

Jan Stankovsky\*)

# Passiver Veredelungsverkehr als Instrument der Handelspolitik und als Unternehmensstrategie

**Die österreichischen Importe im passiven Veredelungsverkehr (PVV) stiegen von 1,1 Mrd. S 1988 auf 4,7 Mrd. S 1994. Der genehmigungspflichtige PVV ermöglicht eine zollfreie Wiedereinfuhr österreichischer Erzeugnisse nach einer Zwischenbearbeitung im Ausland. Stark zugenommen hat vor allem der PVV mit Textilien und Bekleidung, doch machen auch andere Wirtschaftszweige (u. a. die Maschinen- und Fahrzeugindustrie) von dieser Möglichkeit zunehmend Gebrauch.**

In der jüngeren Vergangenheit wurde der passive Veredelungsverkehr zu einem viel diskutierten Begriff der österreichischen und der europäischen<sup>1)</sup> Wirtschaftspolitik. Dabei standen die negativen Auswirkungen des passiven Veredelungsverkehrs (PVV) der EU mit Osteuropa (bzw. früher schon mit einigen Entwicklungsländern) im Textil- und Bekleidungsbereich auf Österreich im Vordergrund. Dieses Problem — eine Folge der speziellen EU-Regeln für den PVV mit Textilien — wurde durch den EU-Beitritt beseitigt. Zunehmend machte aber auch die österreichische Industrie von der Möglichkeit Gebrauch, mit diesem Zollverfahren ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Der PVV wurde in den vergangenen Jahren zu einem wichtigen Instrument der österreichischen Handelspolitik. Seine Vorteile wurden allerdings durch die Ursprungsregeln (Kumulierung), die einen Export der so hergestellten Waren erschweren, wesentlich eingeschränkt. Auch hier brachte der EU-Beitritt eine Verbesserung. Die vorliegende Analyse stützt sich auf die Entwicklung des passiven Veredelungsverkehrs in den Jahren 1988 bis 1994.

Der PVV ist zum einen ein *Zollverfahren* für die Ausfuhr und Einfuhr, das unter gewissen Bedingungen Importerleichterungen (in bezug auf Zölle, Quoten) ermöglicht; die Außenhandelsumsätze im Rahmen des PVV werden statistisch getrennt erfaßt. Der Spielraum für eine Steuerung des Importschutzes ließ den PVV zu einem wichtigen Instrument der staatlichen *Handelspolitik* werden; dies kommt auch im starken Anstieg der Transaktionen zum Ausdruck. In anderen westlichen Ländern wurde der PVV

zum Teil bereits früher als in Österreich intensiv eingesetzt. Der besondere „Reiz“ des PVV aus der Sicht der Handelspolitik liegt in der Möglichkeit einer selektiven Anwendung, d. h. einer (erlaubten) Durchbrechung des Korsetts der Meistbegünstigung.

Der PVV kann darüber hinaus eine spezielle *Unternehmensstrategie* sein. Dieser Ansatz wird vor allem im Zusammenhang mit der engli-

schon Bezeichnung des PVV als „Outward Processing“<sup>2)</sup> verwendet. Darunter ist eine enge vertragliche — nicht aber auf Kapitalverflechtung beruhende — Produktionszusammenarbeit zwischen Unternehmen verschiedener Länder zu verstehen.

**Die österreichische Wirtschaft nutzt die Liberalisierung des PVV dazu, arbeitsintensive Produktionsvorgänge ins Ausland — insbesondere in die benachbarten Oststaaten — zu verlagern und so ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Aufgrund von Ursprungsregeln ergaben sich im Zusammenhang mit dem PVV verschiedene Probleme in den Beziehungen zwischen Österreich und der EU. Diese Hindernisse wurden mit dem Beitritt zur Union beseitigt. Auch als Mitglied der EU kann Österreich die Möglichkeiten des PVV nutzen.**

Allerdings decken sich die Begriffe passiver Veredelungsverkehr und Outward Processing nur zum Teil (Übersicht 1). Als passiver Veredelungsverkehr werden in Statistik und Handelspolitik österreichische Lieferungen an das Ausland und Rücklieferungen aus dem Ausland nach

\*) Die Aufbereitung der statistischen Daten betreute Irene Fröhlich.

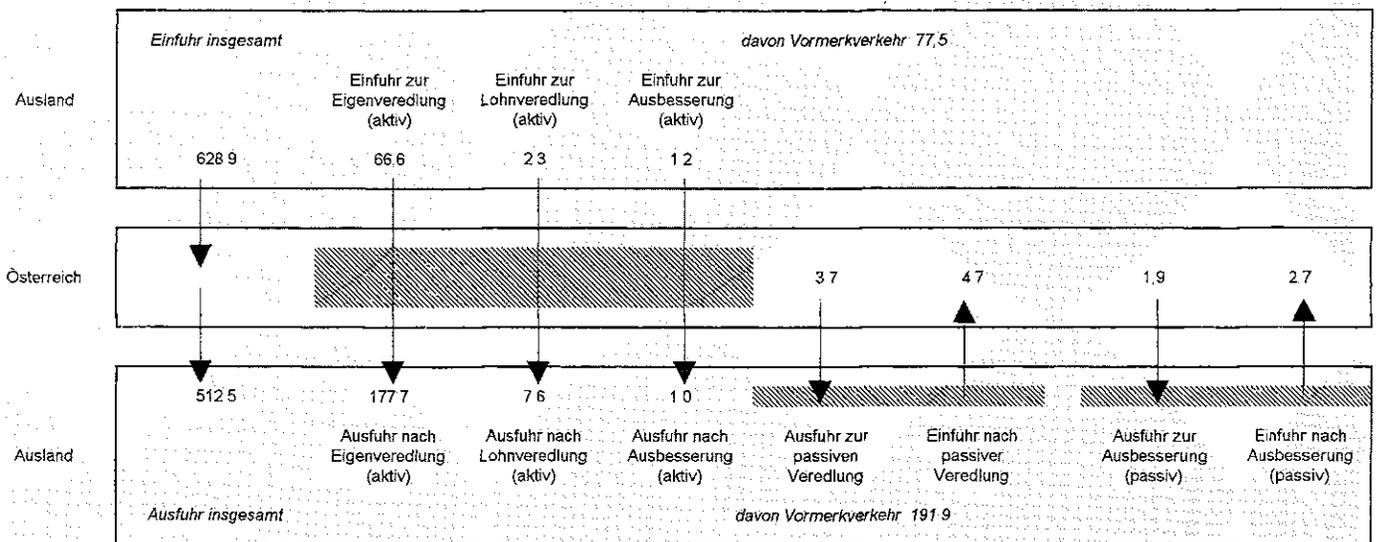
<sup>1)</sup> Der Begriff „europäisch“ wird hier mit der EU gleichgesetzt.

<sup>2)</sup> Üblich sind auch die Begriffe „outward processing transaction“ bzw. „offshore processing“.

Der Vormerkverkehr im österreichischen Außenhandel 1994

Abbildung 1

Mrd S



Bearbeitung bezeichnet, und zwar ohne Rücksicht auf die Eigentumsbeziehung zwischen den beteiligten Unternehmen. Aus der Unternehmensperspektive gilt als „Auslandsverarbeitung“ (Outward Processing) die Lohnveredelung durch rechtlich selbständige Unternehmen (Verarbeitung in verbundenen Unternehmen im Ausland wird als Intra-Firmenhandel bezeichnet). Anders als der passive Veredelungsverkehr schließt die Auslandsverarbeitung auch Produktionsvorgänge ein, deren Output auf dem Heimatmarkt des Bearbeitungslandes abgesetzt oder direkt in Drittstaaten exportiert wird<sup>3)</sup>

veredelung sowie zur aktiven und passiven Ausbesserung vorgesehen

Im aktiven Vormerkverkehr erfolgt die Verarbeitung im Inland, statistisch werden der Wert der ausländischen Ware für die Einfuhr und der Wert der Ausfuhr einschließlich der österreichischen Wertschöpfung erfaßt. Im passiven Veredelungsverkehr wird eine österreichische Ware im Ausland be- oder verarbeitet und das Endprodukt wieder nach Österreich eingeführt. Für die Wiedereinfuhr kann eine teilweise oder vollständige Befreiung von den Eingangsabgaben genehmigt werden. Die Statistik registriert den Wert der Ausfuhr und der Wiedereinfuhr einschließlich der ausländischen Wertschöpfung

Vormerkverkehr und PVV im österreichischen Zollrecht

Der PVV ist im österreichischen Zollrecht eines von mehreren Verfahren des „Vormerkverkehrs“. Neben dem PVV ist Vormerkverkehr zur aktiven Eigenveredelung, zur Lohn-

Die Importe und Exporte im Vormerkverkehr sind Teil der Außenhandelsstatistik, sie werden aber darüber hinaus gesondert ausgewiesen. Der Einfuhrwert aus dem gesamten Vormerkverkehr betrug 1994 77,5 Mrd S (12% des Gesamtimports), der Ausfuhrwert 192 Mrd S (37% des Gesamtexports; Abbildung 1). Die mit Abstand wichtigste Vormerkart war jene zur Eigenveredelung (siehe Kasten „Aktiver Vormerkverkehr“)

Eine durch den PVV erleichterte Auslandsverarbeitung galt bis Ende der achtziger Jahre großteils handelspolitisch als unerwünscht, sofern der Produktionsvorgang im Inland durchgeführt werden konnte. Der (bewilligungspflichtige) PVV wurde daher in der Regel nur dann genehmigt, wenn die Bearbeitung im Inland technisch nicht möglich war. Entsprechend gering war der Umfang des PVV. Der Verzollung unterlag die (ausländische) Wertsteigerung („wesentliche Zutaten“), wobei eine Zollermäßigung möglich war.

In den achtziger Jahren haben sich die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen und damit auch die österreichische Interessenslage geändert. Dazu trugen mehrere

Passiver Veredelungsverkehr und „Outward Processing“ im Vergleich Übersicht 1

	Passiver Veredelungsverkehr Zollverfahren, Handelspolitik	Outward Processing Unternehmensstrategie
Beziehung zwischen den Unternehmen in Österreich und im Bearbeitungsland		
Verbundenes Unternehmen	Ja	Nein <sup>1)</sup>
Nicht verbundenes Unternehmen	Ja	Ja
Verwendung der Ware nach Auslandsbearbeitung		
Rückbringung nach Österreich	Ja	Ja
Verwendung im Bearbeitungsland oder direkter Export in ein Drittland	Nein	Ja

<sup>1)</sup> Intra-Firmen-Handel

<sup>3)</sup> Die Auslandsverarbeitung wird mitunter auch als eine Unterkategorie von Gegengeschäften (countertrade) verstanden (Naujoks — Schmidt, 1994, sowie die dort angeführte Literatur). Mit den Motiven und der Konstruktion der „klassischen“ Gegengeschäfte hat allerdings das Outward Processing nur wenig gemeinsam (vgl. hierzu auch Stankovsky 1986)

### Aktiver Vormerkverkehr

Der aktive Vormerkverkehr dient zur Förderung des österreichischen Exports. Im Rahmen der „Eigenveredelung“ dürfen österreichische Unternehmen ausländische Bestandteile und Komponenten (die in der Regel im Inland nicht bzw. nicht zu vergleichbaren Bedingungen verfügbar sind) abgabenfrei einführen, sofern diese für ein Exportprodukt verwendet werden. (Die technische Abwicklung des aktiven Vormerkverkehrs kann so erfolgen, daß die bei der Einfuhr anfallenden Abgaben bei der Ausfuhr rückerstattet werden; darauf nimmt der englische Begriff „drawback“ Bezug. In Österreich wird aber in der Regel die Abgabenfreiheit bereits bei der Einfuhr zugestanden und die vorschriftsmäßige Ausfuhr nachträglich überprüft.) Dieses Verfahren verringert die Kapitalbindung durch Einfuhrabgaben in den Unternehmen.

Als Instrument der Exportförderung hatte der Vormerkverkehr seine größte Bedeutung in der Vorintegrationsphase. Aber auch in den neunziger Jahren erreichte der Vormerkverkehr zur Eigenveredelung einen überraschend großen Umfang. Im Jahr 1994 machten die Importe zur aktiven Eigenveredelung 66,6 Mrd. S aus (11% der Gesamtimporte), die Exporte nach aktiver Veredelung 177,7 Mrd. S (35% der Exporte, größtenteils Maschinen). Der Vormerkverkehr dient hauptsächlich dazu, die Entrichtung und spätere Rückerstattung der Einfuhrumsatzsteuer sowie insbesondere die Zahlung des Außenhandelsförderungsbeitrags zu vermeiden.

Faktoren bei. Die österreichische Textil- und Bekleidungsindustrie ist wie die europäische seit langem dem wachsenden Wettbewerbsdruck der Entwicklungsländer ausgesetzt. Im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems wurden die Importzölle für Lieferungen aus den Entwicklungsländern gesenkt. Das Multifaserabkommen (MFA) bietet zwar durch das Quotensystem einen gewissen Schutz, doch werden die Importquoten laufend aufgestockt. Die Bekleidungsindustrie reagierte darauf in der EU, insbesondere in Deutschland, mit einer zunehmenden Verlagerung arbeitsintensiver Produktionsvorgänge in die assoziierten Länder (in den achtziger Jahren vor allem im Mittelmeerraum) im Rahmen des PVV. Eine neue Situation entstand durch den Umbruch in Osteuropa, der PVV der EU mit dieser Region wurde erheblich ausgeweitet. Osteuropa gab aufgrund niedriger Löhne und einer Arbeitskraft mit Industrieerfahrung einen idealen Partner ab. Dank dem „Hongkong vor der Haustür“ konnte sich die europäische Bekleidungsindustrie wieder dem Wettbewerb der Anbieter aus Fernost stellen<sup>4)</sup>. Dieser Weg wurde auch von Österreich beschritten.

### PVV für Textilien in der EU

Mit dem Beitritt Österreichs zur EU ist die Zuständigkeit für die Handelspolitik an die Europäische Kommission übergegangen. Dies gilt auch in bezug auf die Regelung des PVV. Das Regelverfahren für den PVV der EU sieht

### Passiver Veredelungsverkehr mit Textilien und Bekleidung in der EU

Verordnung (EG) Nr. 3036/94 des Rates vom 8. Dezember 1994 (Auszug)

#### Begründung

Die Verordnung (EWG) Nr. 636/82 schuf einen wirtschaftlichen passiven Veredelungsverkehr für bestimmte Textil- und Bekleidungserzeugnisse, die nach Be- oder Verarbeitung in bestimmten Drittländern wieder in die Gemeinschaft eingeführt werden. Die von der Gemeinschaft verfolgte Politik soll insbesondere die Textil- und Bekleidungsindustrie in die Lage versetzen, sich dem internationalen Wettbewerb anzupassen. Nach dieser Neuregelung muß der passive Veredelungsverkehr nur solchen Unternehmen bewilligt werden, die Erzeugnisse auf derselben Verarbeitungsstufe in der EU herstellen, wie sie jene Erzeugnisse aufweisen, die nach passiver Veredelung wieder eingeführt werden sollen.

#### Verordnung

(1) Auf Gemeinschaftsebene werden die jährlichen Mengen an Veredelungserzeugnissen festgelegt, deren Wiedereinfuhr aufgrund der spezifischen Einfuhrregelung nach Artikel 1 Absatz 3 zugelassen werden kann.

(4) Jeder traditionelle Begünstigte hat für jede Kategorie und jedes Drittland das Recht auf eine Zuteilung in Höhe der Gesamtmenge, für die er entweder 1993 oder 1994 für diese Kategorie und dieses Land passive Veredelungsverkehre durchgeführt hat. Bei dem Beitritt eines Landes zur Gemeinschaft gelten diese Bestimmungen für die Wirtschaftsteilnehmer jedes Landes, die in einem der beiden dem Beitritt vorausgehenden Jahre passive Veredelungsverkehre durchgeführt haben, und zwar bis zur Höhe der entsprechenden Mengen.

(5) Die Mengen an Veredelungserzeugnissen, die nicht vorübergehend den nach Absatz 4 gestellten Anträgen vorbehalten worden sind, werden von der Kommission auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten erhaltenen Meldungen und in chronologischer Reihenfolge des Eingangs dieser Meldungen (Windhundverfahren) zugeteilt. Nur diejenigen Hersteller erhalten Zuteilungen, die nachweisen können, daß sie im Vorjahr die Produktion in der Gemeinschaft aufrechterhalten haben. Jeder dieser Hersteller kann einen Antrag für eine Gesamtmenge an Veredelungserzeugnissen stellen, deren aufgrund der Verarbeitung in Drittländern erzielter Wert 50 v. H. des Wertes seiner Produktion in der Gemeinschaft nicht übersteigt. Hat sich die Gemeinschaftsproduktion eines Herstellers wegen im Vorjahr durchgeführten passiven Veredelungsverkehrs verringert, werden diese Mengen an Veredelungserzeugnissen proportional verringert.

eine zollamtliche Bewilligung<sup>5)</sup> sowie Differenzverzollung vor, d. h. der Zoll für die veredelte Ware wird um den „fiktiven Zoll“ für die im Rahmen des PVV ausgeführte Ware vermindert. Ein Sonderfall sind die Bestimmungen über den „wirtschaftlichen passiven Veredelungsverkehr“<sup>6)</sup>. Die rechtliche Grundlage für dieses Verfahren wurde in der Verordnung 636/82 (ABL 76 vom 20. März 1982) festgelegt. Im Rahmen des PVV kann unter bestimmten Bedingungen die Verarbeitung von Textilien und Bekleidung im Ausland

<sup>4)</sup> Der Anteil der Eigenfertigung der Bekleidungsindustrie macht in Deutschland nur noch 15% aus (Der Standard 17. Juli 1995).

<sup>5)</sup> Diese wird nach zollrechtlichen Kriterien, nicht nach wirtschaftlicher Interessenslage erteilt.

<sup>6)</sup> Zusätzlich zur zollamtlichen ist auch eine außenhandelsrechtliche Bewilligung erforderlich.

abgabefrei durchgeführt werden. Die Auslandsverarbeitung erfolgte anfangs hauptsächlich in den Mittelmeerländern, erst später in den Oststaaten. Die ursprüngliche Verordnung sah u. a. die Zuteilung von regionalen Höchstmengen pro Mitgliedsland vor. Mit der Errichtung des EU-Binnenmarktes Anfang 1993 mußte aber diese Regelung durch ein System von Gemeinschaftshöchstmengen ersetzt werden, die nicht auf die einzelnen Mitgliedstaaten aufteilbar sind. Die geltende Regelung des PVV ist in der Verordnung (EG) Nr. 3036/94 des Rates vom 8. Dezember 1994 (ABL 323 vom 15. Dezember 1994) festgehalten.

Der wirtschaftliche PVV wird nur „Fachherstellern“ bewilligt, d. h. Unternehmen, die in der EU ansässig sind und dort gleichartige Erzeugnisse auf der gleichen Verarbeitungsstufe wie die Veredelungserzeugnisse herstellen und auch im eigenen Betrieb die wichtigsten Herstellungsvorgänge an dieser Ware durchführen. Die zu veredelnden Waren, die vorübergehend ausgeführt werden, müssen sich im freien Verkehr der EU befinden und Ursprungsware der Gemeinschaft sein<sup>7)</sup>. Ausnahmen von diesen Einschränkungen können nur bis zu höchstens 14% des Gesamtwertes von Waren genehmigt werden, für die zuvor eine Bewilligung beantragt wurde. Allerdings ist eine Übergangsfrist von drei Jahren möglich (Internationale Wirtschaft, 1995, (1–2)).

Der wirtschaftliche PVV hat besondere Bedeutung für die Bearbeitung von Textilien und Bekleidung in den assoziierten Oststaaten. Im Gegensatz zu der großteils raschen Liberalisierung anderer Industriewarenimporte sahen die Europa-Abkommen den Zollabbau und die Beseitigung von Importquoten im Rahmen des Multifaserabkommens für diese Warengruppe erst innerhalb von sechs Jahren nach dem Inkrafttreten des Abkommens vor. Diese Fristen wurden aufgrund des Beschlusses des EU-Gipfels von Kopenhagen (Juni 1993) bis Ende 1996 verkürzt. Für den PVV wurde die Verzollung mit sofortiger Wirkung beseitigt. Ursprünglich bestanden zwischen den EU-Staaten Auffassungsunterschiede, ob die Zollfreiheit für die Importe von Textilien und Bekleidung im Rahmen des PVV für alle Waren oder nur für jene gelten sollte, für die es quantitative Beschränkungen gab. Der Gipfel von Kopenhagen hat schließlich die Zollfreiheit für jede Bekleidungsverarbeitung im PVV bestätigt (Möbius — Schumacher, 1994, S. 28, S. 32, S. 43).

## PVV als Instrument der Handelspolitik

Der Aufstieg des PVV zu einem handelspolitischen Instrument kann auch als eine Facette des „neuen Protektionismus“ interpretiert werden. Durch Multilateralisierung, Liberalisierung, Integration und Zollsensungen im Rahmen des GATT hat die nationale Handelspolitik einen Großteil der

traditionellen Instrumente zur Steuerung der Handelsströme verloren, die verbleibenden Instrumente haben viel von ihrer Wirksamkeit eingebüßt.

In Zusammenarbeit mit den betroffenen Interessensgruppen (Lobbies) gelang es aber der Wirtschaftspolitik, neue, wirksame, zumeist schwer durchschaubare Handelsbarrieren aufzubauen, die großteils auch flexibel und selektiv angewendet werden können. Die durch den neuen Protektionismus betroffenen Warenströme werden auf bis zu 40% des Welthandels geschätzt. Die vollständige Beseitigung der neuen Handelshemmnisse war eines der Ziele des Binnenmarktprogramms der Europäischen Union und der Uruguay-Runde des GATT (Breuss, 1995).

**In bezug auf den passiven Veredelungsverkehr ist zwischen verschiedenen Aspekten zu unterscheiden: Er ist ein Zollverfahren, das unter Umständen eine zollbegünstigte Wiedereinfuhr nach Zwischenbearbeitung im Ausland ermöglicht; er ist aber auch ein Instrument der Handelspolitik geworden, das selektive Eingriffe erlaubt; und er ist als Outward Processing als Unternehmensstrategie eine Alternative zu Direktinvestitionen.**

Zu den wichtigsten und bekanntesten Instrumenten des neuen Protektionismus zählt die intensive (mitunter mißbräuchliche) Anwendung technischer Vorschriften und Normen sowie von Antidumpingbestimmungen (vgl. hierzu Hindley, 1992). Weniger bekannt, aber durch die vielfältige Gestaltungsmöglichkeit besonders wirksam sind z. B. Ursprungsregeln<sup>8)</sup> oder spezifische Zollsensungen auf Kompensationsgrundlage. Auch der PVV ist zu den selektiven Instrumenten der Handelspolitik zu zählen. Mit Hilfe des PVV kann die Liberalisierung auf die Bekleidungsproduktion beschränkt und so die inländische Textilindustrie geschützt werden<sup>9)</sup>; darüber hinaus können „nahestehende“ (assoziierte) Länder stärker als andere Präferenzländer gefördert werden.

Zu den wichtigsten und bekanntesten Instrumenten des neuen Protektionismus zählt die intensive (mitunter mißbräuchliche) Anwendung technischer Vorschriften und Normen sowie von Antidumpingbestimmungen (vgl. hierzu Hindley, 1992). Weniger bekannt, aber durch die vielfältige Gestaltungsmöglichkeit besonders wirksam sind z. B. Ursprungsregeln<sup>8)</sup> oder spezifische Zollsensungen auf Kompensationsgrundlage. Auch der PVV ist zu den selektiven Instrumenten der Handelspolitik zu zählen. Mit Hilfe des PVV kann die Liberalisierung auf die Bekleidungsproduktion beschränkt und so die inländische Textilindustrie geschützt werden<sup>9)</sup>; darüber hinaus können „nahestehende“ (assoziierte) Länder stärker als andere Präferenzländer gefördert werden.

## PVV als Unternehmensstrategie

Die (spärliche) Literatur über den PVV (Outward Processing) analysiert meist den betriebswirtschaftlichen Aspekt. Die internationale Arbeitsteilung wird heute großteils vor dem Hintergrund des Globalisierungsansatzes dargestellt<sup>10)</sup>. International aktive Unternehmen stehen dabei vor der Alternative „Außenhandel (Bewegung von Gütern) oder Auslandsproduktion (Direktinvestition; Bewegung von Produktionsfaktoren)“. Nach dem eklektischen Ansatz von Dunning wird die Entscheidung zwischen diesen beiden Möglichkeiten u. a. vom Charakter des Produktes und der Produktion, von Marktstruktur, Transportkosten und Handelspolitik bestimmt.

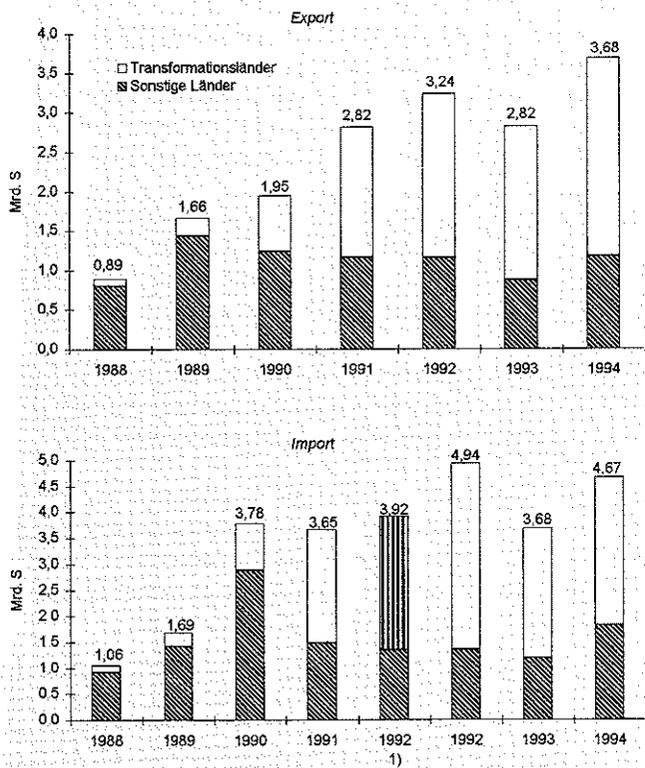
<sup>7)</sup> Diese Bestimmung stand bis zum EU-Beitritt Österreichs der Verwendung österreichischer Vorprodukte durch die EU-Fachhersteller im Wege. Sie hat der österreichischen Textilindustrie erheblichen Schaden zugefügt.

<sup>8)</sup> Die Ursprungsregeln spielen eine wichtige Rolle als ein Instrument der selektiven Handelsliberalisierung der NAFTA (vgl. hierzu Stankovsky 1995) sowie der (ge-wollten) Diskriminierung der Textilindustrie der EFTA-Staaten gegenüber den EU-Anbietern.

<sup>9)</sup> In Kombination mit den Ursprungsregeln erlaubt der PVV einen zusätzlichen Schutz der inländischen Textilindustrie.

<sup>10)</sup> „Globalisation refers to an evolving pattern of cross-border inter-firm and intra-firm operations which involves all functional areas of firms' activities including technology development, dispersion of different phases of design, production, sourcing and marketing. In their search for greater economic efficiency firms are increasingly using new combinations of investment, trade and collaborative agreements to expand internationally (Sauvé — Zampetti 1995).“

Passive Veredelung im österreichischen Außenhandel **Abbildung 2**



1) Ohne Importe von Schienenfahrzeugen aus der ČSFR im Wert von 1,0 Mrd. S

Die Anwendung des Outward Processing ist allerdings technisch auf einige Produktionsvorgänge beschränkt. Die Produktion muß insbesondere problemlos auf verschiedene Stufen aufteilbar sein, wobei die lohnkostenintensiven Stufen ausgelagert werden. Das betrifft meist eine Zwischenbearbeitung, mitunter aber auch die letzte Bearbeitungsstufe (Assembling). Internationale Erfahrungen zeigen, daß Outward Processing vor allem in der Textil-, Bekleidungs- und Schuhindustrie sowie in der Herstellung von Teilen und Komponenten von elektrischen und mechanischen Maschinen angewandt wird.

### PVV im österreichischen Außenhandel

Das Ende des planwirtschaftlichen Systems im Osten im Jahr 1989 hat die internationale Arbeitsteilung in Europa auf eine neue Grundlage gestellt. Für die österreichische Wirtschaft ergaben sich daraus Vorteile, aber auch große Risiken und Umstellungsprobleme. Zu den Chancen der

**Der PVV diente nach der Ostöffnung als zolltechnisches Instrument zur Nutzung der Kostenvorteile der billigen Arbeitskraft in Osteuropa. Bis zum EU-Beitritt blieb allerdings die Verwendung der so veredelten Produkte großteils auf den Absatz im Inland beschränkt; der zollfreie Export in die EU wurde durch die Ursprungsregeln erschwert.**

Ostöffnung zählte die Möglichkeit, durch die Nutzung der billigen Arbeitskraft im Osten die internationale Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft zu verbessern. Der PVV bot ein wichtiges zolltechnisches Instrument zur Nutzung dieser Kostenvorteile. Bis zum EU-Beitritt blieb allerdings die Verwendung der so veredelten Produkte großteils auf den Absatz im Inland beschränkt; der zollfreie Export in die EU wurde durch die Ursprungsregeln erschwert.

Die österreichischen Importe nach passiver Veredelung stiegen trotz dieser Einschränkung von 1,1 Mrd. S 1988 auf 4,7 Mrd. S 1994 (+340%), ihr Anteil an den Gesamtimporten nahm von 0,2% auf 0,7% zu. Der Zuwachs war einerseits auf die Oststaaten, insbesondere auf die Trans-

In diesem Zusammenhang wird der PVV (Outward Processing) als eine Mischform zwischen Außenhandel und Direktinvestitionen im Ausland bezeichnet (*Naujoks — Schmidt, 1994*). Aus der Sicht des Auftraggebers bietet das Outward Processing den Großteil der Vorteile einer Direktinvestition im Ausland, es läßt aber die Risiken (insbesondere jene der Kapazitätsauslastung) weitgehend beim Auftragnehmer. Unter den Bedingungen der Transformationsländer spielt zweifellos die — im Vergleich zu Direktinvestitionen — geringere Beanspruchung des bereitzustellenden Kapitals, der Technologie und der Managementkapazität des westlichen Unternehmens eine Rolle.

### Passiver Veredelungsverkehr im österreichischen Außenhandel: Überblick

Übersicht 2

	Alle Waren				Textilien und Bekleidung						
	1988	1991	1994	1988 = 100	1988	1991	1994	1988 = 100	1988	1991	1994
	Mill. S				Mill. S				Anteile an allen Waren in %		
<b>Weit</b>											
Export	893,6	2.815,5	3.682,3	412,1	98,5	964,9	1.519,5	1.543,1	11,0	34,3	41,3
Import	1.061,9	3.654,8	4.668,7	439,7	124,3	1.395,2	1.920,6	1.545,6	11,7	38,2	41,1
Ausländische Wertschöpfung	168,3	839,3	986,5	586,1	25,8	430,4	401,2	1.554,9	15,3	51,3	40,7
<b>Transformationsländer</b>											
Export	93,5	1.657,6	2.507,5	2.682,9	11,7	771,9	1.310,4	11.182,1	12,5	46,6	52,3
Import	143,9	2.164,5	2.852,0	1.981,7	10,4	821,7	1.635,4	15.788,9	7,2	38,0	57,3
Ausländische Wertschöpfung	50,5	506,9	344,4	682,7	— 1,4	49,8	325,0	— 2,7	— 2,7	9,8	94,3
<b>Anteil der Transformationsländer in %</b>											
Export	10,5	58,9	68,1	119	11,9	80,0	86,2				
Import	13,6	59,2	61,1	83	8,3	58,9	85,2				
Ausländische Wertschöpfung	3,1	0,3	— 7,0	— 3,6	— 3,6	— 21,1	— 1,1				

Q: ÖSTAT

formationsländer, andererseits auf Bekleidung und Maschinen konzentriert. Die Ausfuhr zur passiven Veredelung nahm in derselben Periode von 0,9 auf 3,7 Mrd S zu (+312%; Abbildung 2, Übersicht 2).

## Transformationsländer mit 60% am PVV beteiligt

Die PVV-Importe aus den Transformationsländern<sup>11)</sup> wurden von 144 Mill. S (1988) auf 2,9 Mrd S (1994) ausgeweitet, der Anteil dieser Ländergruppe vergrößerte sich von 13,6% auf 61,1%. Die „Liberalisierung“ (d. h. großzügigere Genehmigungspraxis) des PVV gegenüber Osteuropa Ende der achtziger Jahre wurde von der österreichischen Wirtschaft in großem Umfang in Anspruch genommen. Vor allem 1990 und 1991 nahm die Auftragsfertigung in Osteuropa stark zu. Hauptnutznießer war zunächst Ungarn, in geringerem Ausmaß (bis 1990) auch Jugoslawien<sup>12)</sup>. Dieser Vorsprung Ungarns stützte sich — ebenso wie etwa in bezug auf Direktinvestitionen — auf die traditionell engen Wirtschaftsbeziehungen mit Österreich und auf die günstigen Rahmenbedingungen in diesem Land. Etwa seit 1991 wurde die Kooperation mit Polen und der ČSFR (bzw. deren Nachfolgestaaten) ausgebaut. Auch Slowenien wurde zu einem wichtigen Auftragnehmer der österreichischen Industrie. Die aktuellen Daten zeigen eine Stagnation bzw. einen Rückgang der passiven Veredelung in Ungarn und Polen, aber eine laufende Ausweitung in der Slowakei, in Tschechien und Slowenien. Vor allem den Unternehmen in der Slowakei und Tschechien kommen offenbar die weiterhin relativ niedrigen Löhne zugute.

Die Erfahrungen aus dem Fernen Osten zeigen, daß arbeitsintensive Produktionsschritte aus den Industriestaaten der ersten Generation in jene der zweiten und dritten Generation (mit weiterhin niedrigen Löhnen) verlagert werden<sup>13)</sup>. Eine ähnliche Entwicklung ist auch für Osteuropa festzustellen. Als Repräsentanten der zweiten Generation der Niedriglohnverarbeiter Osteuropas können Bulgarien, Kroatien und Rumänien, eventuell auch Usbekistan und Albanien angesehen werden. 1994 machten die in diesen Ländern durchgeführten Verarbeitungsaufträge 217 Mill. S aus (4,7% der Importe nach passiver Veredelung), wenige Jahre zuvor hatte es noch praktisch keine Transaktionen dieser Art gegeben. Rußland, die Ukraine und auch die baltischen Länder erhielten von österreichischen Unternehmen bisher kaum Verarbeitungsaufträge (Übersicht 3).

In den westlichen Industriestaaten erfolgt Lohnverarbeitung österreichischer Produkte in nennenswertem Umfang nur in Deutschland, zum Teil auch in Kanada und Belgien. Dies dürften großteils technisch bedingte Verarbeitungen sein, insbesondere im Rahmen der Autozulieferindustrie. Unter den Entwicklungsländern wurde bisher nur für Hongkong der passive Veredelungsverkehr in größerem Umfang genehmigt.

## Importe Österreichs nach passiver Veredelung

Übersicht 3

	1988	1991	1993	1994
	Mill. S			
<b>Transformationsländer („Erste Generation“)</b>				
Ungarn	132,0	1 655,0	1 212,9	1 243,3
ČSFR	10,3	355,1		
Tschechien			794,8	1 013,6
Slowakei			163,8	298,9
Jugoslawien	63,6	241,6	1,8	0,0
Slowenien		166,9	172,0	213,0
Polen	1,6	154,4	144,7	83,2
Insgesamt	143,9	2 331,4	2 488,2	2 852,0
Anteile am Weltimport in %	13,6	63,8	67,6	61,1
<b>Oststaaten („Zweite Generation“)</b>				
Bulgarien	0,0	40,2	65,4	105,6
Kroatien		23,4	35,2	63,5
Rumänien	0,9	10,3	18,7	28,2
Usbekistan			0,0	10,9
Albanien	0,0	0,0	4,6	9,3
Insgesamt	0,9	73,9	123,9	217,5
Anteile am Weltimport in %	0,0	2,0	3,4	4,7
<b>Westen</b>				
Deutschland	420,2	579,4	540,9	625,6
Kanada	59,8	0,0	0,0	272,9
Belgien	1,8	1,0	2,4	236,5
Schweden	163,3	328,4	64,9	101,9
Italien	67,9	58,3	57,9	70,6
Insgesamt	712,8	967,2	666,1	1 307,6
Anteile am Weltimport in %	67,1	26,5	18,1	28,0
<b>Ferner Osten</b>				
Hongkong	0,4	38,8	65,8	133,6
Südkorea	1,3	74,1	60,0	40,7
Welt	1 061,9	3 654,8	3 682,7	4 668,7

Q: ÖSTAT

Die Importe von Textilien und Bekleidung nach passiver Veredelung stiegen von 0,1 Mrd S 1988 (11,7% aller Importe nach passiver Veredelung) auf 1,9 Mrd S 1994 (41,1%). Diese Zunahme konzentrierte sich auf die Trans-

## Bekleidung und Maschinen wichtigste Warengruppen im PVV

formationsländer 1994 entfielen über 85% aller Auslandsaufträge in diesem Bereich auf diese Ländergruppe.

Der zweite wichtige und expandierende Bereich des PVV sind Maschinen und Fahrzeuge (Anteil 1994 30,5%). Hier geht allerdings ein erheblicher Teil der Aufträge an westliche Länder. Industriewaren (ohne Textilien) trugen 1994 mit 14,6% aller Importe nach passiver Veredelung bei, Konsumwaren (ohne Bekleidung) mit 10%. Die Verarbeitungsaufträge für andere Waren (Agrarwaren, Rohstoffe, Chemie) waren gering (Übersicht 4).

Von den zur Auslandsverarbeitung exportierten Waren entfielen 1994 26,3% auf Bekleidung, 15% auf Textilien,

<sup>11)</sup> 1988/1992: Ungarn, ČSFR, Polen; 1993-1994: Tschechien, Slowakei, Ungarn, Polen und Slowenien.

<sup>12)</sup> Im PVV der BRD war Ende der achtziger Jahre Jugoslawien der bevorzugte Partner.

<sup>13)</sup> Diese Entwicklung wird auch mit dem „Wildgänseflug“ charakterisiert. Zur ersten Generation gehören in Fernost die „Vier Tiger“ (Japan, Südkorea, Taiwan und Hongkong), zur zweiten u. a. Malaysia und Thailand, zur dritten Vietnam.

Wichtige Warengruppen im österreichischen passiven Veredelungsverkehr

Übersicht 4

	Warenstruktur						Anteile der Transformationsländer an der Welt	
	Welt	Transformationsländer	Sonstige	Welt	Transformationsländer	Sonstige	1991	1994
	1991			1994			In %	
	Anteile in %							
<i>Importe</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	59,2	61,1
Textilien und Bekleidung	38,2	38,0	38,5	41,1	57,3	15,7	58,9	85,2
Maschinen, Fahrzeuge	25,4	26,9	23,1	30,5	18,3	49,8	62,9	36,6
Bearbeitete Waren ohne Textilien	18,1	9,3	31,0	14,6	9,4	22,8	30,2	39,3
Konsumwaren ohne Bekleidung	14,0	11,1	18,2	10,0	13,4	4,7	46,9	81,6
Agrarwaren Rohstoffe chemische Erzeugnisse	4,1	1,0	8,6	3,6	1,6	6,7	14,3	27,2
<i>Exporte</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	58,9	68,1
Bekleidung	23,7	34,3	8,4	26,3	35,9	5,7	85,4	93,0
Textilien	10,6	12,2	8,2	15,0	16,4	12,1	68,0	74,3
Maschinen, Fahrzeuge	23,8	28,5	20,1	18,6	15,1	26,0	65,4	55,3
Bearbeitete Waren ohne Textilien	21,9	10,4	38,4	17,2	13,7	24,5	27,9	54,5
Konsumwaren ohne Bekleidung	9,3	14,8	1,4	10,2	13,3	3,6	93,8	88,8
Rohstoffe	7,4	0,6	17,2	3,8	0,4	11,1	4,7	6,3
Sonstige	3,2	1,1	6,3	7,1	5,3	11,0	20,0	50,6

Q: ÖSTAT

18,6% auf andere Industriewaren und 10,2% auf andere Konsumwaren.

Entwicklung des PVV im Jahresverlauf

Die Dynamik des PVV wird vor allem durch handelspolitische Maßnahmen, darüber hinaus aber auch durch die Konjunktur bestimmt. Freilich dürfte die Bewilligungspraxis ihrerseits durch die Konjunktur beeinflusst sein. Die in den Transformationsländern durchgeführten Aufträge nahmen 1989, 1990 (+236%), 1991 und auch noch 1992 stark zu, gingen aber im Rezessionsjahr 1993 um 30,6% zurück. Das Ergebnis des Jahres 1992 (3,6 Mrd S) ist allerdings durch eine Transaktion von besonderem Umfang überzeichnet<sup>14)</sup>. Im Textil- und Bekleidungssektor flachte die Dynamik 1993 ab (+5,4%), im Maschinenbau wurden die Aufträge hingegen um 72% eingeschränkt. Die Auftragsfertigung in anderen Ländern schrumpfte 1991 bis 1993 stark; das läßt auf eine Verlagerung der Aufträge schließen. Das Jahr 1994 brachte eine bemerkenswerte Wende: Die Aufträge an die Transformationsländer stiegen um nur 14,6%, jene an andere Staaten aber um 52,1% (davon Maschinen und Fahrzeuge +108,8%; Übersicht 5)

Ausländische Wertschöpfung durch PVV

Die Differenz zwischen den Exporten zur und Importen nach passiver Veredelung zeigt die ausländische Verarbeitungsspanne (Wertschöpfung). Dieser Wert bzw. der Indikator „Wertschöpfungsquote“ (Wertschöpfung in Prozent der Importe) ist aber nur mit Einschränkungen inter-

Dynamik des passiven Veredelungsverkehrs im österreichischen Außenhandel

Übersicht 5

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	Veränderung gegen das Vorjahr in %					
<i>Importe</i>						
Alle Waren	+ 58,9	+ 124,0	- 3,3	+ 35,1	- 25,4	+ 26,8
Transformationsländer	+ 84,7	+ 236,2	+ 142,1	+ 65,7	- 30,6	+ 14,6
Sonstige	+ 54,9	+ 103,1	- 48,4	- 9,5	- 11,5	+ 52,1
Textilien und Bekleidung	+ 53,9	+ 274,5	+ 94,8	- 2,2	+ 3,6	+ 35,9
Transformationsländer	+ 647,2	+ 585,1	+ 55,0	+ 43,2	+ 5,4	+ 31,8
Maschinen, Fahrzeuge	+ 126,7	+ 205,8	- 46,5	+ 126,3	- 57,0	+ 57,9
Transformationsländer	+ 48,3	+ 1010,8	+ 433,1	+ 188,2	- 72,0	+ 11,0
Sonstige	+ 128,8	+ 191,6	- 78,8	+ 21,2	+ 3,9	+ 108,8
<i>Exporte</i>						
Alle Waren	+ 85,7	+ 17,4	+ 44,5	+ 15,0	- 12,9	+ 30,5
Transformationsländer	+ 135,9	+ 221,8	+ 133,7	+ 25,4	- 6,3	+ 28,8
Sonstige	+ 79,9	- 13,9	- 6,6	+ 0,3	- 24,7	+ 34,3

Q: ÖSTAT

pretierbar: Zum einen bereitet die Periodenzuordnung der Transaktionen Schwierigkeiten. Das fällt vor allem bei dynamischer oder ungleichmäßiger Entwicklung ins Gewicht<sup>15)</sup>. Dieses Problem kann durch die Bildung von Mehrjahresdurchschnitten etwas entschärft werden. Zum anderen ist auch der Versuch, warespezifische Wertschöpfungsquoten zu berechnen, problematisch, weil die zur Verarbeitung ausgeführten Waren oft in eine andere Warenkategorie fallen als das bearbeitete Produkt. Sinnvoll scheint nur die Bildung der Warengruppen „Textilien und Bekleidung“ (SITC 65 und 84) sowie „Maschinen und Industriewaren“ (SITC 6 und 7 ohne 65)

Die ausländische Wertschöpfung im Rahmen des PVV stieg von 0,2 Mrd S 1988 (davon 0,1 Mrd S in den Transformationsländern) auf 0,8 Mrd S (0,5 Mrd S) 1991 und 1 Mrd S (0,3 Mrd S) 1994<sup>16)</sup>. Die Ergebnisse des Jahres

<sup>14)</sup> In der ČSFR (größtenteils in der Slowakei) wurden aus beigestellten österreichischen Teilen insgesamt 1 240 einfache Güterwaggons mit einem Importwert von 1 Mrd S hergestellt. Ohne diese Transaktion betrugen die Gesamtimporte im PVV 2,5 Mrd S.

<sup>15)</sup> 1990 nahmen z. B. die Exporte zur passiven Veredelung um 17%, die Importe danach um 124% zu; die ausgewiesene ausländische Wertschöpfung verringerte sich von 168 Mill S 1989 auf nur 28 Mill S 1990. Die Ergebnisse des Jahres 1991 (+44% bzw. -3%) ließen hingegen die Wertschöpfung auf 1,8 Mrd S hinaufschwellen.

1992 sind durch das Schienenfahrzeugprojekt (1,7 bzw 1,5 Mrd S) überzeichnet

Die ausländische Wertschöpfungsquote beträgt im Durchschnitt der Periode 27%, für Aufträge an die Transformationsländer 26%, in anderen Ländern 29%. Sie erreicht für Textilien und Bekleidung 25%, für Maschinen und Industriewaren 40%. Die höchste Wertschöpfungsquote ergab sich im Durchschnitt 1988/1994 für die Verarbeitung in der ČSFR mit 39%<sup>17)</sup>, die niedrigste für Aufträge an Ungarn (18%). Von 7% im Durchschnitt 1988/89 stieg die Wertschöpfungsquote auf 36% 1990/91, ging aber dann auf 30% (1992/93) und 22% (1993/94) zurück. Im Durchschnitt der Jahre 1993 und 1994 war die Wertschöpfungsquote in der Verarbeitung von Textilien und Bekleidung in Tschechien am höchsten und in der Slowakei am niedrigsten. Etwas höher ist die Wertschöpfungsquote im PVV mit Maschinen und Industriewaren (36%, Transformationsländer 16%; Übersichten 6 und 7)

### Spezialisierung der Oststaaten

Auf die Herstellung von Bekleidung entfällt zwar ein großer Teil der Fertigung im Rahmen des PVV, doch kommt anderen Warengruppen ebenfalls eine erhebliche Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang ist die Frage von Interesse, ob die Verarbeitungsindustrie der Transformationsländer auf bestimmte Warengruppen spezialisiert ist. Die waren-spezifische Wettbewerbsfähigkeit der Transformationsländer auf dem österreichischen Markt kann mit einem Spezialisierungsindex veranschaulicht werden. Er setzt den Anteil einer Warengruppe an den gesamten Importen im PVV aus einem Land in Relation zum entsprechenden Anteil für die Ländergruppe<sup>18)</sup>.

### Ausländische Wertschöpfung im österreichischen passiven Veredelungsverkehr

Übersicht 6

	Ø 1988/ 1994	Ø 1988/ 1989	Ø 1990/ 1991	Ø 1992/ 1993	Ø 1993/ 1994
Mill. S					
Alle Waren	916,0	98,1	1.335,4	1.279,2	923,9
Transformationsländer	454,5	47,9	345,7	1.024,9	442,9
Sonstige	461,5	50,1	989,7	254,3	481,0
Textilien und Bekleidung	250,1	24,1	294,0	356,7	371,9
Transformationsländer	164,2	3,6	95,5	313,0	316,3
Sonstige	86,0	20,5	198,5	43,8	55,6
Maschinen und bearbeitete Waren (ohne Textilien)	705,4	88,7	967,7	1.019,1	662,7
Transformationsländer	230,4	10,8	100,3	662,0	126,6
Sonstige	475,0	75,8	867,5	357,2	536,1
In % der Importe nach passiver Veredelung					
Alle Waren	27,3	7,1	35,9	29,7	22,1
Transformationsländer	25,7	23,4	22,6	33,7	16,6
Sonstige	29,2	4,3	45,2	20,0	31,9
Textilien und Bekleidung	24,6	15,3	27,8	25,7	22,3
Transformationsländer	20,9	8,1	14,1	25,9	22,0
Sonstige	36,9	18,0	52,3	24,4	24,3
Maschinen und bearbeitete Waren (ohne Textilien)	39,7	10,2	46,2	46,0	36,4
Transformationsländer	34,7	27,2	19,8	47,8	16,2
Sonstige	42,8	9,4	54,6	42,9	51,6

Q: ÖSTAT

Ungarn ist demnach auf die Veredelung von Nahrungsmitteln (Index 1994 1,6), Textilien sowie Konsumwaren, insbesondere Bekleidung und Schuhen aus Österreich spezialisiert. Für Tschechien ergibt sich der höchste Indexwert für Maschinen (1,4) und für bearbeitete Waren ohne Textilien (1,1), die Slowakei bietet sich vor allem für die Veredelung von chemischen Erzeugnissen (4,0), Metallwaren (1,9) und

### Ausländische Wertschöpfungsquote im österreichischen passiven Veredelungsverkehr mit den Transformationsländern

Übersicht 7

	Ø 1988/1994					Ø 1993/94		
	Frühere ČSFR	Ungarn	Polen	Tschechien	Slowakei	Ungarn	Polen	Slowenien
Mill. S								
Alle Waren	241,3	179,3	19,4	193,5	37,0	155,5	22,3	34,6
Wertschöpfung in % der Importe nach passiver Veredelung								
Alle Waren	38,8	18,3	21,5	21,4	16,0	12,7	19,6	18,0
Textilien und Bekleidung	27,3	17,0	34,1	30,6	16,9	18,1	29,3	24,4
Maschinen und bearbeitete Waren (ohne Textilien)	57,1	16,8	22,8	15,9	44,0	13,4	26,5	13,1

Q: ÖSTAT

<sup>16)</sup> Die Werte der ausländischen Wertschöpfung stimmen sehr gut (auch in regionaler Gliederung) mit den Ausgaben Österreichs für Lohnveredelungen im Ausland überein, die von der OeNB (aufgrund von Bankmeldungen über den Zahlungsverkehr) erfaßt und in der Zahlungsbilanzstatistik veröffentlicht werden.

<sup>17)</sup> Dieser Wert dürfte aber durch das Schienenfahrzeuggeschäft etwas überzeichnet sein.

$$^{18)} \frac{\frac{M_{i,A}^{PVV}}{M_A^{PVV}}}{\frac{M_{i,T}^{PVV}}{M_T^{PVV}}}$$

$M^{PVV}$  Importe Österreichs bzw. Deutschlands im passiven Veredelungsverkehr  $i$  Importe der Ware  $i$   $A$  aus Land  $A$   $T$  aus den Transformationsländern

Dieser Index (Naujoks – Schmidt 1994) sagt nichts über die relative Bedeutung der Importe der Warengruppen aus

Spezialisierungsindex der Oststaaten nach passiver Lohnveredelung und insgesamt

Übersicht 8

		Ernährung	Rohstoffe	Chemische Erzeugnisse	Bearbeitete Waren			Maschinen Fahrzeuge	Konsumwaren		
					Insgesamt	Textilien	Metallwaren		Insgesamt	Bekleidung <sup>1)</sup>	Schuhe
		in %									
Importe nach passiver Veredelung											
Deutschland											
Frühere CSFR	1992	0,4		2,0	1,6	0,9		2,3	0,7	0,7	
Ungarn	1992	0,7		1,4	1,0	2,0		1,3	0,9	1,0	
Polen	1992	2,0		0,5	1,0	0,8		0,4	1,1	1,1	
UdSSR	1992	0,0		0,0	0,2	0,9		1,0	1,0	1,1	
Österreich											
Frühere CSFR	1988	0,0	0,0	0,0	7,4	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	1991	1,6	0,0	4,4	1,2	1,5	1,0	1,2	1,1	1,3	0,0
	1994	0,6	0,2	1,0	1,0	0,7	1,5	1,1	1,0	0,9	0,0
Tschechien	1994	0,8	0,0	0,0	1,0	0,7	1,4	1,4	0,9	0,7	0,0
Slowakei	1994	0,0	1,0	4,0	0,8	0,7	1,9	0,0	1,2	1,4	0,0
Ungarn	1988	1,1	0,7	1,1	0,5	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1
	1991	1,0	1,3	0,4	1,0	1,0	1,0	1,1	0,9	1,0	1,2
	1994	1,6	0,0	0,5	0,8	1,5	0,3	0,7	1,1	1,2	2,3
Polen	1988	0,0	33,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	7,0	0,0
	1991	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	2,1	0,6	1,1
	1994	0,0	0,0	0,0	0,4	0,8	0,8	2,4	0,8	0,9	0,0
Slowenien	1994	0,0	12,0	4,2	2,5	0,0	2,0	1,2	0,6	0,6	0,0
Warenimporte											
Österreich											
Frühere CSFR	1988	0,6	1,6	1,1	0,8	1,1	0,7	1,0	0,9	0,9	0,1
	1991	0,6	1,7	1,3	1,3	1,5	1,0	0,9	0,8	0,7	0,4
	1994	0,5	1,7	1,0	1,2	1,4	1,1	0,7	0,8	0,8	0,6
Tschechien	1994	0,6	2,0	0,7	1,1	1,5	1,0	0,7	0,8	0,7	0,7
Slowakei	1994	0,4	0,8	1,6	1,5	1,1	1,3	0,5	0,9	1,1	0,5
Ungarn	1988	1,3	0,7	1,1	1,5	1,2	1,7	1,1	1,2	1,5	1,5
	1991	1,2	0,7	0,8	1,0	0,9	1,3	1,4	1,3	1,5	1,7
	1994	1,5	0,5	1,1	0,7	0,8	0,8	1,5	1,1	1,3	1,5
Polen	1988	1,2	0,6	0,7	0,6	0,5	0,4	0,8	0,8	0,4	1,5
	1991	1,0	0,8	0,9	0,5	0,6	0,5	0,3	0,7	0,4	0,4
	1994	1,6	0,8	0,8	0,7	0,3	0,7	0,5	1,0	1,0	0,7
Slowenien	1994	0,5	0,3	1,1	1,6	0,8	1,8	1,4	1,4	0,8	1,3
Spezialisierungsindex:											
$\frac{M_{i,A}^{PVV}}{M_A^{PVV}}$ $\frac{M_{i,T}^{PVV}}{M_T^{PVV}}$											

$M^{PVV}$  ... Importe Österreichs bzw. Deutschlands im passiven Veredelungsverkehr,  $i$  ... Importe der Ware  $i$ ,  $A$  ... aus Land  $A$ ,  $T$  ... aus den Transformationsländern. Bezogen auf die Importe Österreichs aus der CSFR (Tschechien Slowakei) Ungarn, Polen und Slowenien (nur 1994) bzw. auf die Importe Deutschlands aus der CSFR Ungarn, Polen der UdSSR, Bulgarien, Rumänien und Albanien

Q: ÖSTAT — <sup>1)</sup> Deutschland: Bekleidung und Schuhe

Bekleidung (1,4) an, Slowenien für chemische Erzeugnisse, bearbeiteten Waren, Metallwaren und Maschinen, Polen für Maschinen. Das Spezialisierungsmuster war im Jahr 1991 ähnlich: Die CSFR war vor allem auf die Verarbeitung von chemischen Erzeugnissen, Maschinen und Bekleidung spezialisiert<sup>19)</sup> (Übersicht 8)

Ein Vergleich mit Deutschland<sup>20)</sup> zeigt Ähnlichkeiten, aber auch interessante Unterschiede. Auch im Veredelungsverkehr für deutsche Unternehmen sind die CSFR auf chemi-

sche Produkte und Maschinen, Ungarn auf Textilien spezialisiert. Für Nahrungsmittel und Konsumgüter bevorzugten deutsche Produzenten Polen (nicht Ungarn) — möglicherweise eine Folge der unterschiedlichen historischen und geographischen Beziehungen beider Länder

Die Spezialisierung der Transformationsländer im PVV unterscheidet sich zum Teil erheblich von jener für Österreichs Gesamtimporte. Hier ergibt sich z. B. die höchste Spezialisierung auf Maschinen und Konsumgüter für Un-

<sup>19)</sup> Die Indexwerte des Jahres 1988 müssen wegen der geringen Basis mit Vorsicht interpretiert werden

<sup>20)</sup> In die Berechnung (1992) wurden alle Oststaaten einbezogen

**Beitrag des passiven Veredelungsverkehrs zur Dynamik des österreichischen Außenhandels mit den Transformationsländern 1994**

*Übersicht 9*

	Frühere ČSFR	Ungarn	Polen	Ost-Mittel- europa
1988 = 100				
Warenexport	382,1	293,8	161,8	288,7
Ohne passiven Veredelungsverkehr	359,3	279,9	160,2	275,0
Export von Textilien	887,5	896,2	121,5	732,4
Ohne passiven Veredelungsverkehr	234,3	298,3	71,6	229,3
Durchschnittliche jährliche Veränderung 1989/1994 in %				
Warenexport	+25,0	+19,7	+8,3	+19,3
Ohne passiven Veredelungsverkehr	+23,8	+18,7	+8,2	+18,4
Export von Textilien	+43,9	+44,1	+3,3	+39,4
Ohne passiven Veredelungsverkehr	+15,2	+20,0	-5,4	+14,8
1988 = 100				
Warenimport	255,0	201,5	121,2	200,5
Ohne passiven Veredelungsverkehr	233,7	185,8	119,3	186,3
Import von Textilien	2 094,5	1 604,4	2 364,9	1 852,4
Ohne passiven Veredelungsverkehr	782,0	659,4	2 189,5	877,0
Durchschnittliche jährliche Veränderung 1989/1994 in %				
Warenimport	+16,9	+12,4	+3,3	+12,3
Ohne passiven Veredelungsverkehr	+15,2	+10,9	+3,0	+10,9
Import von Textilien	+66,0	+58,8	+69,4	+62,7
Ohne passiven Veredelungsverkehr	+40,9	+36,9	+67,3	+43,6

Q: ÖSTAT

garn und Slowenien, nicht für Tschechien und die Slowakei. Auch nach diesem Ansatz erweist sich Ungarn als überdurchschnittlich spezialisiert auf Nahrungsmittel, die Slowakei auf chemische Erzeugnisse.

**Bedeutung des PVV für den österreichischen Osthandel**

Der PVV mit den Transformationsländern expandiert rascher als der gesamte Außenhandel mit dieser Region<sup>21)</sup>. Durch eine starke Expansion des PVV wird — als Folge der „Bruttoerfassung“ in diesem Verfahren — die Dynamik des Außenhandels überzeichnet, da die zu bearbeitenden österreichischen Waren mit ihrem vollen Wert im Export

und Import ausgewiesen werden. Ein Nettoansatz würde nur die Importe der ausländischen Wertschöpfung (eventuell nicht als Wareneinfuhr, sondern als Import von Dienstleistungen) erfassen.

1994 erreichten die österreichischen Gesamtexporte in die Transformationsländer 288,7% des Wertes von 1988; das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate in der Periode 1988/1994 von 19,3%; ohne PVV ergeben sich ein Index von 275 und eine durchschnittliche Wachstumsrate von 18,4%. Der PVV trug somit zur Dynamik des österreichischen Ostexports etwa 1 Prozentpunkt bei; für die ČSFR ergibt sich ein etwas höherer Wert (1,2 Prozentpunkte), für Polen ist kaum ein Effekt festzustellen. Das Importwachstum verstärkte der PVV um 1,4 Prozentpunkte, im Handel mit der ČSFR um 1,7 Prozentpunkte. Signifikante Unterschiede zwischen einer Brutto- und Nettoberechnung gibt es nur für Bekleidungslieferungen: Exporte nach Ost-Mitteuropa +24,6 Prozentpunkte (ČSFR +28,7 Prozentpunkte), Importe +19,1 Prozentpunkte (ČSFR +25,1 Prozentpunkte; Übersicht 9).

Vom österreichischen Export in die Transformationsländer entfielen 1994 4,8% auf passiven Veredelungsverkehr, vom Import 7,6%. An den Exporten nach Tschechien, Ungarn und in die Slowakei war der PVV mit jeweils etwa 6% beteiligt, an den Exporten nach Slowenien mit 2% und nach Polen mit 1%. Im Import lautet der Vergleichswert für Ungarn knapp 10%, für Tschechien 9%, für die Slowakei 7% und für Slowenien 5%.

An den österreichischen Exporten von Bekleidung in die Transformationsländer war der PVV mit 66,3% beteiligt, an den Importen mit 52,6% (Tschechien, Ungarn, Slowakei jeweils über 60%). Zu den Importen von Maschinen aus dieser Ländergruppe trug der PVV 7,2% bei (Tschechien 17,4%; Übersicht 10).

**Schlußfolgerungen und Ausblick**

Der passive Veredelungsverkehr ermöglichte im österreichischen Zollrecht die abgabenfreie Wiedereinfuhr nach Zwischenbearbeitung im Ausland. Die früher restriktive Bewilligungspraxis wurde Ende der achtziger Jahre liberalisiert. Die österreichische Wirtschaft erhielt die Möglich-

**Anteil des passiven Veredelungsverkehrs am Gesamtimport**

*Übersicht 10*

	Transformationsländer				Welt 1991	1994	Tschechien	Slowakei	Ungarn 1994	Polen	Slowenien
	1988	1991	1994	1988							
Anteile in %											
Bearbeitete Waren	0,9	6,3	4,1	0,5	0,7	0,7	4,3	2,1	6,6	0,4	4,4
Textilien	0,9	9,4	9,9	0,3	0,4	0,8	5,5	6,0	22,5	5,3	0,7
Metallwaren	0,2	7,1	4,8	1,0	0,9	0,7	7,7	7,1	2,5	1,1	3,7
Maschinen, Fahrzeuge	0,9	15,8	7,2	0,2	0,4	0,6	17,4	0,6	4,5	7,8	4,2
Konsumwaren	8,9	37,3	30,6	0,3	1,8	1,9	39,0	42,0	39,7	5,0	9,6
Bekleidung	4,5	56,0	52,6	0,3	4,6	5,8	63,4	61,4	61,9	10,3	28,9
Alle Waren	0,9	8,8	7,6	0,2	0,6	0,7	9,0	7,2	9,7	1,6	5,2

Q: ÖSTAT

<sup>21)</sup> Da für Slowenien für das Jahr 1988 keine Daten zur Verfügung standen, beschränkt sich der Vergleich auf die drei bzw. vier Länder in Ost-Mitteuropa.

keit, arbeitsintensive Produktionsvorgänge ins Ausland — besonders nach Osteuropa — zu verlagern und so ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Davon machte vor allem die Textil- und Bekleidungsindustrie Gebrauch, doch wurde der PVV auch von anderen Wirtschaftszweigen (insbesondere Maschinen- und Fahrzeughersteller) in Anspruch genommen. Die Importe nach passiver Veredelung stiegen von 1,1 Mrd S 1988 auf 4,7 Mrd S 1994; auf die Transformationsländer entfielen davon 2,9 Mrd S (68%), auf Textilien und Bekleidung 1,9 Mrd S (41%).

Aufgrund der Ursprungsregeln war der zollfreie Export von im PVV im Osten bearbeiteten Waren in die EU meist nicht zulässig; dieses Hindernis ist mit dem EU-Beitritt gefallen. Auch in der EU besteht unter gewissen Bedingungen die Möglichkeit, im „wirtschaftlichen passiven Veredelungsverkehr“ Textilien und Bekleidung nach Zwischenbearbeitung in den assoziierten Oststaaten zollfrei wieder einzuführen. Grundsätzlich wäre somit in Österreich eine Ausweitung des PVV anzunehmen; bisweilen mögen die Verwaltungspraxis der EU dem entgegenstehen. Der PVV mit den assoziierten Oststaaten wird seine Vorteile mit der Beseitigung der Restzölle und -quoten für Textilien und Bekleidung verlieren, da dann diese Waren ohne Umweg über den PVV und ohne Beschränkungen importiert werden können. Zoll- und Quotenvorteile (zusätzlich zu den niedrigen Lohnkosten) wird der PVV in bezug auf andere Oststaaten behalten. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist es aber fraglich, ob diese Vorteile nicht durch höhere Kosten des Transports und der Organisation verlorengelassen werden.

## Literaturhinweise

- Breuss F (Hrsg.) *The World Economy after the Uruguay-Round*. Wien 1995
- Flemming J, Rollo J (Hrsg.) *Trade, Payments and Adjustment in Central and Eastern Europe*. Royal Institute of International Affairs EBRD London 1992
- Heher F J. *Zollrecht der EU Warenverkehr mit Drittländern*. Wirtschaftskammer Österreich Internationaler Handel 1994 (13)
- Hindley B. *Exports from Eastern and Central Europe and Contingent Protection* in *Flemming — Rollo* (1992)
- Lernhart A, Mandl Ch, Markart F. *Zoll- und Außenhandelsregime der EU*. *Europainformation* 1994 (38)
- Mlejnek G, Binder-Svata G. *Das Zollregime der EU*. Wirtschaftskammer Österreich Internationaler Handel 1994 7(2)
- Mlejnek G et al. *Das Außenhandelsregime der EU*. Wirtschaftskammer Österreich Internationaler Handel 1994 (12)
- Möbius U. *Passive Lohnveredelung im Rahmen der Textil- und Bekleidungsimporte Deutschlands mit der EU*. *DIW-Wochenbericht* 1995 (17)
- Möbius U, Schumacher D. *Analysis of Community Trade Barriers facing Central and Eastern European Countries and Impact of the European Agreement*. *DIW* 1994
- Nagarajan N. *EU-CEEC Trade in Textiles and Clothing: Market Access and Future Prospects*. *EC European Economy* 1994 (6)
- Naujoks P, Schmidt K D. *Western Enterprises on Eastern Markets: The German Perspective*. *Kieler Arbeitspapiere* 1993 (607)
- Naujoks P, Schmidt K D. *Outward Processing in Central and Eastern European Transition Countries: Issues and Results from German Statistics*. *Kieler Arbeitspapiere* 1994 (631)
- Sauvé P, Zampetti A B. *New Dimension of Market Access: An Overview*. In *OECD New Dimension of Market Access in a Globalising World Economy*. Paris 1995
- Stankovsky, J. *Bedeutung Probleme und Usancen der Gegengeschäfte*. *WIFO-Monatsberichte* 1986 59(3)
- Stankovsky, J. *NAFTA: Ein Modell für die gesamteuropäische Integration?* *WIFO-Monatsberichte* 1995 68(2)

## Outward Processing as an Instrument of Commercial Policy and of Entrepreneurial Strategy

### Summary

Outward processing has become a much discussed issue in Austria's economic policy debates. At first the negative impact on Austria's textile and apparel industry of the EU's outward processing with East-Central Europe dominated the discussion. This problem disappeared, however, when Austria entered the EU. The increasing use of outward processing by Austria's firms to improve their price competitiveness has attracted less attention. This advantage was limited, however, by rules of origin, which rendered the export of merchandise produced in this way difficult. Again, membership in the EU removed these obstacles.

In a discussion of outward processing, several aspects must be distinguished. Outward processing as a customs procedure allows for a preferential treatment of imports (with regard to tariffs and quotas) under certain circumstances. In the recent past, outward processing has been adopted as an instrument of commercial policy which allows the selective application, i.e., the permissible violation of the rules of the most favored nation clause. Outward processing may also constitute a special entrepreneurial strategy, the close contractual cooperation in production between firms of different countries, that is not based on capital linkages. It allows for the utilization of low labor costs.

Austria's business sector fully took advantage of the liberalization of outward processing since the end of the 1980s. Imports after processing rose from Sch 1.1 billion in 1988 to Sch 4.7 billion in 1994 (+ 340 percent). The highest increases were recorded in the reform countries of East-Central Europe, with apparel and machinery making up the bulk of exports. Exports of goods destined to be processed abroad surged from Sch 0.9 billion to Sch 3.7 billion.

During the years 1990 and 1991 outward processing made especially strong gains. Imports after processing in the East-Central European countries soared from Sch 0.1 billion in 1989 to Sch 2.9 billion in 1994; their share in imports from these countries rose from 13.6 to 61.1 percent. The countries to benefit the most were at first Hungary and, to a lesser degree, Yugoslavia (until 1990). Since 1991 cooperation with Poland and the ČSSR (the successor states, respectively) has expanded. Slovenia has become an important partner as well. Most recent data show a stagnation or even a decline in outward processing for Hungary and Poland, but a sustained expansion for the Slovak and Czech Republics and for Slovenia.

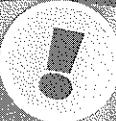
The experience from the Far East shows that labor-intensive production tends to move to less developed countries, with

low wage costs. A similar development can also be observed in East-Central Europe. Bulgaria, Croatia, Romania, and perhaps even Uzbekistan and Albania, may serve as representatives of a second generation of low-wage countries engaged in outward processing. Among the industrialized countries, the most prominent examples of countries engaged in outward processing are Germany, Canada, and Belgium; much of this processing probably involves highly technical production processes, mostly in the production of automobile parts.

Imports of textiles and apparel after outward processing rose from Sch 0.1 billion in 1988 to Sch 1.9 billion in 1994. The second important production sector which also posted high gains were machinery and transport equipment, with a share of 30.5 percent in 1994. In these sectors, a substantial share of the orders went to Western countries. The difference between the value of exports for processing and of imports after processing indicates the margin accruing to foreign enterprises. Foreign value added as a percentage of

the value of imports amounted to 27 percent on average; the corresponding figure for the reform countries was 26 percent. The share of value added was 25 percent in textiles and apparel, and 40 percent in machinery and manufactured products.

In the past, Austria's economy has taken advantage of the opportunity to relocate labor-intensive production processes by way of outward processing to the reform countries of East-Central Europe and thus to improve its international competitiveness. Under certain conditions, the EU also offers the possibility to reimport textiles and apparel free of duty after cross-the-border processing; this is the so-called „economic outward processing“. With regard to the associated countries of East-Central Europe, these procedures will lose in importance as soon as the remaining tariffs and quotas for textiles are eliminated. As for other Eastern European countries outward processing will remain a possibility, but it is not clear yet whether the advantages of low wages are not offset by the disadvantages of other cost elements.

**TELEKOMMUNIKATION – WENDE IN SICHT**  **ALLES DREHT SICH UM BTZ MIT ISDN**

BTZ ist das BildTextZentrum mit integriertem Satzstudio und eigener Reproduktionsanstalt, das die Zeichen der Zeit erkannt hat und die Zukunft bereits in der Gegenwart gestaltet. ISDN ist das Integrierte Sprach-Daten-Netz. Und Ihr Anschluß an die Kommunikation von morgen.

Ab sofort können Sie mit BTZ und ISDN Sprache, Daten, Texte und Bilder in digitaler Qualität über Ihren Anschluß übertragen. Dabei schneller und sicherer kommunizieren, Zeit sparen und Kosten senken.

Das BildTextZentrum in Korneuburg vermittelt Ihnen die Qualität des Reproduktionswesens auf höchstem Niveau. Mit ISDN, eigener Bilddatenbank und der Kompatibilität aller Systeme. Rufen Sie uns an, Herr Andreas Walka an. Vereinbaren Sie einen Termin für eine Beratung über die Wende in der Kommunikation.

      **BTZ**   
Das blitzschnelle BildTextZentrum

A-2100 Korneuburg · Industriestraße 1 · Telefon 02262/5615 · Fax 02262/5618