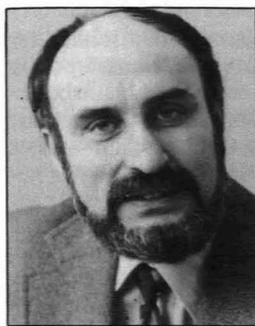


Österreich und der EG-Binnenmarkt

Der Beitrag basiert auf einem Vortrag, den der Autor am Kongreß des Österreichischen Verbandes der Wirtschaftsingenieure 1988 in Graz gehalten hat.



Jan STANKOVSKY, Dkfm. Dr.; Studium an der Hochschule für Welthandel, Wien. Nach Tätigkeiten in der Exportabteilung von Simmering-Graz-Pauker, Wien und als Referent für Wirtschaftspolitik im Bundeskanzleramt, seit 1966 Mitarbeiter am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, Wien
Forschungsbereiche: Österreichischer Außenhandel, Entwicklungen und Strukturen des Welthandels, Ost-West-Handel, Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern.

In meinem Vortrag werde ich mich auf die Aspekte des österreichischen Exports konzentrieren: Der Export ist vordergründig für Österreich sicher das Wichtigste im Zusammenhang mit der Schaffung eines Binnenmarktes in der Gemeinschaft. Langfristig gibt es aber eine ganze Reihe von anderen Aspekten, die ein noch größeres Gewicht haben. Ich denke da an die Möglichkeit einer unbeschränkten Teilnahme an der Forschung oder Technologie, an eine unbeschränkte Teilnahme an der Ausbildung, an die Niederlassungsfreiheit und sicher auch an die Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft, die heute sehr im argen liegt.

Lassen Sie mich beginnen mit der Frage, was eigentlich in der Gemeinschaft los ist. Was sind die Ziele der neuen Entwicklungen und Programme? Die Ziele sind einmal die Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft, als Folge der pazifischen Herausforderung (USA, Japan). Das Zurückbleiben des westeuropäischen Kontinents wurde wiederholt als Eurosklerose bezeichnet. Die Ziele sind ferner ein höheres Wirtschaftswachstum, die Senkung der Arbeitslosigkeit, die Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsniveau. Diese Aufgabe hat durch die Süderweiterung der Gemeinschaft an Brisanz und Bedeutung gewonnen.

Als die wichtigsten Mittel zur Erreichung dieser Ziele möchte ich die Schaffung des einheitlichen Binnenmarktes bezeichnen, und dann — meiner Meinung nach gleichrangig — auch die Schaffung einer Forschungs- und Technologiegemeinschaft. In diesem Zusammenhang wichtig ist die Feststellung, daß die politischen Führungen aller EG-Länder aus der Analyse der Situation den Schluß gezogen haben, daß Europa im internationalen Wettbewerb zurückbleibt und daß es daher in den EG-Ländern einen politischen Willen zur Weiterführung der Integration gibt.

Jetzt möchte ich zum Hauptthema kommen: Was ist eigentlich der Inhalt des Binnenmarktkonzeptes? Das EG-Weißbuch über die Vollendung des Binnen-

marktes bis zum Jahr 1992 ist eine Anleitung zum Handeln; es ist in einer Sprache abgefaßt, die — trotz der trockenen Materie — mobilisierend wirkt. Der Binnenmarkt wird in der Einheitlichen Europäischen Akte, das ist die erste Verfassungsrevision des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, als ein Raum ohne Binnengrenzen bezeichnet, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist (»Vier Freiheiten«). Das Ziel ist die Beseitigung materieller Schranken, der technischen Hemmnisse und der Steuerschranken. Konkret soll dieses Ziel durch die Verabschiedung von etwa 300 Rechtsakten erreicht werden. Allein die Vielzahl der notwendigen Maßnahmen läßt Zweifel aufkommen, ob der Termin 1992 wirklich eingehalten werden kann.

Was versteht man nun im Weißbuch unter materiellen Schranken? Man versteht darunter die Beseitigung von Grenzkontrollen, das heißt also nichts anderes als das Niederreißen der Zollhäuschen an den Grenzen zwischen den einzelnen nationalen Ländern.

Ein ganz essentielles Element zur Beseitigung der technischen Hemmnisse ist das sogenannte Neue Integrationskonzept. Es bedeutet eine Änderung des früheren Integrationssystems der Gemeinschaft, das auf eine Harmonisierung von Normen und technischen Standards hinauslief. Diese Änderung beruht auf einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes, welches aussagt, daß man jeder Regierung in jedem Nationalstaat das Bestreben zuerkennen muß, den Schutz der Konsumenten, den Schutz der Wirtschaft am besten zu gewährleisten. Das Problem dabei ist, daß jedes Land andere Maßnahmen setzt, um diesen Schutz zu erreichen. Ein Beispiel für die Anwendung dieses Grundsatzes ist der Fall des Reinheitsgebots für das Bier in der Bundesrepublik. Die Bundesrepublik hat sich bis jetzt mit Erfolg gegen die Einfuhr von Bier aus anderen EG-Ländern gewehrt. Diese Verhinderung wird auf Grundlage dieses neuen Grundsatzes nicht mehr möglich sein. Das bedeutet

natürlich nicht, daß es jetzt eine Eskalierung der Normen nach unten geben wird. Dagegen gibt es selbstverständlich Maßnahmen, indem die Gemeinschaft einen gewissen Mindestplafond für Standards einzieht, der von allen Regierungen, von allen nationalen Staaten, eingehalten werden muß.

Ein weiterer wichtiger Aspekt für die Beseitigung der technischen Hemmnisse ist die Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens. Sie betrifft ungefähr 12% des Sozialproduktes der Gemeinschaft. Man geht jetzt daran, die öffentlichen Ausschreibungen gemeinschaftsweit freizugeben.

Ein zentraler Punkt ist die Vereinheitlichung und gegenseitige Anerkennung der Ausbildung, die Freizügigkeit für Unselbständige, die heute in der Gemeinschaft im weiten Ausmaß bereits verwirklicht ist, aber die noch weiter entwickelt werden soll. Damit hängt zusammen die Niederlassungsfreiheit für Selbständige und die Dienstleistungsfreiheit. Ein weiterer Bereich, in dem vor einiger Zeit ein großer Fortschritt erzielt wurde, ist die Liberalisierung des Kapitalverkehrs.

Einen letzten Aspekt möchte ich noch anführen: Das ist die Niederreißen der Steuerschranken. Die Steuerschranken sind vor allem, im Bereich der Mehrwertsteuer zu finden. Heute gilt das sogenannte Bestimmungslandprinzip, daß heißt beim Export wird die Mehrwertsteuer rückvergütet und im Importland (Bestimmungsland) wird die Importmehrwertsteuer wieder angelastet. Dieses System macht eine Erfassung der Warenströme an der Grenze notwendig. Um die Grenzkontrollen beseitigen zu können, muß man zum sogenannten Ursprungslandprinzip übergehen. In diesem System wird im Verkehr zwischen den EG-Staaten die Mehrwertsteuer durchgewälzt, in derselben Form wie heute im inländischen Verkehr. Um unerwünschte Verlagerungen von Steuereinnahmen zu vermeiden, muß ein Steuerausgleichsclearing innerhalb der Gemeinschaft verwirklicht werden, ein technisch etwas schwieriges Unterfan-



gen. Erste Voraussetzung für die Beseitigung der Steuerschranken wäre eine Festlegung gleicher Bemessungsgrundlagen. Eine Harmonisierung der Mehrwertsteuersätze in allen Ländern wird nicht angestrebt, sondern nur eine Spannweite: bei dem niedrigen Satz 4 bis 9%, beim höheren Satz 14 bis 20%. Eine weitere Zielsetzung ist eine Vereinheitlichung der Verbrauchssteuern, also der Tabaksteuer, Mineralölsteuer, Alkoholsteuer usw. Bei der Verbrauchssteuer ist eine vollkommen einheitliche Regelung vorgesehen, also nicht Spannen, sondern identische Sätze in allen Ländern.

Im Folgenden möchte ich zur Frage der österreichischen Beziehungen zum europäischen Markt, der österreichischen Europapolitik der jüngeren Zeit übergehen.

Wir haben 1972/73 mit der Gemeinschaft, ebenso wie die anderen EFTA-Staaten, Freihandelsverträge für den Handel mit Industriewaren abgeschlossen, die sich im Prinzip sehr gut bewährt haben. Aber seither ist die Integrationspolitik vernachlässigt worden. Erst allmählich ist Österreich ins Bewußtsein gekommen, daß hier etwas zu tun sein wird. Vor etwa zwei Jahren ist dann die EG-Diskussion, zunächst langsam und dann mit einer immer höheren Dynamik ins Rollen gekommen. Im Koalitionsprogramm der Regierung 1987 wurde für Österreich die volle Teilnahme am EG-Binnenmarkt — aber zunächst ohne Mitgliedschaft — angestrebt. Im Dezember 1987 hat die Bundesregierung in einer Erklärung den EG-Beitritt als eine Option bezeichnet.

Ich möchte ganz kurz skizzieren, was die österreichischen EG-Optionen sind. Eine Möglichkeit ist das Referenzszenario, darunter versteht man eine Weiterführung des status quo, das Weiterbestehen des Freihandelszonensystems. Die zweite Alternative ist das Integrationszenario, das bedeutet im wesentlichen die Übernahme sämtlicher EG-Bestimmungen mit zwei Untervarianten: ohne Beitritt und mit Beitritt. »Ohne Beitritt« ist derzeit noch die offizielle Linie der österreichischen Bundesregierung. Das Konzept der Verhandlungsführung ist folgendes: multilateral im Rahmen der EFTA, bilateral und in Form eines autonomen Nachvollzuges. Ich persönlich halte eine Teilnahme am EG-Binnenmarkt ohne Beitritt für technisch undurchführbar.

Erlauben Sie mir, einige Bereiche zu behandeln, in welchen ein Beitritt (oder die volle Teilnahme am Binnenmarkt) für Österreich Auswirkungen haben würde. Ich werde mich auf den Außenhandel und die Handelspolitik konzentrieren und auf andere Bereiche nur kurz eingehen. Österreich ist eng mit der Gemeinschaft verflochten. Von den österreichischen Exporten waren im Vorjahr 63% für die

Gemeinschaft bestimmt. Wir sind also ein natürlicher, ein integraler Teil der Gemeinschaft. Dasselbe ist noch deutlicher auf der Import-Seite, 68% der österreichischen Importe kommen aus der EG. Durch die Schaffung des Binnenmarktes wird es zu einer neuen Diskriminierung der österreichischen Exporte seitens der Gemeinschaft kommen. Jede Vertiefung einer Integration innerhalb einer Gruppierung bringt ungewollt, aber zwangsläufig eine Benachteiligung der Außenstehenden. Wir haben dieses Problem in voller Schärfe in den Jahren 1960 bis 1972 erlebt, als Westeuropa geteilt gewesen ist in zwei Blöcke, die EG und die EFTA. Wir waren Teil der EFTA und waren auf dem EG-Markt im Vergleich zu innergemeinschaftlichen Anbietern diskriminiert.

Wie kommt die neue Diskriminierung zustande? Sie kommt vor allem durch die Beseitigung der technischen Hindernisse innerhalb der Gemeinschaft, die bis zum Jahr 1992 vorgesehen ist, zustande, durch die Beseitigung der Grenzkontrollen, durch die Produkthaftbestimmungen, die die EG-Lieferanten deutlich gegenüber Außenstehenden bevorzugen werden.

Die technischen Hemmnisse, das zeigen alle Untersuchungen, haben in den letzten Jahren immer mehr an handelshemmender Bedeutung gewonnen. In der zweiten Integrationsphase, also in der Periode der Vereinbarung der Freihandelsverträge zwischen den Rest-EFTA-Staaten und der EG (1972/73) ist es zu einem Abbau der Zölle zwischen Österreich und den anderen EFTA-Staaten und der EG (mit Ausnahme des Agrarbereiches) gekommen, aber die technischen Hemmnisse sind weiterhin übriggeblieben. Die dritte Integrationsphase, die durch das Weißbuch angepeilt wird, soll innerhalb der Gemeinschaft die Beseitigung der technischen Hemmnisse bringen.

Neben der Gefahr der neuen Diskriminierung des österreichischen Exports in die Gemeinschaft sehe ich auch das Anwachsen von alten Handelsproblemen, die Gefahr eines steigenden EG-Protektionismus, vor allem in Krisenzeiten, aber auch in Normalzeiten — ganz einfach aus der Dynamik der Entscheidungsprozesse in der Gemeinschaft, da Lösungen zu Lasten von Dritten, von Außenstehenden, am leichtesten zustande kommen.

Andere Probleme, für die es vielleicht in Teilbereichen Lösungen geben könnte, wäre die Weiterführung von Ursprungszeugnissen und die verstärkte Anwendung von Antidumpingbestimmungen. Die Gemeinschaft hat in ihrem letzten Bericht zum Ausdruck gebracht, daß sie von den Antidumpingbestimmungen in stärkerem Ausmaß Gebrauch machen

wird, und es war kein Zufall, daß in Zusammenhang mit der österreichischen Stahl- und Papierindustrie auf dieses Instrument hingewiesen worden ist.

Ich möchte noch kurz auf den Bereich der Handelspolitik eingehen. Handelspolitik hat die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zum Ausland zum Gegenstand. Die Europäische Gemeinschaft wendet die gemeinsame Handelspolitik nur gegenüber Drittstaaten an, die EG-internen Beziehungen werden nicht durch Handelspolitik, sondern durch die Wettbewerbspolitik geregelt. Die Probleme von noch weiterhin bestehenden Stahlsubventionen innerhalb der Gemeinschaft werden durch Instrumente der Wettbewerbspolitik zu regeln sein und nicht durch Anwendung von Antidumping-Abschöpfungen und ähnlichen, wie es gegenüber Drittstaaten und auch gegenüber Österreich jetzt der Fall ist und in Zukunft der Fall sein wird.

Die Europäische Gemeinschaft hat bereits heute einen erheblichen Bestand an gemeinsamer Handelspolitik. Dazu zählen gemeinsame Zölle und gemeinsame Handelsverträge. Es ist ein unerläßlicher Bestandteil der Verwirklichung des Binnenmarktes, daß die noch bestehenden nationalen Regelungen abgeschafft werden müssen, unter anderem auch die Klausel, nach welcher jetzt EG-Länder berechtigt sind, bei Zahlungsbilanzschwierigkeiten Einfuhrbeschränkungen zu erlassen. Diese Klausel wird in Zukunft nur mehr gegenüber Nicht-EG-Ländern gelten.

Interessant ist die Analyse des Zollschatzes. Da zeigt sich folgendes: Die durchschnittliche Zollbelastung für Industriewaren ist in Österreich mit 4,9% etwas, aber nicht wesentlich, höher als in der Gemeinschaft (4,2%). Das geht vor allem auch darauf zurück, daß Österreich einen sehr gedehnten Tarif hat, es hat für bestimmte Waren noch immer einen extrem hohen Zollschatz, es hat aber auch eine relativ große Anzahl von Zolltarifpositionen, für die es keinen Zoll gibt. Dazu ein Beispiel: Die Zollbelastung für Bekleidung beträgt in Österreich 30%, in der Gemeinschaft 12%, für Werkzeuge 13% bzw. 5,8%, bei Stahl hingegen hat Österreich eine niedrigere Belastung als die Gemeinschaft. Aus diesen Daten kann auch der Schluß abgeleitet werden, daß es für die Oststaaten vorteilhafter wäre, wenn Österreich der Gemeinschaft beitreten würde; bei Positionen, bei welchen die Oststaaten Interesse an Lieferungen nach Österreich haben, würde Österreich seine Zolltarife bei Übernahme des gemeinsamen Zolltarifes senken. Noch ein ganz kurzes Wort zur Handelspolitik. Die Europäische Gemeinschaft hat eine Hierarchie der Präferenzsysteme für Entwicklungsländer. Sie gibt die größten Präferenzen für die sogenannten