

Trendthema im März 2019:

„Auswirkungen des Brexits auf Agrarhandel und Milchmarkt“

Ein Beitrag von Claudia Hunecke und Bernhard Brümmer

Übersicht Brexit

Am 23. Juni 2016 ließ die britische Regierung ihr Volk in einem Referendum darüber entscheiden, ob Großbritannien als Mitglied in der Europäischen Union (EU) verbleiben solle. Mit einer knappen Mehrheit, bei allerdings eher geringer Wahlbeteiligung, sprachen sich die Briten für den Brexit aus, und am 29. März 2017 leitete die Regierung des Vereinigten Königreichs den Austritt aus der EU offiziell ein. In den darauffolgenden eineinhalb Jahren wurde intensiv über die Modalitäten verhandelt, um einen ungeregelten Austritt, den sogenannten No-Deal Brexit zu vermeiden, wobei beide Verhandlungsparteien bereits im Vorhinein strikte Positionen bezogen. Die EU wollte vermeiden, dass der Brexit als Vorbild für weitere Mitgliedsländer dienen könnte und setzte deswegen auf ein geschlossenes Auftreten mit dem Ziel, die Integrität des gemeinsamen Markts zu schützen. Das Verhandlungsteam Großbritanniens wurde durch die von Premierministerin May formulierten ‚roten Linien‘ noch strengeren Einschränkungen unterworfen. Neben der Abschaffung der Personenfreizügigkeit aus anderen EU-Mitgliedsstaaten und der Zahlungen an die EU bildeten vor allem die Erreichung der Unabhängigkeit von europäischen Regulierungen, der Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs und der gemeinsamen Verhandlungsstrategie bei Handelsabkommen einen engen Rahmen für die britische Seite. Als Ergebnis wurde eine zweistufige Vorgehensweise ins Auge gefasst. Erst nachdem der sogenannte Scheidungsvertrag über den geregelten Austritt (geplant für den 29. März 2019) von beiden Seiten verabschiedet worden wäre, sollte über das zukünftige Verhältnis der EU und Großbritannien zueinander in einer weiteren zweijährigen Übergangsphase beraten werden, wobei verschiedene bereits vorhandene Modelle mit anderen Drittstaaten als Vorlage hätten dienen können.

Seit dem 14. November 2018 liegt der ausverhandelte Scheidungsvertrag vor. Nachdem bereits alle 27 verbleibenden EU-Mitgliedsstaaten Ende November zugestimmt haben, gibt es in Großbritannien Unstimmigkeiten über das weitere Vorgehen. Am 15. Januar wurde der Scheidungsvertrag im britischen Unterhaus mit deutlicher Mehrheit abgelehnt, allerdings überstand die Premierministerin das folgende Misstrauensvotum. Seitdem ist der Scheidungsvertrag wiederholt im britischen Unterhaus zur Abstimmung gestellt worden, ohne dass sich bisher eine Mehrheit für ihn ausgesprochen hat. Aktuell ist der 12. April die nächste Deadline für den Austritt; zur Zeit versuchen die britische Regierung gemeinsam mit der Opposition einen Ausweg aus dieser festgefahrenen Situation zu finden.

Der Scheidungsvertrag beinhaltet Regelungen für die zweijährige Übergangsphase, in der das neue Verhältnis zur EU geklärt werden soll. Demnach würde Großbritannien bis Ende 2020 in der Zoll-

union verbleiben und muss seinen Zahlungsverpflichtungen von 45 Milliarden € bis zum endgültigen Austritt nachkommen. Auch der Aufenthaltsstatus bereits in Großbritannien lebender EU-Bürger wird gesichert. Eine der wichtigsten Streitfragen bereits während der Verhandlungen, als auch einer der Gründe für die Ablehnung des Vertrags im britischen Parlament, ist die Grenze auf der irischen Insel. Durch den Brexit würde es zu einer EU-Außengrenze zwischen der Republik Irland und dem zu Großbritannien gehörendem Nordirland kommen. Das Karfreitagsabkommen von 1998, jedoch, führte zu einer Abschaffung der Grenzkontrollen an der inneririschen Grenze und zum Zusammenwachsen der beiden Teile in gesellschaftlichen, aber auch in wirtschaftlichen Aspekten. Eine harte Grenze könnte den ruhenden Konflikt und die damit einhergehende Gewalt wieder neu aufleben lassen. Aus diesem Grund sieht der Scheidungsvertrag eine weiche Grenze vor, so dass die EU-Außengrenze um die britische Hauptinsel verlagert werden würde. Außerdem beinhaltet der lebhaft diskutierte Backstop die Möglichkeit einer dauerhaft weichen inneririschen Grenze, sollte sich in der Übergangsphase nicht auf eine andere Lösung geeinigt werden. Dieser Backstop stellt einer der Hauptablehnungsgründe mancher Mitglieder des britischen Parlaments gegen den Scheidungsvertrag dar, da eine ständige Sonderposition Nordirlands drohen würde. Des Weiteren steht die Fortführung der Zahlungen, sowie der Verbleib in der Zollunion und damit der nicht sofortige Zugewinn von Autonomie und Unabhängigkeit von EU-Regelungen im Zentrum der Ablehnung.

Agrarhandel zwischen EU-27 und Großbritannien

Der Handel mit Agrarprodukten zwischen den EU-27 Staaten und Großbritannien beträgt 11% des Gesamthandels, wobei die EU eine positive Handelsbilanz aufweist. Im Einzelnen überqueren vor allem verarbeitete Produkte, Milcherzeugnisse und Fleisch den Ärmelkanal. Durch den Brexit kommt es zu einer Veränderung des freien Warenverkehrs. Unabhängig von der zukünftigen Beziehung beider Partner werden sich auf jeden Fall die sogenannten nicht-tarifären Handelshemmnisse (NTM) verändern. Ein möglicher Zollsatz und dessen Höhe ist abhängig von den zukünftigen Abkommen. Bei einem Freihandelsabkommen könnte der Zollsatz weiterhin bei 0% bleiben. Bei einer nicht-Einigung oder einem No-Deal Brexit würden zukünftig die WTO-Regeln gelten und zu einem deutlichen Anstieg in den Zollsätzen führen. Weiterhin sind andere Handelsinstrumente wie Ursprungsregelungen oder geographische Herkunftsangaben vom Brexit betroffen.

Nicht-tarifäre Handelshemmnisse sind mittlerweile die oft dominierende Komponente der Handelskosten. Sie setzen sich aus Einfuhr- bzw. Ausfuhrquoten, Abfertigungskosten und v.a. aus der Einhaltung von freiwilligen Standards und verpflichtenden technischen Richtlinien zusammen. Da ein Bestreben Großbritanniens darin liegt, durch den Brexit Autonomie von europäischen Regulierungen zu bekommen, wird die Bedeutung der NTM im zukünftigen bilateralen Handel noch zunehmen.

Tabelle 1. Zollsatz und NTM für EU Exporte und Importe nach bzw. von Großbritannien, in Prozent

		Anteil am EU-Handel	Anteil am Welthandel	NTM vor Brexit	NTM nach Brexit	Zollsatz nach Brexit	Veränderung NTM
EU Exporte	Nicht-Landwirtschaft	6,67	1,89	14,37	26,15	3,22	+ 11,78
	Landwirtschaft	8,81	3,25	26,01	45,40	18,29	+ 19,39
	Gesamt	6,90	1,97	15,62	28,23	4,85	+ 12,61
EU Importe	Nicht-Landwirtschaft	4,35	1,19	13,37	24,17	2,59	+ 10,80
	Landwirtschaft	3,79	1,23	22,78	39,89	14,20	+ 17,11
	Gesamt	4,29	1,20	14,07	25,34	3,45	+ 11,27

Quelle: eigene Darstellung nach Bellora et al., 2017

Wie Tabelle 1 zu entnehmen ist, fallen bereits für den bisherigen Handel zwischen EU-27 und Großbritannien höhere NTM für landwirtschaftliche (EU Exporte: 26,01%, EU Importe: 22,78%) als für nicht-landwirtschaftliche Produkte (EU Exporte: 14,37%, EU Importe: 13,37) an. Sollte es zu einem No-Deal Brexit kommen würden, diese für Exporte landwirtschaftlicher Produkte nach Großbritannien um nahezu 20% steigen (auf 45,40%). Auch für Importe in die EU müssten 17% mehr bezahlt werden. Hinzu kommt jeweils zusätzlich noch ein Zollsatz von 18,29% auf EU Exporte bzw. von 14,20% auf EU Importe.

Tabelle 2. Zollsatz und NTM einzelner Länder für Exporte und Importe nach bzw. von Großbritannien, in Prozent

		Anteil am EU-Handel	NTM vor Brexit	NTM nach Brexit	Zollsatz nach Brexit	Veränderung gesamt
EU Exporte	Niederlande	20,12	17,84	46,50	17,84	+ 46,50
	Frankreich	14,74	21,57	41,89	17,30	+ 37,62
	Irland	14,59	25,81	49,41	20,60	+ 44,20
	Deutschland	12,39	23,83	50,37	19,33	+ 45,87
	Spanien	8,56	19,00	33,28	18,08	+ 32,36
EU Importe	Irland	26,71	23,68	41,47	14,20	+ 31,99
	Frankreich	14,36	25,81	45,22	14,20	+ 33,61
	Niederlande	13,72	21,57	37,78	14,20	+ 30,41
	Deutschland	10,46	23,83	41,75	14,20	+ 32,12
	Spanien	6,89	21,93	38,42	14,20	+ 30,69

Quelle: eigene Darstellung nach Bellora et al., 2017

Betrachtet man den Anteil der genannten Agrarprodukte am Gesamthandel, lässt sich feststellen, dass die Auswirkungen auf Großbritannien wohl stärker sein werden, als für die EU-27 Länder zusammen. Dennoch ist der Handel einzelner EU-Mitgliedsstaaten unterschiedlich betroffen (ver-

gleiche Tabelle 2). Die Niederlande, Frankreich und Irland sind die Haupthandelspartner für Großbritannien unter den EU-27 Staaten und werden damit auch am stärksten die Effekte zu spüren bekommen. Zusätzlich nimmt Irland eine Sonderposition ein. 27% der irischen Importe aus anderen Mitgliedsstaaten der EU kommen aus Großbritannien und repräsentieren damit 46% der gesamten Importe von Agrarprodukten nach Irland.

Brexit und Milch

Nicht nur bei Agrarprodukten insgesamt, auch bei Milchprodukten, ist Irland am stärksten vom Brexit betroffen (vergleiche Tabelle 3). Einerseits verliert das Land mit Großbritannien seinen wichtigsten Absatzmarkt bzw. muss in Zukunft höhere Handelskosten in Kauf nehmen. Auf der anderen Seite wird die Einführung einer harten Grenze zwischen Irland und Nordirland insbesondere Auswirkungen auf die Milchproduktion haben. Im Rahmen des jahrelangen Zusammenwachsens beider Teile sind gemeinsame Strukturen entstanden. So wirtschaften Landwirte z.B. beiderseits der grünen Grenze. Genauso sammeln Molkereien Milch aus beiden irischen Teilen. Sollte keine Sonderregelung für Nordirland durchgesetzt werden, werden Landwirte und Milchverarbeiter mit erheblichen Anpassungs- und Umstellungskosten rechnen müssen, da auch das spezifische Produktportfolio Großbritanniens nicht eins zu eins auf andere Absatzmärkte verteilt werden kann.

Tabelle 3. Export- und Importmengen verschiedener Milchprodukte zwischen EU-27 und Großbritannien

		Anteil am EU-Handel	Export-/ Importmenge (in Mio. US\$)	Export/ Import gesamt (in Mio. US\$)	Zollsatz nach Brexit	Hauptexport-/ importland
EU Exporte	Käse	8%	1.150	14.745	36,7%	Irland
	Frischkäse	13%	592	4.386	63,4%	Frankreich
	Butter	9%	311	3.578	49,1%	Irland
	Buttermilch	25%	334	1.338	45,3%	Frankreich
EU Importe	Milch	6%	244	3.868	47,6%	Irland
	Käse	3%	298	11.291	36,7%	Irland
	Frischkäse	4%	147	3.385	63,4%	Irland
	Butter	3%	98	2.818	49,1%	Frankreich

Quelle: eigene Darstellung nach Bellora et al., 2017

Unter den Agrarprodukten insgesamt sind Milchprodukte sehr stark von den Auswirkungen des Brexits betroffen (vergleiche Tabelle 4). Mit einem Zollsatz von 41% und einem gestiegenen Anteil von NTMs wird der Preisaufschlag bei einem unregulierten Brexit für Exporte von Milchprodukten aus der EU nach Großbritannien nahezu 73% mehr als bislang entsprechen. Für Fleischprodukte und verarbeitete Produkte allgemein wird ein Preisaufschlag von 40% prognostiziert.

Tabelle 4. Zollsatz und NTM einzelner Produkte für EU Exporte und Importe nach bzw. von Großbritannien, in Prozent

		Anteil am EU-Handel	NTM vor Brexit	NTM nach Brexit	Zollsatz nach Brexit	Veränderung gesamt
EU Exporte	Verarbeitete Produkte	9,76	35,32	61,87	13,64	+ 40,19
	Milchprodukte	7,59	42,32	74,14	41,05	+ 72, 87
	Fleischprodukte	12,92	24,61	43,10	22,00	+ 40,49
EU Importe	Verarbeitete Produkte	4,37	34,73	60,84	11,80	+ 37,91
	Milchprodukte	4,08	47,78	83,70	42,53	+ 78,45
	Fleischprodukte	3,63	32,94	57,70	21,09	+ 45,85

Quelle: eigene Darstellung nach Bellora et al., 2017

Importe in die EU könnten einen noch höheren Preisaufschlag erfahren. Für Fleischprodukte liegt die prognostizierte Erhöhung bei 46%, für Milchprodukte bei 78%. Im Vergleich zu den Exporten ist der Preisaufschlag bei verarbeiteten Produkten etwas geringer mit 38%.

Dieser Kostenanstieg durch Zölle und NTMs für Importe und Exporte wird die Produzenten beiderseits des Ärmelkanals treffen und zu einem Handelsrückgang führen. Modellierungen von Bellora et al. (2017) und Banse und Freund (2018) prognostizieren eine Verminderung in den Agrarexporten der EU-27 nach Großbritannien um ca. 60%, wobei die Exporte aus Deutschland etwas geringer, um etwa 50% zurückgehen werden. Hierbei wird eine große Heterogenität zwischen den Produkten erwartet. Einen drastischen Einbruch könnte es bei diesen Simulationen zufolge bei Milcherzeugnissen geben, mit einem Rückgang von bis zu 95%.

Ausblick

Die Entscheidung des britischen Volkes vom Juni 2016 für den Brexit hat weitreichende Folgen auf gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Aspekte sowohl für Großbritannien selbst als auch für die verbleibenden EU-27 Staaten. Durch jahrzehntelange gewachsene Verflechtungen im europäischen Binnenmarkt wird der Handel, insbesondere der Agrarhandel, die Auswirkungen eines möglichen No-Deal Brexit stark zu spüren bekommen. Die Wiedereinführung von Zöllen und vor allem die Ausweitung von nicht-tarifären Handelshemmnissen werden zu einem Preisaufschlag von durchschnittlich 30% - 40% für landwirtschaftliche Güter führen. Betrachtet man die Effekte für einzelne Produktgruppen, sind gerade Milcherzeugnisse mit einem Preisaufschlag von bis zu 73% deutlich betroffen und könnte deswegen zu einem nahezu vollständigen Rückgang in der Handelsmenge von Milchprodukten führen. Es sollte allerdings beachtet werden, dass Modellie-

rungen oft die Wirkung von Schocks über- oder unterschätzen. Sie berücksichtigen keine Anpassungen an die neuen Gegebenheiten von Politik und Wirtschaft.

Die Umbrüche, die ein No-Deal Brexit mit sich bringen würde, könnten durch eine Übergangsregelung, mit anschließender Verhandlung über ein Freihandelsabkommen, immer noch abgemildert werden. Die EU-27 Staaten haben bereits im November 2018 den Scheidungsvertrag angenommen. Das britische Unterhaus lehnt den Vertrag dagegen aktuell (Stand Anfang April 2019) weiterhin ab, auch wenn es sich gegen einen unregelmäßigen Austritt ausgesprochen positioniert hat. Solange die politischen Modalitäten nicht geklärt sind, können nur Vermutungen für die zukünftige wirtschaftliche Zusammenarbeit und Prognosen für mögliche Auswirkungen angestellt werden. Allerdings führt bereits diese Hängepartie zu einer verstärkten Unsicherheit im EU-VK-Handel, mit entsprechend nachteiligen Wirkungen für alle Beteiligten.