ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Matthes, Jürgen

Research Report

UK versucht mit Pseudo-Zollunion die Quadratur des Kreises

IW-Kurzbericht, No. 58.2017

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Matthes, Jürgen (2017) : UK versucht mit Pseudo-Zollunion die Quadratur des Kreises, IW-Kurzbericht, No. 58.2017, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/168324

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Jürgen Matthes

UK versucht mit Pseudo-Zollunion die Quadratur des Kreises

Die britische Regierung versucht die erheblichen Nachteile des anstehenden Austritts aus der Zollunion mit der EU durch innovative Lösungen abzumildern. Es erscheint jedoch sehr fraglich, ob das gelingen kann.

Das Vereinigte Königreich steht vor einem anscheinend unlösbaren Dilemma:

- Es muss aus der Zollunion mit der EU austreten, um über seine Außenzölle gegenüber Drittländern selbst bestimmen zu können. Nur dann kann es sinnvoll mit den USA, Japan und China eigene Freihandelsabkommen verhandeln, die zentraler Bestandteil der „Global Britain"-Strategie der britischen Regierung im Zuge des Brexit sind.

- Der Austritt aus der Zollunion führt aber zu neuen Handelsbarrieren, weil eine Zollgrenze zur EU nötig wird. Das verursacht erhebliche Kosten und droht zudem zum Sprengsatz mit Blick auf das hochsensible Thema der Grenze zwischen Nordirland und der Republik Irland zu werden.

Eine Zollgrenze und viel Bürokratie sind bei einem Freihandelsabkommen (FHA) nötig, wie es zwischen dem UK und der EU angestrebt wird. Denn wenn bei einem FHA auf eine Zollunion verzichtet wird, haben beide Partner normalerweise für die vielen verschiedenen Produktgruppen unterschiedliche Außenzölle bei Importen aus Drittländern. Dann könnten die Zölle des FHA-Partners mit dem höheren Außenzoll unterlaufen werden, indem Waren im FHA-Land mit dem niedrigeren Zoll aus Drittländern eingeführt und dann zollfrei ins FHA-Partnerland mit dem höheren Außenzoll gebracht werden. Auch bei Vorleistungen, die weiterverarbeitet werden, sind aufwendige Vorkehrungen nötig, die man Ursprungsregeln nennt. Wenn das Niedrigzoll-Land Vorleistungen aus Drittländern importiert und weiterverarbeitet, verlangen Ursprungsregeln, dass die Vorleistungen nicht nur marginal verändert und dann in das Land mit dem niedrigeren Zoll zollfrei exportiert werden, weil sonst auch der höhere Außenzoll unterlaufen würde. All das ist mit vielfältigen Dokumenten, Belegen und Prüfungen an der Zollgrenze verbunden, was viel Papierkram, Kosten und Zeitverzögerungen verursacht. Vor allem in Dover drohen durch die zusätzlichen Kontrollen lange LKW-Schlangen mit entsprechenden Wartezeiten. Gemäß der UK Chamber of Shipping werden dort täglich rund 8.000 LKW mit Ziel EU abgefertigt (The Guardian, 2017) – und das bislang

ohne nennenswerte Zeitverzögerung. Wenn sich das ändert, dürfte es zu langen und chronischen Staus vor der Abfertigung kommen. Auch im Grenzverkehr zwischen Dublin und Holyhead in Wales würden ähnliche Probleme drohen.

Die britische Regierung will definitiv aus der bestehenden Zollunion austreten, macht aber zwei Vorschläge für das geschilderte Problem, einen konventionellen und einen innovativen (HM Government, 2017):

- Der konventionelle Vorschlag sieht vor, die Kosten der neuen Zollgrenze zu minimieren. Dokumentation, Zollkontrollen und Ursprungsregeln können unterschiedlich aufwendig sein. Daher besteht hier Spielraum, Kosten und Zeitaufwand durch Vereinbarungen mit der EU möglichst weitgehend zu begrenzen, woran auch die EU ein Interesse haben sollte (Matthes/Busch, 2016). Dafür gibt es auch schon Beispiele, wie etwa zwischen der EU und der Schweiz (Schweizer Bundesrat, 2015), die sich möglicherweise vor allem durch die Nutzung moderner Technik noch etwas verbessern lassen. Doch ist sich die britische Regierung im Klaren, dass gewisse zusätzliche Kosten durch die Einführung einer Zollgrenze schlichtweg nicht vermeidbar sind.

- Mit einer innovativen Idee wollen die Briten die Probleme mit der Zollgrenze vermeiden und trotzdem – ohne formelle Teilnahme an der EU-Zollunion – eigene FHA verhandeln können. Dazu überlegen sie, die Außenzölle der EU freiwillig zu übernehmen, zumindest bei den vom UK importierten Drittlandswaren, die direkt oder als weiterverarbeitete Vorleistungen am Ende vom UK in die EU exportiert werden. Mit dieser Pseudo-Zollunion versuchen sie die Quadratur des Kreises.

Doch das gelingt mit diesem Vorschlag nicht, selbst wenn er einen gewissen Charme hat. Er eliminiert zwar die Nachteile des Austritts aus der Zollunion nicht, aber macht sie möglicherweise leichter tragbar:

- FHA-Verhandlungen mit Drittländern wären möglich. Allerdings hätten die Briten bei den Produkten, die am Ende direkt oder indirekt als Vorleistungen in die EU gehen, keine echte Verhandlungsfreiheit über die Höhe der eigenen Präferenzzölle. Das macht zumindest bei den Ländern nicht so viel aus, mit denen die EU schon ein Freihandelsabkommen hat, das die Briten für sich nachverhandeln müssten. Sie könnten die gleichen Zölle anbieten, wie die EU. Das mag zwar ihre Verhandlungsposition schwächen, ist aber ein denkbarer Weg.

- Sehr viel problematischer wird es dagegen bei wichtigen Ländern wie China, den USA und Japan, mit denen die EU (noch) kein Abkommen hat. Wenn das UK hier niedrigere Importzölle anbietet, als die EU sie gegenwärtig hat, droht der EU-Zoll unterlaufen zu werden. Das Konstrukt der Pseudo-Zollunion kann bei den für die EU relevanten Produktgruppen nur dann funktionieren, wenn die britischen Importeure trotz eigentlich niedrigerer Zollsätze etwa für US-Waren trotzdem den höheren EU-Außenzoll für US-Produkte zahlen. Falls die betreffenden Waren im UK bleiben, überlegt die britische Regierung, den betreffenden britischen Firmen die Zolldifferenz zurückzuerstatten. Doch es ist fraglich, ob sich China, die USA und Japan auf solche Arrangements einlassen würden, weil die Zollerleichterung des UK bei Waren für die EU letztlich wieder zunichte gemacht würde.

- Die britische Regierung weiß, dass sie importierte Waren durch ein aufwendiges Verfahren nachverfolgen muss, um sicherzustellen, dass alle Waren, die in die EU gehen, auch korrekt verzollt und auch die sonstigen relevanten EU-Regeln befolgt werden. Auch ein Zollerstattungsverfahren dürfte erheblichen Aufwand verursachen, zumal gerade importierte Vorleistungen in Wertschöpfungsketten oft von zahlreichen Unternehmen stufenweise weiterverarbeitet werden. Doch einen Vorteil hätte die Pseudo-Zollunion: Denn diese zusätzlichen Kosten entstünden im Inland und nicht an der (bei der Pseudo-Zollunion verzichtbaren) Zollgrenze,

wo sie gerade mit Blick auf Dover deutlich mehr ins Gewicht fallen dürften, weil dort ein Bottleneck existiert. Weil bei diesen Kontrollverfahren der Teufel im Detail steckt, will die britische Regierung allerdings zunächst die Meinung der Wirtschaft einholen.

- Ob sich die EU auf eine Pseudo-Zollunion einlassen würde, erscheint sehr fraglich. Denn die EU-Staaten müssten sich darauf verlassen, dass das UK richtig kontrolliert, ohne selbst Einfluss auf die britischen Kontrollsysteme zu haben. Außerdem wird sich die EU mit diesem Thema zunächst nicht beschäftigen. In einer ersten Stellungnahme hat Brüssel deutlich gemacht, dass zunächst die Austrittsformalitäten geregelt werden müssen, bevor über die künftigen Beziehungen zu sprechen sei. Begeisterung sieht anders aus.

Für die Zeit direkt nach dem Austritt aus der EU und aus der Zollunion schlägt die britische Regierung eine zeitlich begrenzte Übergangsphase vor, bei der sie vorübergehend eine neue zu verhandelnde Version einer (echten) Zollunion mit der EU anstrebt (HM Government, 2017). Der formelle Austritt aus der Zollunion, mit dem die britische Regierung den Brexit öffentlichkeitswirksam umsetzen will, würde freilich mit einem solchen Schritt zumindest für eine Übergangsphase gleich wieder konterkariert.

Alles in allem zeigt das Beispiel der Zollunion sehr gut, wie sehr die Brexit-Strategie der britischen Regierung mit kaum lösbaren Widersprüchen und Konflikten beladen ist. Die immer noch hörbaren Verheißungen an die britische Bevölkerung, dass das UK durch den Brexit profitieren wird, werden immer weniger glaubwürdig.

Literatur

HM Government, 2017, Future customs arrangements, A future Partnership Paper, London

Matthes, Jürgen / Busch, Berthold, 2016, Was kommt nach dem Brexit?, IW-Report Nr. 37/2016, Köln

Schweizer Bundesrat, 2015, Bericht des Bundesrates in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter [13.4022] „Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen“ Juni 2015, https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/39669.pdf, [15-08-2017]

The Guardian, 2017, Catastrophe looms at ports after Brexit, shipping industry warns, https://www.theguardian.com/politics/2017/apr/12/catastrophe-looms-at-ports-after-brexit-shipping-industry-warns, [15-08-2017]