

Neben den laufenden Berichten zum Wirtschaftsgeschehen und Untersuchungen zu selbst gewählten Themen erstellt das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung Gutachten für öffentliche und private Auftraggeber zu wichtigen wirtschaftspolitischen Fragen. Ein Teil dieser Arbeiten wird vom Institut im Rahmen der Schriftenreihe „WIFO-Gutachten“ publiziert und steht Interessenten gegen einen Druckkostenbeitrag zur Verfügung. Um den Inhalt dieser Bände einem größeren Lesekreis zugänglich zu machen, bringen die WIFO-Monatsberichte unter der Rubrik „Aus WIFO-Gutachten“ jeweils Auszüge mit den wichtigsten Ergebnissen (Bestellungen von WIFO-Gutachten bitte an das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung, Frau Holzer, Postfach 91, A-1103 Wien, Tel. 78 26 01/282).

Bedeutung der Ursprungsregelung im Außenhandel

Ursprungsregelung im Verhältnis Österreich—EG
sowie in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen

Jan Stankovsky

Wien, 1990

ISBN 3-901069-06-2

62 Seiten, S 120,—

Die Europäische Gemeinschaft hat im Jahr 1985 ein Programm zur „Vollendung des Binnenmarktes“ bis zum Jahr 1992 beschlossen (EG-Weißbuch), das die Beseitigung aller nichttarifischen Handelshemmnisse und die Verwirklichung der vier Freiheiten (für Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr) innerhalb der Gemeinschaft vorsieht. Die Beseitigung der nichttarifischen Handelshemmnisse im Inneren, ohne vergleichbare Maßnahmen an den Außengrenzen, wird — ungewollt, aber zwangsläufig — eine Benachteiligung von Drittstaaten auf dem EG-Markt zur Folge haben. Dies bedeutet aber, daß — trotz Beseitigung der Zollbarrieren — der „Ursprung“ einer Ware (bzw. einer Dienstleistung) auch ein maßgeblicher Aspekt für die Wettbewerbsfähigkeit auf dem europäischen Markt sein wird. Die „Ursprungsbestimmungen“ sind in jüngster Zeit auch als ein Instrument von nichttarifischen Handelshemmnissen (insbesondere im Zusammenhang mit Anti-Dumping-Maßnahmen sowie im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens) aktuell geworden. Darüber hinaus sind die Ursprungsregeln für die Importstatistik wichtig.

Die Grundsätze der Ursprungsregelung wurden in der Kyoto-Konvention des Internationalen Zollrates festgelegt. In das GATT wurden hingegen die Ursprungsregeln nicht einbezogen, sodaß es den Vertragsstaaten erlaubt ist, diese Bestimmungen zu ändern.

Präferentielle und autonome Ursprungsregeln

Von den autonomen Ursprungsregeln zu unterscheiden sind die vertraglich festgelegten präferentiellen Regeln der Freihandelsabkommen

Österreichs (bzw. der anderen EFTA-Staaten) mit der EG: Die zollfreie Einfuhr ist nur für Waren vorgesehen, die aufgrund dieser Regeln (vollständige Erzeugung, bilateraler Ursprung, ausreichende Bearbeitung) den „Ursprung“ in einem Partnerstaat erworben haben. Die Ursprungsregeln hindern allerdings den Exporteur oft am Bezug der kostengünstigsten Produkte und verursachen erhebliche Verwaltungskosten (bis zu 7% des Exportpreises). Sie bedeuten damit einen erheblichen Nachteil im Export. Kleine Länder (wie Österreich) sind mehr als große Staaten durch die Ur-

sprungsregeln benachteiligt. Auch wenn österreichische Produkte auf dem EG-Markt mit jenen aus den EG-Staaten nicht völlig gleichgestellt sind, haben die jüngsten Änderungen der präferentiellen Ursprungsregeln doch Verbesserungen gebracht. Für österreichische Unternehmen wirkt sich vor allem die Administrierung des Verfahrens als ein Wettbewerbsnachteil aus.

In der jüngeren Vergangenheit haben — vor allem als Folge der verstärkten Anwendung von Anti-Dumping-Maßnahmen der EG sowie der „Local-content“-Bestimmungen für in

der Gemeinschaft hergestellte Produkte — die *autonomen* Ursprungsregeln besondere Aktualität erreicht. Die Gemeinschaft hat im Jahr 1988 auch die Möglichkeit geschaffen, für bestimmte, innerhalb der EG herge-

Die Ursprungsregeln hindern den Exporteur oft am Bezug der kostengünstigsten Produkte und verursachen erhebliche Verwaltungskosten.

stellte Produkte mit geringer Fertigungstiefe („Schraubenzieherfabriken“) Anti-Dumping-Zölle zu erheben. Im Zusammenhang damit stehen Änderungen der EG-Bestimmungen für den Ursprung integrierter Schaltungen (Chips). Einige EG-Länder bestehen darauf, daß auch bestimmte in der EG hergestellte Produkte (z. B. Pkw) den EG-Ursprung nur mit einem Mindestwert an „europäischer“ Wertschöpfung erreichen. Anlässlich der Verabschiedung der EG-Richtlinie über das Fernsehen im Jahr 1989 („Fernsehen ohne Grenzen“) wurde das Konzept des europäischen Ursprungs zum ersten Mal auch auf den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen angewendet.

In der Anwendung der *Anti-Dumping-Maßnahmen* stützt sich die EG auf die *autonomen Ursprungsregeln*. Im Falle eines Anti-Dumping-Verfahrens können aber die autonomen Regeln die präferentiellen nicht überlagern. Das bedeutet z. B., daß in der EG auf in Österreich hergestellte japanische Kopiergeräte — die den präferentiellen Ursprung erworben haben — kein Anti-Dumping-Zoll angewendet werden kann, auch wenn sich aus den autonomen EG-Ursprungsregeln ein japanischer Ursprung ergeben sollte.

In diesem Zusammenhang ist auch ein anderes Ursprungsproblem zu erwähnen, für das es keine Rechtsnormen gibt: In den Vereinbarungen mit ausländischen Investoren schreiben die EG-Länder eine „*europäische Wertschöpfung*“ (local content) vor. Nicht eindeutig ist, ob Zulieferungen aus Österreich (z. B. Reifen bei der Fertigung von Kraftfahrzeugen) auf diese Wertschöpfung angerechnet werden können.

Das Programm zur Vollendung des Binnenmarktes hat einen erhebli-

chen Investitionsboom innerhalb der Gemeinschaft ausgelöst. Österreich wurde von diesem Investitionsaufschwung bisher kaum erfaßt, da die

Auswirkungen der Ursprungsregeln auf ausländische Betriebsniederlassungen in Österreich

Außenseiterposition den Zugang der in Österreich hergestellten Produkte zum EG-Markt erschwert

Durch die Ursprungsregeln des Freihandelsabkommens zwischen Österreich und der EG wird nur bei einem relativ geringen Anteil an Vorprodukten aus Drittstaaten der österreichische Ursprung erworben. Die Verpflichtung zu einem hohen Wertschöpfungsanteil Österreichs (bzw. der EG oder der EFTA) an für den Export in die EG bestimmten Gütern bedeutet — aus der Sicht des ausländischen Investors — insofern einen Nachteil gegenüber einem Standort in der Gemeinschaft, als für Investitionen in der Gemeinschaft im Prinzip keine Mindestwertschöpfung vorgeschrieben ist. Eine Investitionsförderung ist freilich auch in der EG meist an eine hohe inländische Wertschöpfung geknüpft. Darüber hinaus strebt die EG in Sektoren, die eine besondere Politik verlangen, zum Schutz der Produzenten die Festlegung einer europäischen Mindestwertschöpfung an. Wenn diese Bestimmungen strenger sind als die präferentiellen Regeln der Abkommen mit den EFTA-Staaten, könnten sie durch Investitionen in den EFTA-Staaten umgangen werden (siehe Kasten).

Nachteile für den Investitionsstandort Österreich ergeben sich aus den Ursprungsregeln vor allem in der ersten Phase eines Investitionsprojektes, in welcher meist hohe Zulieferungen aus dem Heimatland vorgesehen sind. Während für ein Investitionsprojekt in der EG die schrittweise Ausweitung der Produktionstiefe vertraglich festgelegt werden kann, sind für ein Investitionsvorhaben in Österreich die Ursprungsregeln von Anfang an bindend. Solange die vorgeschriebene österreichische (europäische) Wertschöpfung bzw. Bearbeitung nicht erreicht wird, wird auch der österreichische Ursprung verfehlt.

Ein neuer Aspekt für die Beurtei-

Pkw-Werk von Steyr-Daimler-Puch und Chrysler in Österreich

Ende Jänner 1990 haben die Chrysler-Werke und die Steyr-Daimler-Puch AG ihre Absicht erklärt, mit einem Investitionsvolumen von insgesamt 4,3 Mrd. S bei Graz ein gemeinsames Werk für die Herstellung eines Pkw („Mini-Van“) zu errichten. Jährlich sollen 125.000 Stück produziert werden. Die österreichische Wertschöpfung soll 40% betragen, Zukäufe aus der EG sollen rund 30% ausmachen. Das Projekt wird von Österreich mit einem Zuschuß von insgesamt 1,4 Mrd. S gefördert. Da der „Mini-Van“ ein Fahrzeug der gehobenen Preiskategorie ist, dürfte als Hauptabsatzgebiet nicht Mitteleuropa, sondern die EG vorgesehen sein. Für die Entscheidung von Chrysler, das Werk in Österreich zu errichten — und nicht in Spanien, das sogar eine höhere Subvention geboten hatte —, könnte auch ausschlaggebend gewesen sein, daß die EG bei in der Gemeinschaft hergestellten Pkw eine europäische Wertschöpfung von 80% anstrebt, eine zollfreie Einfuhr aus Österreich aufgrund der Freihandelsabkommen aber bereits bei einem Wertschöpfungsanteil von 60% (Österreich, EG, EFTA) zulässig und auch vertraglich gesichert ist.

lung Österreichs als Standort für internationale Investitionen ergibt sich aus dem wirtschaftlichen und politischen Umbruch in Osteuropa. Der Osten wird jedenfalls als Absatzmarkt für westliche Investoren erheblich an Attraktivität gewinnen. Zu prüfen ist, was dies für Österreich als Investitionsstandort bedeutet.

Größere Investitionsprojekte werden wahrscheinlich auf den ganzen „europäischen“ Markt, d. h. auf West- und Osteuropa ausgerichtet sein. Den oben diskutierten Nachteilen des Standortes Österreich (im Vergleich zum Standort EG) für Exporte in die EG stehen nur wenige spezifische Vorteile im Export nach Osteuropa gegenüber. In einigen Fällen ließen sich allenfalls niedrigere Transportkosten anführen.

Die Neutralität und die Mittlerrolle haben Österreich in der Vergangenheit möglicherweise einige Vorteile im Osten verschafft; nachweisen läßt sich ein solcher Wettbewerbsvorsprung allerdings nicht. Wenn im Osten künftig die Wirtschaftsentscheidungen auf rationaler Grundlage getroffen werden, wird der Neutrali-

tätsstatus mit Sicherheit keine wirtschaftlichen Vorteile mehr bieten.

Aufgrund der niedrigen Löhne und der guten Qualifikation der Ar-

Wenn Österreich in absehbarer Zukunft die EG-Mitgliedschaft nicht erreicht, könnte dies zur Folge haben, daß die angestrebte Brückenfunktion zu einem Standort „zwischen zwei Sesseln“ wird.

beitskräfte werden die Oststaaten in Zukunft wahrscheinlich in vielen Bereichen ein kostengünstigerer Investitionsstandort sein als Österreich. In

bezug auf die „handelspolitischen“ Kosten in Europa werden sie voraussichtlich mit den EFTA-Staaten bald gleichziehen. Den ersten Schritt hat die EG durch Zuerkennung der Allgemeinen Zollpräferenzen (die im Falle der EG zum Teil einen vollständigen Zollabbau bedeuten) sowie durch die Ankündigung der Beseitigung von Importquoten für Ungarn und Polen getan. Der nächste Schritt könnte eine EG-Assoziierung einiger Oststaaten (etwa auf Grundlage des Art 238 EWG-Vertrag) sein.

Ausländische Investoren werden demnach für Projekte, die auf „Mitteleuropa“ (Osteuropa, Österreich,

Schweiz) orientiert sind — bei ausreichendem Vorsprung in den Produktionskosten auch für EG-orientierte Projekte —, als Investitionsstandort ein osteuropäisches Land wählen. Auch österreichische Erzeuger könnten sich aus Kostengründen für eine solche Investitionsstrategie entscheiden.

Wenn Österreich in absehbarer Zukunft die EG-Mitgliedschaft nicht erreicht, könnte dies — jedenfalls im Zusammenhang mit ausländischen Direktinvestitionen — zur Folge haben, daß die angestrebte Brückenfunktion zu einem Standort „zwischen zwei Sesseln“ wird.