

Österreich und die Kleine Freihandelszone

Im Dezember vorigen Jahres brachen die Verhandlungen um die Bildung einer europäischen Freihandelszone, die die EWG und die meisten anderen OEEC-Staaten in einem gemeinsamen Wirtschaftsgebiet vereinen sollte, zusammen. Seit her sind alle Bemühungen, die Verhandlungen wieder in Fluß zu bringen, erfolglos geblieben. Der französische Widerstand gegen eine multilaterale Assoziierung der industriellen OEEC-Staaten mit der EWG hält an, während umgekehrt ein Vollbeitritt für einige dieser Staaten aus verschiedenen Gründen nicht in Betracht kommt. In dieser festgefahrenen Situation wurde, hauptsächlich auf Grund einer schwedischen Initiative, die Bildung einer Kleinen Freihandelszone beschlossen. Sie wird jene sieben OEEC-Staaten umfassen (Österreich, Großbritannien, Dänemark, Norwegen, Portugal, Schweden, Schweiz), die zum Eintritt in die große Freihandelszone bereit waren, ehe sie am Widerstand der EWG scheiterte. Über den Beitritt Finnlands wird noch verhandelt.

Ziele der Kleinen Freihandelszone

Die Kleine Freihandelszone, die von den Ministern der sieben Länder im Juli in Stockholm grundsätzlich beschlossen wurde, ist nur im Zusammenhang mit der EWG voll verständlich. Die recht heterogenen Staaten, die in dieser Zone zusammengefaßt werden sollen, haben vor allem eines gemein, nämlich daß sie *nicht* der EWG angehören. Die Bildung der Kleinen FHZ ist nicht Selbstzweck; sie soll die Kluft zwischen der EWG und den „äußeren Sieben“ verringern helfen, und zwar in zweifacher Weise. Erstens sieht das Kleine FHZ-Projekt für seine Mitgliedstaaten eine generelle Zollsenkung im Ausmaß von 20% am 1. Juli 1960 vor, die nach Umfang und Termin auf die nächste Zollsenkungsetappe der EWG abgestimmt ist. Dadurch soll eine zu starke zollpolitische Auseinanderentwicklung der beiden Staatengruppen vermieden und eine spätere Kompromißlösung erleichtert werden. Zweitens hofft man durch die Schaffung der Kleinen FHZ die Verhandlungsbereitschaft der EWG zu erhöhen.

Unabhängig davon, ob diese auf die EWG ausgerichteten Ziele in Erfüllung gehen oder nicht,

würde die Kleine FHZ zunächst auf jeden Fall ein (kürzeres oder längeres) Eigenleben entwickeln. Die Grundgedanken der Kleinen FHZ lehnen sich eng an das ursprüngliche Konzept einer Freihandelszone für die siebzehn OEEC-Staaten an. Hauptziel der Kleinen FHZ wäre der Abbau der Zollschranken und Kontingentbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten. Dieses Ziel soll für den industriellen Bereich innerhalb von zehn Jahren — also schneller als bei der EWG, wo sich der Abbau bis zu fünfzehn Jahren erstrecken kann — erreicht werden. Alle anderen handels- und wirtschaftspolitischen Agenden würden im wesentlichen den einzelnen Regierungen überlassen bleiben, wenn sich auch in vielen Fällen ein gemeinsames Vorgehen als notwendig erweisen wird. Die Unabhängigkeit bleibt insbesondere auch für die Gestaltung des Zolltarifs gegenüber Drittländern bestehen. Um eine „Handelsverzerrung“ durch Umlenkung von Importen aus Drittländern über die Niedrigzollstaaten der FHZ zu vermeiden, müßte die Zone auch nach Beendigung der Übergangszeit ein System der Ursprungszeugnisse und Warenkontrollen an den Landesgrenzen beibehalten. In der EWG wird diese Notwendigkeit durch die Schaffung eines gemeinsamen Außentarifs wegfallen.

Österreichs Außenhandel mit der Kleinen FHZ und der EWG

Die Bedeutung der Kleinen Freihandelszone für Österreichs Außenhandel bleibt weit hinter jener der EWG zurück. Im Jahre 1958 kamen ungefähr 54% aller Importe aus den EWG-Staaten und die Hälfte aller österreichischen Exporte wurden in den EWG-Staaten abgesetzt. Mit den Staaten der Kleinen FHZ wurden hingegen nur 11% des österreichischen Außenhandels abgewickelt. Unter den anderen projektierten FHZ-Mitgliedern sind England, die Schweiz und Portugal in ähnlicher Weise wie Österreich nur locker im FHZ-Markt verankert, während die skandinavischen Staaten mit ihrem bedeutenden Englandhandel ein viel stärkeres Interesse an dieser Region haben. Für keines der anderen Länder spielt der EWG-Markt annähernd die gleiche Rolle für den Export wie für

Osterreich, doch ist er für die Schweiz (39⁰/o), Dänemark (32⁰/o) und Schweden (31⁰/o) ebenfalls von großer Bedeutung.

Außenhandel der Länder der Kleinen FHZ mit der FHZ und der EWG im Jahre 1958

	Einfuhr aus der Kleinen FHZ		Ausfuhr in die Kleine FHZ	
	in % der Gesamteinfuhr	EWG	in % der Gesamtausfuhr	EWG
Osterreich	11.2	54.3	10.5	49.6
Großbritannien	9.7	14.1	10.1	13.1
Dänemark	39.6	36.1	40.3	31.7
Norwegen	37.8	35.3	37.5	27.2
Portugal	21.6	39.2	17.5	24.7
Schweden	24.5	41.8	34.9	31.0
Schweiz	10.8	58.8	15.5	39.2

Berücksichtigt man die *Struktur* der Exporte Osterreichs in die FHZ und in die EWG, so verschiebt sich das Bild zugunsten der FHZ. Da Rohstoffe im internationalen Handel meist mit geringen oder gar keinen Zöllen belegt werden, sind Zolländerungen und Zolldiskriminierungen vorwiegend für halbfertige und Fertigwaren bedeutsam. Nun spielen aber in der österreichischen Ausfuhr nach der EWG gerade die Rohstoffe eine große Rolle. 39⁰/o der österreichischen Exporte in die EWG im Jahre 1958 entfielen auf Roh- und Brennstoffe, weitere 8⁰/o auf Nahrungsmittel und Getränke, deren Exportposition weder in der EWG noch in der prospektiven FHZ geklärt ist. Nur die restlichen 53⁰/o der österreichischen EWG-Exporte sind Industriewaren. Im Verkehr mit der FHZ hingegen spielen die Rohstoffe und Nahrungsmittel eine viel geringere Rolle; 87⁰/o der Exporte entfallen auf Industriewaren. Während sich bei den Gesamtexporten die Ausfuhr in die EWG zu den FHZ-Exporten so wie 4.7 : 1 verhält, beträgt das Verhältnis bei dem entscheidenden Sektor Industriewaren nur 2.9 : 1.

Osterreichs Ausfuhr in die EWG und in die FHZ im Jahre 1958

	EWG		FHZ	
	1.000 S	%	1.000 S	%
Ernährung	921.216	7.8	120.801	4.8
Getränke und Tabak	42.711	0.4	2.434	0.1
Rohstoffe	4.132.856	34.9	195.018	7.8
Brennstoffe	494.972	4.2	6.804	0.3
Öle und Fette	6.493	0.1	141	0.0
Chemikalien	168.001	1.4	89.920	3.6
Halb- und Fertigwaren	4.701.238	39.7	1.482.664	59.4
Maschinen und Verkehrsmittel	923.213	7.8	351.707	14.1
Sonstige Fertigwaren	422.217	3.6	247.175	9.9
Insgesamt ¹⁾	11.845.000	100.0	2.498.000	100.0

¹⁾ Einschließlich einiger in den Untergruppen nicht angeführter Exporte

Auswirkungen eines Beitritts zur Kleinen Freihandelszone

Die Berücksichtigung dieser strukturellen Verschiedenheiten ermöglicht eine bessere Einschätzung

der Bedeutung dieser beiden Wirtschaftsprojekte für Osterreich. Eine überschlägige Rechnung soll die Größenordnung der Exportverschiebungen andeuten, die sich für Osterreich ergeben würden, wenn es Mitglied der FHZ wird und es zu keiner Vereinigung zwischen FHZ und EWG käme. Folgende Annahmen werden gemacht: 1. Die Expansionsmöglichkeiten (bzw. Kontraktionsgefahren für den Außenseiter) werden bei beiden Projekten gleich groß sein. 2. Die Rohstoff- und die (unbedeutende) Nahrungsmittelausfuhr wird durch die Schaffung der Wirtschaftsunionen nicht berührt. 3. Bei einem Außentarif der EWG für Industriewaren von rund 15⁰/o (etwa 10⁰/o bei den halbfertigen Waren und 15 bis 25⁰/o bei den Fertigwaren) werden die Industriewarenexporte in die EWG im Ausmaß dieser Zollbelastung (d. h. um 15⁰/o) zurückgehen; um den gleichen Prozentsatz würden die Industriewarenexporte in die FHZ gesteigert werden können.

Wenn man von den Zahlen des Jahres 1958 ausgeht, würde sich unter diesen Annahmen nach gänzlicher Beseitigung der Zölle, also in etwa 12 Jahren gegenüber der EWG ein Exportverlust von 932 Mill. S ergeben, dem Mehrexporte im Ausmaß von 326 Mill. S in die FHZ gegenüberstünden. Auf Grund dieser überschlägigen Rechnung, die das weitere Wachstum der Weltwirtschaft außer acht läßt, beträgt der Nettoverlust daher nur 606 Mill. S, d. s. 2¹/₂⁰/o der gesamten Ausfuhr. Dieser niedrige Prozentsatz darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß im Laufe einer solchen Neuordnung und Umschichtung für einzelne Firmen und selbst für einzelne Industriezweige das Exportgeschäft sehr stark erschüttert werden könnte.

Im letzten Absatz wurden die Auswirkungen skizziert, die sich für den österreichischen Export ergeben würden, wenn Osterreich der FHZ, nicht aber der EWG angehört. Es wurden die langfristigen, globalen Auswirkungen angedeutet, wie sie sich nach völligem Zollabbau innerhalb der beiden Wirtschaftseinheiten ergeben würden. Dabei wurde angenommen, daß die Expansionschancen in beiden Wirtschaftsgebieten prinzipiell die gleichen sind.

Bei einer Betrachtung der unmittelbaren und mittelfristigen Auswirkungen eines Beitritts zur FHZ (unabhängig davon, ob diese später mit der EWG zu einer großen Freihandelszone vereint wird oder nicht), ist eine solche Annahme jedoch nicht zulässig. Die lockere Verknüpfung Osterreichs mit den FHZ-Ländern würde bedeuten, daß von den Möglichkeiten, die sich aus der Zollsenkung er-

geben, nur allmählich Gebrauch gemacht werden könnte, da die neuen Märkte erst aufgespürt und bearbeitet werden müssen. Manche der eingefahrenen Absatzverbindungen im EWG-Bereich würden hingegen infolge der durch Zolldiskriminierung verminderten Konkurrenzfähigkeit rasch abreißen.

Diese im Vergleich zur EWG lockere Verbindung mit den FHZ-Ländern, die sich im Export nachteilig auswirkt, würde sich jedoch im Import als Vorteil erweisen. Die FHZ-Länder könnten von den sinkenden österreichischen Zöllen nicht so rasch und so ausgiebig Gebrauch machen wie etwa Deutschland, das den österreichischen Markt viel besser kennt und auch nach der Liberalisierung viel rascher Fuß fassen konnte als andere Staaten. Überdies würde ein Teil der zusätzlichen englischen, Schweizer und schwedischen Importe (Autos, Chemikalien, Maschinen) eher ausländische als heimische Waren vom österreichischen Markt verdrängen. Die Anpassung an die neuen Verhältnisse würde daher für die inländische Industrie (soweit sie nicht vorwiegend exportorientiert ist) in der FHZ voraussichtlich allmählicher und weniger schockartig verlaufen als in der EWG.

Länder- und warenmäßige Struktur

Da die *bestehenden* Wirtschaftsbeziehungen einen Hinweis dafür bieten, auf welchen Gebieten ein Zollabbau am raschesten wirksam wird, läßt sich auf Grund der jetzigen Wirtschaftsverflechtung (1958) mit den Ländern der Kleinen Freihandelszone ein gewisser Einblick in die unmittelbaren Auswirkungen der Kleinen FHZ gewinnen. *Ländermäßig* würde ein Eintritt in die FHZ zunächst vor allem den Handel mit der Schweiz und England intensivieren. Auf diese Länder entfielen 1958 zu ungefähr gleichen Teilen mehr als drei Viertel aller Importe aus der FHZ¹⁾. Beim Export ist die Stellung der Schweiz noch dominierender (von ihr werden 40% der FHZ-Exporte aufgenommen, von England hingegen nur 23%). Von den drei nordischen Staaten hat nur Schweden einen bedeutenderen Handelsverkehr mit Österreich (10% der österreichischen FHZ-Importe und 19% der Exporte in die Kleine FHZ). Der Handelsaustausch mit Portugal ist minimal. Er erreicht nur rund 3% des Warenverkehrs mit den Ländern der Kleinen FHZ.

Die bisherige *Warenstruktur* des Handels mit den FHZ-Ländern läßt nach einem Zollabbau, bei

¹⁾ Die indirekten Importe (und Exporte), die insbesondere im Verkehr mit England eine größere Rolle spielen, sind hiebei nicht berücksichtigt.

Vernachlässigung der Rohstoffe und Agrarprodukte, vor allem eine verstärkte Einfuhr von Maschinen, Eisen und Stahl, Pharmazeutika, ferner von Textilien, Autos, Elektroerzeugnissen, Chemikalien und Metallen erwarten. Maschinen gehören bei vier von den sechs Ländern, Eisen und Stahl bei drei und Pharmazeutika bei zwei zu den wichtigsten nach Österreich exportierten Gütern. Aus Portugal bezog Österreich bisher vorwiegend Fische, Agrarprodukte und Kork. Zu den wichtigeren industriellen Exportwaren, die Österreich bisher in größerem Umfang in die FHZ-Länder liefern konnte und die am ehesten von Zollerleichterungen profitieren würden, zählen Eisen und Stahl (in alle sechs Staaten), Maschinen (in fünf), Metallwaren (in vier), Magnesitziegel und Elektroerzeugnisse (je drei), Kleidung und Chemikalien (je zwei), sowie Textilien, Papier, Glaswaren, Kraftfahrzeuge, wissenschaftliche Instrumente und Aluminium²⁾.

Sonderprobleme

Eine Eingliederung Österreichs in die Kleine Freihandelszone würde einige Probleme, die sich bei einer Assoziierung mit der EWG oder bei einem Beitritt zu einer „Großen Freihandelszone“ ergäben, in gleicher Form entstehen lassen, manche würden gemildert, manche verstärkt werden. So wie in allen westeuropäischen Integrationsprojekten würde Österreich auch in der Kleinen FHZ viel stärker entwickelten und finanzkräftigeren Industriestaaten (England, Schweiz, Schweden) gegenüberstehen, wodurch industrielle Entwicklungschancen beeinträchtigt werden könnten. Die Alternative, außerhalb der Wirtschaftszusammenschlüsse zu bleiben, muß deshalb neben der Frage des Beitritts zu dieser oder jener Kombination ebenfalls erwogen werden.

Brutto-Sozialprodukt je Kopf der Bevölkerung in der EWG und FHZ im Vergleich zu Österreich (1955)

	Österreich = 100		
Bundesrepublik Deutschland	141	Großbritannien	190
Belgien	189	Dänemark	169
Frankreich	200	Norwegen	179
Italien	82	Portugal	37
Luxemburg	211	Schweden	217
Niederlande	129	Schweiz	225

Berechnet nach: OEEC, Statistics of National Product and Expenditure No. 2 1938 and 1947 to 1955.

²⁾ Außer durch den Zollabbau würden die Warenströme in beiden Richtungen auch durch den Kontingentabbau stark beeinflusst werden. Für eine Untersuchung der Auswirkungen des Kontingentabbaus fehlen jedoch die Unterlagen.

Der Außenhandel Österreichs mit den Ländern der Kleinen Freihandelszone im Jahre 1958

		Schweiz			
	Einfuhr	Mill S		Ausfuhr	Mill S
Insgesamt		1 204 2	Insgesamt		993 5
davon Garne und Zwirne		174 1	davon Eisen und Stahl		268 9
Bergbau-, Bau-, Industrie-Maschinen		164 3	Holz behauen		66 4
Elektrische Maschinen, Apparate, Geräte		100 4	Metallwaren, a n g		60 5
Chemische Stoffe und Erzeugnisse, a n g		66 9	Papierzeug u Abfälle		49 4
Medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse		64 3	Bergbau-, Bau-, Industrie-Maschinen		46 1
Uhren		60 8	Elektrische Maschinen Apparate, Geräte		45 5
Dänemark					
	Einfuhr	Mill S		Ausfuhr	Mill S
Insgesamt		192 5	Insgesamt		195 1
davon pflanzliche Öle		21 4	davon Eisen und Stahl		33 6
Bergbau-, Bau-, Industrie-Maschinen		18 9	Garne und Zwirne		27 3
Kaffee		17 8	Ziegeleierzeugnisse feuerfestes Baumaterial		17 1
Gerste		16 3	Metallwaren a n g		15 3
Medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse		13 4	Chemische Stoffe und Erzeugnisse a n g		11 6
Eier		12 4	Bergbau-, Bau-, Industrie-Maschinen		9 8
Großbritannien					
	Einfuhr	Mill S		Ausfuhr	Mill S
Insgesamt		1 213 4	Insgesamt		577 6
davon Kraftfahrzeuge		147 7	davon Butter		68 5
Wolle und Tierhaare		101 4	Sonstige Gewebe außer Baumwollgewebe		58 3
Bergbau-, Bau-, Industrie-Maschinen		92 6	Tulle Spitzen, Stickereien		50 5
Eisen und Stahl		69 4	Glaswaren		42 8
Silber, Platin		64 9	Bergbau-, Bau-, Industrie-Maschinen		29 2
Sonstige Gewebe außer Baumwollgewebe		57 9	Eisen und Stahl		26 6
Norwegen					
	Einfuhr	Mill S		Ausfuhr	Mill S
Insgesamt		139 4	Insgesamt		175 7
davon Eisen und Stahl		48 5	davon Eisen und Stahl		65 2
Eisenerze		27 1	Metallwaren, a n g		19 8
Fische, frisch		18 4	Kraftfahrzeuge		11 1
Futtermittel		17 3	Kleidung		9 5
Sonstige unedle Metalle (außer 681--688)		6 1	Ziegeleierzeugnisse feuerfestes Baumaterial		8 4
Tierische Öle und Fette		3 6	Bergbau-, Bau-, Industrie-Maschinen		7 3
Schweden					
	Einfuhr	Mill S		Ausfuhr	Mill S
Insgesamt		325 1	Insgesamt		464 5
davon Bergbau-, Bau-, Industrie-Maschinen		53 8	davon Eisen und Stahl		126 3
Eisenerze		47 3	Ziegeleierzeugnisse, feuerfestes Baumaterial		37 6
Eisen und Stahl		30 4	Elektrische Maschinen, Apparate, Geräte		35 1
Elektrische Maschinen, Apparate, Geräte		19 5	Kleidung		34 0
Sonstige Fertigwaren (899)		18 5	Metallwaren a n g		22 0
Papierzeug u Abfälle		17 7	Wissenschaftliche, medizinische, optische Instrumente		18 9
Portugal					
	Einfuhr	Mill S		Ausfuhr	Mill S
Insgesamt		65 1	Insgesamt		91 2
davon Fische in Dosen		29 7	davon Chemische Stoffe und Erzeugnisse, a n g		22 3
Mais		11 0	Papier, Pappe		11 9
Kork, roh		8 5	Aluminium		9 5
Andere Getreidearten (045)		3 9	Eisen und Stahl		8 8
Korkwaren		2 3	Elektrische Maschinen, Apparate, Geräte		7 5
Futtermittel		2 1	Bergbau-, Bau-, Industrie-Maschinen		5 6

Das Problem der geographischen *Randlage* Österreichs, das im Zusammenhang mit der EWG und der großen Freihandelszone zur Diskussion stand, verliert im Zusammenhang mit der Kleinen FHZ, die ja kein kompaktes Wirtschaftsgebiet darstellen würde, viel an Bedeutung, wiewohl gegenüber den seefahrenden Ländern und der zentraler gelegenen Schweiz ein verkehrsmäßiger Nachteil

bestehen bliebe. Die Frage der Aufrechterhaltung der *Osthandelsbeziehungen* würde in der Kleinen FHZ ebenso einer Lösung bedürfen wie in den anderen Großraumprojekten. *Institutionell* entspricht die Kleine FHZ ebenso wie das große FHZ-Projekt weit mehr den Bedürfnissen Österreichs als die EWG-Statuten. Die geringere Einschränkung der wirtschaftspolitischen Souveränität und die weit-

gehende Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips kommt den Erfordernissen eines neutralen Kleinstaates entgegen.

Sehr erschweren würde sich in einer Kleinen FHZ das Problem der *Ursprungszeugnisse*. Schon bei den Verhandlungen um die Große FHZ erwies sich das Ursprungsproblem als äußerst heikel. In der Kleinen FHZ würde seine Lösung, besonders für Österreich, noch schwieriger werden, da nun die wichtigsten Handelspartner Österreichs „Drittländer“ (Außenseiter der FHZ) wären. In der FHZ würden alle Staaten gegenüber diesen Drittländern ihre eigenen Zolltarife beibehalten. Unter diesen Staaten hat Portugal, mit einem Durchschnitt von rund 25%, die weitaus höchsten Zölle. Es folgen Österreich und England mit einem Zollniveau von etwas über 20%. Norwegen mit einem Zollniveau von rund 17% kann auch noch zu den protektionistischen Ländern gerechnet werden. Schweden

(10%), die Schweiz und Dänemark (5 bis 6%) sind hingegen ausgesprochene Niedertzollländer. Das gilt auch nach Berücksichtigung der eben durchgeführten Schweizer Zollreform und der bevorstehenden dänischen Reform. Diese Maßnahmen dürften das Zollniveau der beiden Länder kaum über das schwedische heben.

Es ist fraglich, ob ein System von Ursprungszeugnissen einen genügenden Schutz gegen die Einschleusung von Waren aus Drittländern über die Niedertzollländer bieten kann, wenn die Zollniveauunterschiede so groß sind. Österreich würde sich daher einem Druck zur Senkung seiner Zölle ausgesetzt sehen, da die Gefahr des zollfreien Einströmens von Waren aus dem EWG-Bereich über die Schweiz besteht. In diesem Fall würde Österreich die Konkurrenz der EWG-Waren zu spüren bekommen, ohne selbst in den Genuß des EWG-Zollabbaus zu gelangen.