2018) betragen die Zölle etwa 1,2 Prozent für Großbritannien und 3,0 Prozent für Europa. Die Tatsache, dass der importgewichtete Zoll deutlich höher als der ungewichtete ist, bedeutet, dass London auf einige wenige, volumensstarke Güter weiter relativ hohe Zölle erheben will.

Tabelle 1:
Planung Großbritanniens zur Reduzierung der MFN-Zölle für viele Güter^a

	EU	GB
Anzahl der Produkte mit positivem Zoll ^a	12 805	768
Anzahl der Produkte mit Zollsatz von Null ^a	3 137	15 180
Durchschnittlicher Ad-Valorem-Zoll (ungewichtet) (in %)	5,4	0,3
Durchschnittlicher Ad-Valorem-Zoll (gewichtet) (in %)	3,0	1,2

^aBerücksichtigt alle Zollformen wie Ad-Valorem-Zölle, absolute Zölle und Mischformen.

Quelle: Eurostat (2019); UK Department for International Trade (2019); WITS-Datenbank; eigene Berechnungen.

Tabelle 2:
Veränderung der Zolleinnahmen in Mrd. Euro^a

	„Deal“		„No Deal“	
	EU	GB	EU	GB
Partner	0	0	+6,7	+4,9
Drittstaaten	-3,7	+1,4	-3,7	+1,4
Summe	-3,7	+1,4	+3,0	+6,3

^aDie Berechnung der Zolleinkommen berücksichtigt Ad-Valorem-Zölle und spezifische Zölle gemessen in Euro pro 100 kg bzw. pro 1 000 kg. Zusammengesetzte Zölle aus Ad-Valorem- und absolutem Zoll und andere Zölle werden nicht berücksichtigt.

Quelle: Eurostat (2019); UK Department for International Trade (2019); WITS-Datenbank; eigene Berechnungen.

Mit dem Unterbieten der MFN-Zölle können britische Importeure ohne hohe Zollbelastung Importe aus der EU mit Importen aus Drittländern ersetzen. Allerdings belässt London positive Zölle geschickt auf 768 Gütern, die im Verhältnis mit der EU ein besonders hohes Importvolumen aufweisen. Beispiele sind hier etwa Automobile und Textilien. Bei diesen Gütern erwirtschaftet Großbritannien ein Zolleinkommen von etwa 1,4 Milliarden Euro gegenüber Drittstaaten, für die dann MFN-Zölle gelten.¹ Mit Zolleinnahmen mindestens in

¹ Fortgeführte Vergünstigungen gegenüber Entwicklungsländern und Abkommen wie mit der Schweiz und Südkorea, die Großbritannien bereits 2019 unterzeichnet hat, heben die MFN-Zölle teilweise auf. Ähnliches würde für das angestrebte Freihandelsabkommen mit den USA gelten, fließt aber an dieser Stelle nicht in die Berechnung der Zolleinnahmen ein.

dieser Höhe kann London rechnen, sobald die Übergangsphase endet. Durch ein steigendes Importvolumen aus Drittstaaten könnten diese Zolleinkommen noch steigen.²

Ohne Freihandelsabkommen würden Großbritannien und die Europäische Union auch auf gegenseitige Exporte Zölle erheben. London könnte weitere 4,9 Mrd. Euro Zolleinnahmen auf Importe aus der EU generieren – gemessen an den Handelsvolumina 2018. Der durchschnittliche Ad-Valorem-Zoll der Güter, auf die Abgaben fällig werden, liegt bei 10,6 Prozent.

3 WAS BEDEUTET DIESER SCHRITT FÜR DIE EU?

Derzeit erhält Brüssel Zolleinnahmen auf solche Güter, die von Drittländern nach Großbritannien exportiert werden.³ Damit ist nach dem Ende der Übergangsphase Schluss. Da die EU im Vergleich zu den britischen Plänen relativ hohe Zölle erhebt, liegt die wegbrechende Summe bei 3,7 Mrd. Euro.

Im Falle eines Freihandelsabkommens könnte die EU ohne allzu große Einschränkungen Güter und Dienstleistungen nach Großbritannien exportieren. In diesem Fall stünden EU-Exporteure allerdings künftig in stärkerem Wettbewerb mit jenen aus Drittländern, da diese von den für sie niedrigeren britischen Zöllen – welche für alle Exportländer gelten – profitieren.

Ein Ablauf der Übergangsphase ohne ein Abkommen hätte für die EU gravierendere Folgen. Zum einen würde Großbritannien einen positiven Zoll auf Warenimporte erheben, die im Jahr 2018 einen Umfang von 49 Mrd. Euro erreichten. Zum anderen gäbe es dann keine gesicherten Rahmenbedingungen für Dienstleistungen; insbesondere Finanzdienstleistungen könnten nicht mehr gegenseitig angeboten werden. Hinzu kommen möglicherweise Verluste durch das Schleusen von Gütern über Nordirland. Ein positiver Aspekt besteht lediglich darin, dass Brüssel nun die Zolleinnahmen aus den britischen Importen erhielte. Mit etwa 6,7 Mrd. Euro läge die Summe über den 3,7 Mrd. Euro, die die EU aktuell durch Importe Großbritanniens aus Drittstaaten erhält.⁴ Diese Differenz von 3,0 Mrd. Euro kann fast den britischen Nettobeitrag zum EU-Haushalt von etwa 6,8 Mrd. Euro (2018) ausgleichen.

² Zwischen Nordirland und der Republik Irland gilt dennoch keine Zollgrenze. Produkte, die in Nordirland produziert und in der Republik Irland konsumiert werden (und umgekehrt), wären von Zöllen befreit. Dies ist in den folgenden Rechnungen nicht berücksichtigt.

³ Abzüglich 20 Prozent der Einnahmen, die die Kosten der britischen Zollbehörden decken.

⁴ Abzüglich 20 Prozent für Kosten der Zollbehörden liegen diese Werte bei 5,4 Mrd. Euro und 2,9 Mrd. Euro. Diese Zahlen sind auf Basis der Handelsvolumen von 2018 gerechnet. Diese könnten durch die Einführung von Zöllen noch einmal deutlich fallen.

4 WIE WIRD DAS PROBLEM AN DER INNERIRISCHEN GRENZE GELÖST?

Für Nordirland gilt ab Februar 2020 eine komplexe Sonderregelung. Nach der Nachverhandlung durch Premierminister Boris Johnson bleibt Nordirland in jedem Fall Teil des britischen Zollgebiets und ist gleichzeitig faktisch Teil des Europäischen Binnenmarktes. Zu Recht gilt dies als Quadratur des Kreises: Ohne Grenzkontrollen könnten anfallende Zölle zwischen der EU und Großbritannien an der nordirischen Grenze mit Leichtigkeit umgangen werden. Auch mit einem Freihandelsabkommen könnten Schmuggler von den unterschiedlichen Zöllen gegenüber Drittstaaten, wie den USA, profitieren. Sollte London niedrigere Zölle gegenüber Drittstaaten erheben als die EU, könnten beispielsweise amerikanische Güter über Nordirland in die EU gelangen, ohne dass der europäische Zoll erhoben werden kann. Diese Zollvermeidung soll verhindert werden, indem britische Zollbeamte in nordirischen Häfen europäische Zölle erheben und an Brüssel weiterleiten. Dies gilt für solche Güter, die in Nordirland ankommen und nach Irland und in die anderen EU-Staaten weitergeleitet werden könnten.

Diese Lösung wirft mindestens zwei Probleme auf: Erstens gibt die Europäische Kommission Verantwortung an den britischen Zoll ab, ohne diesen effektiv kontrollieren zu können. Zweitens muss eine Kommission erst definieren, bei welchen Gütern die Gefahr des Transits durch Nordirland in die EU bzw. in die Republik Irland besteht. Wird der europäische Zoll auf zu wenige Güter erhoben, würden Güter ohne europäische Zolleinnahmen in den Europäischen Binnenmarkt geschleust werden. Wird der europäische Zoll auf alle Güter erhoben, entsteht de facto eine Zollgrenze zwischen Nordirland und dem Rest des Vereinigten Königreichs. Zwar könnten nordirische Importeure bei nachweisbarem Endverbrauch in Nordirland Zölle zurückverlangen, eine effektive Grenze in der Irischen See hätte aber politische Sprengkraft.

Im Vergleich zur May-Lösung und dem ungeliebten „Backstop“, der einen Verbleib Großbritanniens in der EU-Zollunion vorgesehen hatte, ist die Johnson-Lösung wirtschaftlich teurer. Sie erfordert einen umständlichen bürokratischen Prozess des Zollaustauschs in Nordirland und es droht massiver Betrug.

LITERATUR

- Eurostat (2019). Datenbank – Internationaler Warenhandel. Via Internet (30.12.2019) <<https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/international-trade-in-goods/data/database>>.
- UK Department for International Trade (2019). Non-preferential tariff rates and quotas on imports if the UK leaves the EU with no deal. Via Internet (15.10.2019) <<https://www.gov.uk/government/publications/temporary-rates-of-customs-duty-on-imports-after-eu-exit/mfn-and-tariff-quota-rates-of-customs-duty-on-imports-if-the-uk-leaves-the-eu-with-no-deal>>.
- WITS (Word Integrated Trade Solution)(o.J.) Datenbank. Via Internet (15.10.2019) <<https://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en>>.

IMPRESSUM

DR. KLAUS SCHRADER
Leiter Bereich Schwerpunktanalysen
Head of Area Special Topics

> klaus.schrader@ifw-kiel.de

Herausgeber:

Institut für Weltwirtschaft (IfW)
Kiellinie 66, D-24105 Kiel
Tel.: +49-431-8814-1
Fax: +49-431-8814-500

Redaktionsteam:

Dr. Klaus Schrader,
Ilse Büxenstein-Gaspar, M.A.,
Margitta Führmann.
Das Institut für Weltwirtschaft ist eine rechtlich
selbständige Stiftung des öffentlichen Rechts des
Landes Schleswig-Holstein.

Umsatzsteuer ID:

DE 251899169

Das Institut wird vertreten durch:

Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D. (Präsident)

Cover Foto:

© Pixabay cc0

Zuständige Aufsichtsbehörde:

Ministerium für Bildung, Wissenschaft und
Kultur des Landes Schleswig-Holstein



© 2020 Institut für Weltwirtschaft.
Alle Rechte vorbehalten.

<https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-policy-briefs/>