



Die Folgen des Brexit für die *Least Developed Countries*

Zusammenfassung

Seit dem britischen Referendum am 23. Juni 2016 plant Großbritannien den Austritt aus der Europäischen Union (EU). Unter Berufung auf Artikel 50 des Vertrags von Lissabon (im März 2017) wird Großbritannien den gemeinsamen Markt und die Zollunion im März 2019 verlassen. Die Verhandlungen über den „Brexit“ erweisen sich aufgrund der gegenteiligen Positionen der beiden Vertragspartner als schwierig. Obwohl das Austrittsabkommen erfolgreich verhandelt wurde, besteht über den endgültigen „Deal“ zwischen der EU und Großbritannien nach wie vor weitgehende Unklarheit.

Unabhängig vom Ausgang der Gespräche wird der Brexit grundlegende Veränderungen der britischen Handelsregelungen mit Drittländern mit sich bringen. Den Anfang bildet eine Verhandlung der nationalen Bedingungen für die Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation (WTO) gefolgt von einer Neuverhandlung zahlreicher Freihandelsabkommen der EU. Darüber hinaus wird Großbritannien nicht länger dem Allgemeinen Präferenzsystem (GSP) oder der Initiative „Alles außer Waffen“ (EBA) angehören, nach der die am wenigsten entwickelten Länder niedrige oder keine Abgaben auf ihre Exporte an die EU zahlen. Auch die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) zwischen der EU und den AKP-Ländern (Afrika, Karibik und Pazifik) gelten für Großbritannien dann nicht mehr.

Während negative Auswirkungen des Brexit für Großbritannien und die EU im Mittelpunkt stehen, werden die Konsequenzen für Drittstaaten weniger beachtet. In der vorliegenden Analyse präsentieren wir daher neue Erkenntnisse zu den Auswirkungen des Brexit auf die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) und diskutieren Empfehlungen für politische Maßnahmen.

Die 49 ärmsten Länder der Welt profitieren derzeit von der Vorzugsbehandlung im Rahmen der EBA-Initiative, die für 99% aller Produkte gilt. Über 35% der Bekleidungs-, 21% der Textilien- und 9% der Zuckerexporte dieser Länder entfallen auf Großbritannien (basierend auf UN Comtrade, 2013-2015). Unsere Ergebnisse zeigen, dass der Verlust dieser Vorzugsbehandlungen in Verbindung mit dem EU-Austritt Großbritanniens das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EBA-Länder um 0,01 bis 1,08% senken könnte. Dabei werden die Verluste in Kambodscha und Malawi aufgrund der starken Marktabhängigkeit am größten sein. Zudem könnte der Brexit einen Anstieg der Anzahl der Menschen, die in extremer Armut leben (KKP 1,90 US-Dollar pro Tag), um fast 1,7 Millionen in den EBA-Ländern bewirken, wobei es sich um konservative Schätzungen der negativen Folgen des Brexit handelt. Zusätzliche Effekte durch die Unsicherheit, die Abwertung des Pfund Sterling, rückläufige Entwicklungshilfe, Transfers und Investitionen wurden dabei noch nicht berücksichtigt.

Großbritannien muss handeln, um die negativen Konsequenzen für wirtschaftlich schwache Länder abzumildern. Entsprechende Maßnahmen könnten eine Replizierung der Präferenzen in existierenden EU-Abkommen oder eine entwicklungsfreundliche Handelspolitik mit einem Präferenzzugang für Dienstleistungsimporte und kumulativen Ursprungsregeln sein. Auch die EU könnte die LDCs unterstützen, z.B. durch liberale kumulative Ursprungsregeln. Darüber hinaus sollten auch die Entwicklungsländer ihre Exportziele und -industrien stärker diversifizieren und eine wirtschaftliche Transformation anstoßen, die sie weniger abhängig vom Handel, von der Entwicklungshilfe und den ausländischen Direktinvestitionen Großbritanniens macht.

Mögliche Brexit-Deals

Für die Weltgemeinschaft stellt der Brexit eine außerordentliche Herausforderung dar. Noch nie ist es zu einer wirtschaftlichen Desintegration auf einem so hohen Niveau gekommen. Entsprechend mühevoll und langwierig gestalten sich die Brexit-Verhandlungen. Und unabhängig vom Ausgang wird keiner der potenziellen Deals eine so weitreichende Integration der beiden Partner leisten können, wie sie derzeit noch besteht.

Die potenziellen Brexit-Modalitäten werden in der Literatur und in den Plenarsälen ausführlich diskutiert. Folgende Optionen sind im Gespräch: eine Teilnahme Großbritanniens an 1. der Europäischen Zollunion und dem Binnenmarkt (ähnlich der Türkei), 2. der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) (wie bei Norwegen), 3. einem Freihandelsabkommen wie dem Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA) oder 4. der Welthandelsorganisation (WTO) mit *Most-Favoured-Nation* (MFN) Behandlung.

Das Austrittsabkommen und die Absichtserklärung vom November 2018 zielen auf enge Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und Großbritannien ab und sehen eine Übergangsphase bis Ende 2020 oder später vor, um die detaillierte Verhandlung eines anspruchsvollen Handels- und Investitionsabkommens zu ermöglichen. Solange dieser Vertrag von den britischen und europäischen Parlamenten nicht ratifiziert wurde und der endgültige Rahmen für die Beziehung zwischen der EU und Großbritannien noch verhandelt wird, ist auch ein Szenario ohne Abkommen („*No Deal*“) oder sogar ohne Brexit denkbar. Laut Europäischem Gerichtshof kann Großbritannien auch ohne die Zustimmung der übrigen 27 EU-Mitgliedstaaten vom Brexit zurücktreten.

Britische Politiker stellen die WTO-Regeln oft als eine Art Sicherheitsnetz für den fortgesetzten Handel im Fall eines „*No Deal*“-Szenarios dar. Jedoch werden die MFN-Zölle und Quoten für Großbritannien von den Mitgliedern noch verhandelt und in Anbetracht der bislang dürftigen Fortschritte wohl kaum vor März 2019 vereinbart sein. Dies wirft die Frage nach dem „*Worst-Case-Szenario*“ auf.

Empirische Studien untersuchen die potenziellen Folgen des Brexit im Wesentlichen anhand von zwei Szenarien – einem „weichen“ und einem „harten“ Brexit. Trotz unterschiedlicher Annahmen wird ein weicher Brexit gewöhnlich mit einem anspruchsvollen Freihandelsabkommen zwischen der EU und Großbritannien in Verbindung gebracht, wie im Austrittsabkommen vorgeschlagen. Ein harter Brexit hingegen geht von einem Rückfall auf die WTO-Regeln aus.

Die umfangreiche Literatur zeigt, dass der Brexit sowohl für die britische Wirtschaft als auch für die EU erhebliche Nachteile mit sich bringen wird. Das BIP verliert laut einschlägigen quantitativen Studien durch einen harten Brexit zwischen 1,2 und 4,5% in Großbritannien gegenüber 0,1 bis 0,6% in den EU-27. Berücksichtigt man in den makroökonomischen Modellen zusätzlich noch Makroschocks, Arbeitslosigkeit und Abwanderung der Bevölkerung, ist ein Rückgang des BIP Großbritanniens von bis zu 8% möglich. Ein weicher Brexit

würde den Schaden für beide Parteien eindämmen und die Verluste um etwa die Hälfte begrenzen (Latorre et al., 2018).

Auswirkungen des Brexit auf Drittstaaten

Die existierenden Studien sind mehrheitlich auf die Auswirkungen des Brexit auf Großbritannien und die EU-27 fokussiert. Auch bei der Aufnahme weiterer Länder bleibt die Handelspolitik Großbritanniens in den Simulationen unverändert, sodass die quantifizierten Auswirkungen des Brexit sehr begrenzt sind. Diese Annahme ist jedoch völlig unrealistisch, da Großbritannien eine vollkommen neue Handelspolitik einführen muss: Es muss seine nationalen Bedingungen für die WTO-Mitgliedschaft und alle bestehenden EU-Freihandelsabkommen neu verhandeln.

Die Auswirkungen auf die Entwicklungs- und Schwellenländer bleiben dabei in der Literatur weitgehend unberücksichtigt. Wenn die britische Regierung keine weiteren Maßnahmen ergreift, wird der Brexit eine Wiedereinführung von Zöllen auf die Einfuhren aus 116 Entwicklungsländern zur Folge haben, die derzeit von einem bevorzugten Zugang zum britischen Markt im Rahmen verschiedener europäischer Abkommen profitieren. Insgesamt betragen die durchschnittlichen Importe Großbritanniens aus diesen Ländern zwischen 2013 und 2015 43 Milliarden Euro jährlich. Die bedeutendsten Sektoren waren Bekleidung und Textilien, auf die rund 37% des gesamten Einfuhrwerts entfielen (Grady, 2017). Laut Mendez-Parra, te Velde und Winters (2016, S. 13) drohen den ärmsten Ländern der Welt Verluste von über 385 Millionen Euro jährlich, wenn die bevorzugte Behandlung nach dem GSP oder der EBA-Initiative der EU nicht aufrechterhalten werden.

Wirtschaftliche Auswirkungen des Brexit auf die EBA-Länder

Die EBA-Länder stellen die ärmsten Volkswirtschaften der Welt dar, die zurzeit mit einer Zoll- und Quotenfreiheit für 99% aller Produkte den besten Präferenzzugang zu den EU-Märkten erhalten. Viele dieser schutzbedürftigen LDCs befinden sich noch im Prozess einer vollständigen Integration in die globale Wirtschaft. Darüber hinaus handelt es sich bei vielen um ehemalige britische Kolonien mit traditionell engen Verbindungen zu Großbritannien (z.B. Sprache, Diaspora, Unternehmensnetzwerke). Deshalb ist es besonders wichtig, die Auswirkungen des Brexit auf diese Länder zu untersuchen.

Für die quantitative Evaluation der Folgen des Brexit wurde ein innovatives allgemeines Gleichgewichtsmodell unter Berücksichtigung heterogener Fertigungsunternehmen und ausländischer Direktinvestitionen in Dienstleistungssektoren angewendet. Darüber hinaus wurden Mikrosimulationen durchgeführt, um die Auswirkungen des Brexit auf die Armutssituation in den untersuchten LDCs zu quantifizieren. Dabei wurden die Auswirkungen eines weichen und eines harten Brexit zwischen der EU und Großbritannien unter der Annahme untersucht, dass die Handelshemmnisse für die EBA-Länder auch zunehmen. Insbesondere wurde davon ausgegangen, dass die Einfuhrzölle Großbritanniens auf den gewichteten MFN-Durchschnitt steigen werden (basierend auf

externen EU-Zöllen und britischen Importen aus Nicht-EU-Ländern). Zudem wurden die nichttarifären Handelshemmnisse für die EBA-Länder in Großbritannien auf das gleiche Niveau angehoben wie für die übrigen EU-Länder.

Die empirischen Ergebnisse für alle Brexit-Simulationen legen nahe, dass entstehende Handelshemmnisse zu einem starken Rückgang der bilateralen Exporte der betrachteten LDCs nach Großbritannien führen (Abbildung 1). Die stärksten Auswirkungen treten im Falle eines harten Brexit mit höheren Zöllen und nichttarifären Handelsschranken für die EBA-Länder auf. Dabei liegt der Rückgang der bilateralen Exporte zwischen 20% in Äthiopien und über 60% in Malawi, Burkina Faso und Sambia. Diese starken Auswirkungen sind naheliegend, wenn man von den größten Handelshemmnissen ausgeht: einem Zollsatz von bis zu 21,6% für Nahrungsmittelprodukte und nichttarifären Handelsschranken von 28,4% in der Landwirtschaft und Lebensmittelverarbeitung. Der Rückgang der bilateralen Exporte führt auch zu einer Reduktion der gesamten Exporte für nahezu alle betrachteten LDCs, wobei der stärkste Rückgang in Kambodscha zu verzeichnen wäre (um 1,7 %). Die einzigen LDCs mit etwas höheren Gesamtexporten in unterschiedlichen Szenarien sind Sambia und Burkina Faso, die mit einem Exportanteil von 0,5% bzw. 1% am wenigsten vom britischen Markt abhängig sind. Daher können sie ihre Exporte auf die EU-27 und andere EBA-Länder wie Malawi, Mosambik, Madagaskar und Nepal umleiten.

Auch beim BIP und der Wohlfahrt der Haushalte ist für die Mehrheit der EBA-Länder eine Verschlechterung zu verzeichnen. Im Allgemeinen liegen die Verluste beim realen BIP zwischen 0,01% bei einem Brexit mit höheren Zöllen und 1,08% bei einem Brexit mit sowohl höheren Zöllen als auch höheren nichttarifären Handelsschranken. Die bei weitem höchsten Verluste betreffen Kambodscha, das gemessen am Anteil der Exporte nach Großbritannien von 7,7% am stärksten vom britischen Markt abhängig ist. Im Hinblick auf die Wohlfahrt fällt der Haushaltskonsum in Kambodscha um 1,4% im Fall eines harten Brexit mit höheren Zöllen und nicht-

tarifären Handelsschranken. Die zweithöchsten Verluste hat Malawi, das ebenfalls relativ stark vom britischen Markt abhängt (3,4% der Exporte). Die geringere Abhängigkeit Malawis zeigt sich jedoch in niedrigeren Verlusten mit Verringerung von BIP und Wohlfahrt um 0,14 bzw. 0,17% für den harten Brexit mit höheren Zöllen und nichttarifären Handelsschranken. Für die übrigen LDCs sind die Verluste begrenzt (bis zu 0,06% des realen BIP und 0,07% für die Wohlfahrt).

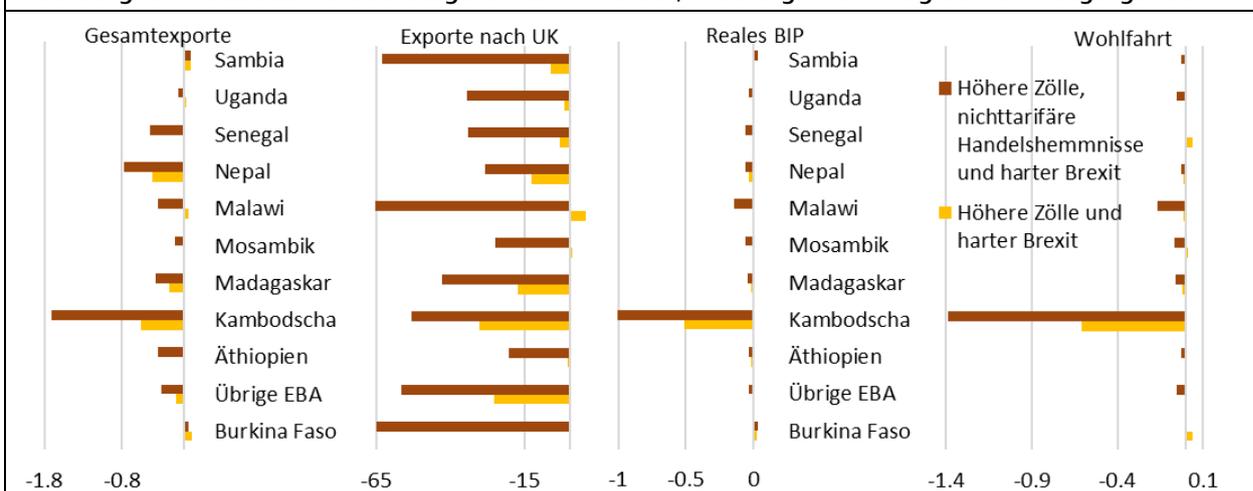
Die Wohlfahrtsverluste sind aus zwei Gründen tendenziell höher als der Rückgang des BIP. Zum einen führt eine gesunkene Produktion und Handel zu einer geringeren Vielfalt der verfügbaren Produkte („Love-Of-Variety“-Effekt). Zum anderen verringert eine reduzierte Produktionstätigkeit das Haushaltseinkommen vor allem durch sinkende Einnahmen aus nicht qualifizierter Arbeit (in Kambodscha von bis zu -0,79%). Dies verdeutlicht eine bessere Ausstattung der LDCs mit nicht qualifizierter Arbeit sowie eine Spezialisierung auf arbeitsintensiv produzierte Waren. Der Rückgang des Gesamteinkommens schränkt somit die Konsummöglichkeiten der Haushalte ein.

Auf der Sektorebene sind die Nahrungsmittel- und die Textilindustrie bei allen betrachteten EBA-Ländern am stärksten betroffen. Der größte Exportrückgang beträgt 4,14% bei der Lebensmittelverarbeitung und 2,93% bei Textilien. Die maximalen Produktionsverluste betragen 1,13% für Textilien und 0,14% für die Lebensmittelverarbeitung. Diese Effekte sind im Wesentlichen auf die größtmögliche Protektion und den hohen anfänglichen Anteil der Ausfuhren nach Großbritannien zurückzuführen. Betrachtet man die länderspezifischen Ergebnisse, ist der Rückgang der Exporte und Produktion von Lebensmitteln in Malawi, Kambodscha und den übrigen EBA-Ländern am größten. Im Bereich der Textilien sind die höchsten Verluste in Madagaskar, Kambodscha, Äthiopien und den übrigen EBA-Ländern zu verzeichnen.

Folgen für die Armutssituation in den EBA-Ländern

Unter Annahme der international vergleichbaren Armutsgrenze von 1,90 US-Dollar pro Tag (Kaufkraftparität 2011)

Abbildung 1: Effekte des Brexit auf ausgewählte EBA-Länder, Änderung in % im Vergleich zum Ausgangswert



Quelle: Eigene Darstellung

könnte der Brexit dazu führen, dass bis zu 1,7 Millionen mehr Menschen in den EBA-Ländern unter extremer Armut leiden. Am stärksten betroffen wären Kambodscha und Äthiopien, wo der Anteil der Bevölkerung unter der Armutsgrenze um bis zu 1,02 bzw. 1,12 Prozentpunkte steigen könnte. Die Hauptursachen sind bei den beiden LDCs allerdings unterschiedlich. Für Kambodscha liegt die Ursache hauptsächlich in dem relativ hohen Wohlfahrtsverlust während in Äthiopien eher der Anstieg der Nahrungsmittelpreise gegenüber den Preisen für andere Erzeugnisse verantwortlich ist. Solche Veränderungen der Relativpreise treffen vor allem arme Äthiopier, die einen Großteil ihres Einkommens für Lebensmittel ausgeben.

Schlussfolgerungen und politische Auswirkungen

Der Brexit stellt für die EU und Großbritannien eine außerordentliche Herausforderung dar, da keiner der verhandelten „Deals“ den jetzigen Grad der Integration replizieren kann. Empirische Studien zeigen negative Folgen des Brexit für beide Parteien mit den größten Verlusten bei einem „No Deal“-Szenario (WTO-Regeln). Die Verluste eines ungeregelten Brexit könnten jedoch deutlich höher sein.

Von den Drittstaaten werden die LDCs am meisten unter dem Brexit leiden, die enge Wirtschaftsbeziehungen zu Großbritannien unterhalten. Unter den ärmsten Ländern, die derzeit von der EBA-Initiative profitieren, haben Kambodscha und Malawi die größten Verluste zu erwarten. Darüber hinaus könnte der Brexit die Anzahl der Menschen der EBA-Länder, die unter der Armutsgrenze leben müssen, um fast 1,7 Millionen erhöhen. Die geschätzten Auswirkungen resultieren allein aus Veränderungen der britischen Handelsregelungen und unterschätzen somit die potentiellen Folgen.

Die Ergebnisse verdeutlichen, dass Großbritannien handeln muss, um die negativen Folgen des Brexit auf wirtschaftlich schwache Länder abzumildern. Entsprechende Maßnahmen beinhalten eine Replizierung existierender EU-Abkommen, die einen zoll- und quotenfreien Zugang für LDCs gewähren (wie EBA, GSP); oder eine entwicklungsfreundliche Handelspolitik, die den bevorzugten Zugang auf Dienstleistungsimporte ausweitet und kumulative Ursprungsregeln enthält. All diese Maßnahmen müssen den WTO-Vorschriften über Ausnahmen von verhandelten MFN-Regelungen entsprechen. Ein weiteres Mittel, um die negativen Auswirkungen auf LDCs zu begrenzen, wäre die gezielte Unterstützung von Handelsinitiativen, um Sachzwänge auf der Angebotsseite zu überwinden.

Auch die EU könnte die Entwicklungsländer stärker unterstützen. Da die europäischen einseitigen Präferenzen unverändert bleiben, könnte die EU durch liberale kumulative Ursprungsregeln die Zahl der präferenzberechtigten Waren erhöhen. Um die Beteiligung der Entwicklungsländer an den globalen Wertschöpfungsketten zu erhöhen, könnte die EU ihre Vorzugsbehandlung auf den Wertschöpfungsanteil von Fertigwaren anwenden, der in den betreffenden Ländern hergestellt wurde. Dies würde den Endpreis der Waren senken und somit einen Anreiz für Produzenten aus anderen Ländern schaffen, entweder manche Zwischenprodukte durch Produkte aus den Entwicklungsländern zu ersetzen oder einen Teil des Produktionsprozesses in diese Länder auszulagern.

Die Entwicklungsländer sollten ebenfalls ihre Exportziele und -industrien diversifizieren und eine wirtschaftliche Transformation anstoßen, die sie weniger abhängig vom Handel, von der Entwicklungshilfe und den ausländischen Direktinvestitionen Großbritanniens macht.

Literatur

- Grady, M. (2017). *Post-Brexit trade: Options for continued and improved market access arrangements for developing countries*. TRAIIDCRAFT report.
- Latorre, M. C., Olekseyuk, Z., Yonezawa, H., & Robinson, S. (2018). *Brexit: Everyone loses, but Britain loses the most*. Im Erscheinen als Peterson Institute for International Economics (PIIE) Working Paper.
- Mendez-Parra, M., te Velde, D. W., & Winters, L. A. (2016). *The impact of the UK's post-Brexit trade policy on development*. ODI und UKTPO.
- United Nations Statistics Division. (o.J.). *UN Comtrade*. New York: United Nations. Abgerufen von <https://comtrade.un.org/db/>

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Dr. Zoryana Olekseyuk
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
"Transformation der Wirtschafts- und Sozialsysteme"
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Israel Osorio Rodarte
Consultant
Development Prospects Group
The World Bank

DOI: 10.23661/as3.2019