

Jan Stankovsky*)

Österreichs Außenhandel nach dem EU-Beitritt

Mit dem EU-Beitritt wurde der österreichische Außenhandel auf eine neue Grundlage gestellt: Der Warenaustausch mit anderen Ländern der EU unterliegt keinen Grenzkontrollen mehr und wird als Intra-EU-Handel erfaßt, der Außenhandel mit Drittstaaten als Extra-EU-Handel. Auch in bezug auf die Außenhandelsstatistik bedeutet der EU-Beitritt einen tiefen Einschnitt.

Der österreichische Außenhandel besteht seit Anfang 1995 aus zwei Bereichen, die sich inhaltlich und formell (erhebungstechnisch) unterscheiden: dem Warenaustausch mit den (14) anderen Mitgliedsländern der EU und dem Außenhandel mit allen anderen Staaten der Welt. Auf den Intra-EU-Handel entfielen 1994 65% der österreichischen Exporte und 68% der Importe. Diese Anteile sind größer als im Durchschnitt anderer EU-Länder. Österreich war demnach bereits vor dem EU-Beitritt über seine Außenwirtschaft eng mit dem Kern der Union verflochten

Zwei Drittel der Aus- und Einfuhr Intra-EU-Handel

Der Intra-EU-Handel ist gegenüber dem Außenhandel mit Drittstaaten (Extra-EU-Handel) begünstigt: durch den Wegfall der Grenzkontrollen (Wartezeiten, Kosten), von Abschöpfungen und Zöllen auf Agrarwaren und Nahrungsmittel, in bezug auf öffentliche Aufträge und aufgrund der Ursprungsregelung und anderer technischer Bestimmungen. In der EU besteht darüber hinaus fallweise die Neigung, sich gegen besonders wettbewerbsfähige Produktionen aus Drittstaaten, vor allem aus Fernost, mit Antidumpingzöllen zu schützen. Anbieter aus Drittstaaten sind somit gegenüber innergemeinschaftlichen Lieferanten auf verschiedenen Ebenen benachteiligt. Dies war auch einer der Gründe für den Entschluß Österreichs, der EU beizutreten.

In der jüngeren Vergangenheit entwickelte sich der (damals noch fiktive) österreichische Extra-EU-Handel etwas dynamischer als der Intra-EU-Handel: 1993 stiegen die Extra-EU-Exporte um 3,6%, die Intra-EU-Exporte gingen um 7,8% zurück, im Jahr 1994 nahmen sie um 11,8% bzw. 8,4% zu. Der Unterschied war vor allem konjunkturbedingt. Im Import war 1993 der Rückgang im Intra-EU-Handel (-6,4%) stärker ausgeprägt als im Extra-EU-Handel (-1,4%), 1994 belebten sich die Extra-EU-Importe rascher (+14,8%) als die Intra-EU-Importe (+9,9%).

Nach dem EU-Beitritt wäre dank verbesserter Rahmenbedingungen zu erwarten, daß der österreichische Intra-EU-Handel etwas stärker wächst als der Extra-EU-Handel. Mit großer Wahrscheinlichkeit wird dies im Agrarhandel (sowie im statistisch schwer erfaßbaren Handel mit Dienstleistungen) der Fall sein. Für

den Handel mit Industriewaren werden die neuen Rahmenbedingungen hingegen großteils erst längerfristig wirksam, sie können kurzfristig durch andere, zugunsten von Drittstaaten wirkende Faktoren überlagert werden: Effekte der dynamischen Wirtschaftsentwicklung in Fernost, Lateinamerika und Ost-Mitteleuropa, der Uruguay-Runde des GATT, der zunehmenden Integration Osteuropas in die EU und des neuen Allgemeinen Präferenzsystems. Aufgrund der jüngsten Änderungen im Wechselkursgefüge kann mit einer Abschwächung der Exporte in die meisten südlichen EU-Länder, aber auch mit einer Zunahme der Einfuhr aus dieser Region gerechnet werden. Insgesamt ist somit keineswegs sicher, daß der Anteil der EU am österreichischen Außenhandel nach dem Beitritt steigen wird.

Jeweils etwa 60% des österreichischen *Intra-EU-Handels* entfielen 1994 auf Deutschland, 12% auf Italien, 7% auf Frankreich und 3% bis 5% auf Großbritannien, die Niederlande sowie Belgien und Luxemburg. Die neuen Mitgliedsländer der EU, Schweden und Finnland, trugen insgesamt 3% zum österreichischen Intra-EU-Handel bei. Vom gesamten Handelsbilanzdefizit Österreichs (117,5 Mrd S) entfielen auf die EU 98,5 Mrd S. Der Warenaustausch mit fast allen EU-Staaten (ausgenommen Spanien und Griechenland) ist passiv.

Im *Extra-EU-Handel* (35% der Gesamtexporte, 32% der Gesamtimporte) ist — neben der traditionellen Einteilung (Industriestaaten in Übersee, Oststaaten, Entwicklungsländer) — auch eine funktionelle Gliederung mit der EU „assoziierte“ Länder — mit welchen die EU besonders enge Wirtschaftsbeziehungen hat — und Drittstaaten von Interesse.

*) Die Aufbereitung der statistischen Daten betreute Gabriele Wellan.

Österreichs Intra- und Extra-EU-Handel

Übersicht 1

	Mrd S	Export		Mrd S	Import		Saldo Mrd S
		Anteile am Gesamlexport in %	Veränderung gegen das Vorjahr in %		Anteile am Gesamtimport in %	Veränderung gegen das Vorjahr in %	
1993							
Extra-Handel (EU 95)	161,0	34,5	+ 3,6	173,4	30,7	- 1,4	- 12,4
Intra-Handel (EU 95)	306,1	65,5	- 7,8	391,5	69,3	- 6,4	- 85,4
Extra-Handel (EU 94)	170,0	36,4	+ 2,7	186,4	33,0	- 2,2	- 16,4
Intra-Handel (EU 94)	297,2	63,6	- 7,7	378,5	67,0	- 6,1	- 81,3
Insgesamt	467,2	100,0	- 4,2	564,9	100,0	- 4,9	- 97,7
1994							
Extra-Handel (EU95)	180,0	35,2	+ 11,8	199,0	31,6	+ 14,8	- 19,0
Intra-Handel (EU 95)	331,9	64,8	+ 8,4	430,4	68,4	+ 9,9	- 98,5
Extra-Handel (EU 94)	189,8	37,1	+ 11,7	214,4	34,1	+ 15,0	- 24,5
Intra-Handel (EU 94)	322,1	62,9	+ 8,4	415,1	65,9	+ 9,7	- 93,0
Insgesamt	511,9	100,0	+ 9,6	629,4	100,0	+ 11,4	- 117,5

Zu den assoziierten Ländern zählen die verbleibenden EFTA-Staaten¹⁾, die sechs Länder Osteuropas mit Europaverträgen²⁾ sowie die AKP-Länder. Die assoziierten Länder sind die einzige Gruppe, gegenüber welcher Österreich einen Exportüberschuß erreicht.

Auf die assoziierten Oststaaten entfielen 1994 26% der österreichischen Extra-EU-Exporte und 18% der Extra-EU-Importe. Die EFTA-Länder trugen 20% bzw. 14% zum österreichischen Extra-EU-Handel bei. Aus österreichischer Sicht neu ist die Abgrenzung der Überseedepartements (DOM/TOM, z. B. Kanarische Inseln, Madeira) sowie der AKP-Staaten (Afrika, Karibik, Pazifik). Zur letzteren Gruppe zählt im wesentlichen die „koloniale Erbschaft“ der Gründungsmitglieder der EWG. Diese Länder genießen besondere Begünstigungen für den Zugang zum Markt der EU, die zum Teil auch Agrarprodukte umfassen. Der österreichische Außenhandel mit diesen Staaten ist heute unbedeutend (1% der Extra-EU-Exporte, 1,5% der Extra-EU-Importe), dürfte aber in Zukunft zunehmen³⁾. Die

EU bereitet eine neue Assoziation mit Ländern des Mittelmeerraumes vor. In der vorliegenden Gliederung sind diese Staaten noch unter den Entwicklungsländern erfaßt.

Die nicht assoziierten *Drittstaaten* können unter dem Integrationsgesichtspunkt in zwei Gruppen eingeteilt werden: in solche mit und solche ohne Gewährung von Zollpräferenzen. Zollpräferenzen für Industriewaren können (aufgrund der Allgemeinen Zollpräferenzen und anderer Vereinbarungen) die Entwicklungsländer in Übersee und die nicht assoziierten Oststaaten in Anspruch nehmen. Auf die Entwicklungsländer in Übersee entfallen 22% des österreichischen Extra-EU-Handels, auf die nicht assoziierten Oststaaten etwa 8%. Keine Zollpräferenzen gewährt die EU für Importe aus den Industriestaaten in Übersee sowie aus Taiwan. Diese Ländergruppe ist mit 19% an den österreichischen Extra-EU-Exporten und mit 33% an den Extra-EU-Importen beteiligt (Anteil am gesamten Außenhandel 6,5% bzw. 10%). Der große Unterschied zwischen dem Anteil der Exporte und der Importe ist vor allem auf

Außenhandel mit der EU assoziierten Ländern und Drittstaaten 1994

Übersicht 2

	Mrd S	Export			Mrd S	Import			Saldo Mrd S
		Anteile am Gesamlexport in %	Anteile am Extra-EU- Export in %	Veränderung gegen das Vorjahr in %		Anteile am Gesamtimport in %	Anteile am Extra-EU- Import in %	Veränderung gegen das Vorjahr in %	
Der EU assoziierte Länder	84,2	16,4	46,7	+ 12,3	66,1	10,5	33,2	+ 11,5	18,1
EFTA 95 ¹⁾	35,5	6,9	19,7	+ 12,4	27,7	4,4	13,9	+ 11,2	7,8
CEE 6 ²⁾	46,7	9,1	26,0	+ 13,8	35,4	5,6	17,8	+ 21,3	11,3
CEE 10 ³⁾	55,0	10,8	30,6	+ 14,6	39,7	6,3	19,9	+ 21,2	15,4
AKP und Überseedepartements ⁴⁾	1,9	0,4	1,1	- 15,8	2,9	0,5	1,5	- 43,0	- 1,0
Drittstaaten	95,9	18,7	53,3	+ 11,4	133,0	21,1	66,8	+ 16,5	- 37,1
Ohne Zollpräferenzen ⁵⁾	33,4	6,5	18,5	+ 14,9	65,7	10,4	33,0	+ 13,1	- 32,3
Mit Zollpräferenzen	62,5	12,2	34,7	+ 9,6	67,3	10,7	33,8	+ 20,0	- 4,8
Andere Entwicklungsländer ⁶⁾	39,7	7,8	22,0	+ 2,2	49,5	7,9	24,9	+ 17,1	- 9,9
Andere Oststaaten ⁷⁾	14,6	2,8	8,1	+ 28,9	17,7	2,8	8,9	+ 28,6	- 3,2
Extra-Handel (EU 95) ⁸⁾	180,0	35,2	100,0	+ 11,8	199,0	31,6	100,0	+ 14,8	
Insgesamt	511,9	100,0		+ 9,6	629,4	100,0		+ 11,4	- 117,5

¹⁾ Schweiz, Norwegen, Island. — ²⁾ Assoziierte Länder in Osteuropa: Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Bulgarien, Rumänien. — ³⁾ CEE 6 + Slowenien, Estland, Lettland, Litauen. — ⁴⁾ Assoziierte Staaten in Afrika, in der Karibik und im Pazifik. — ⁵⁾ Industriestaaten in Übersee: Taiwan. — ⁶⁾ Einschließlich Türkei. — ⁷⁾ Nachfolgestaaten der UdSSR (ohne Baltikum). — ⁸⁾ Nachfolgestaaten Jugoslawiens (ohne Slowenien). Albanien. — ⁹⁾ Drittstaaten ohne EU 95.

¹⁾ Auch der EWR bleibt technisch bestehen. Er umfaßt neben der EU Norwegen und Island.

²⁾ Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Bulgarien, Rumänien; sie werden in EU-Dokumenten als „Mittel- und osteuropäische Länder (MOL 6)“ bezeichnet; zu den „MOL 10“ zählen zusätzlich die drei baltischen Staaten sowie Slowenien.

³⁾ Es ist allerdings fraglich, ob dies auch in der Statistik zum Ausdruck kommen wird, da großteils Lieferungen über Handelsunternehmen aus den EU-Staaten zu erwarten sind.

das Defizit gegenüber Japan zurückzuführen (Übersichten 1 und 2)

Die Außenhandelsstatistik zählt zu den ältesten Wirtschaftsstatistiken der Welt. Sie entstand im Zusammenhang mit der Einhebung der Zölle und sonstigen Abgaben bei der Einfuhr, mitunter auch bei der Ausfuhr und Durchfuhr. Im Gegensatz zu den meisten anderen Wirtschafts-

Tiefer Einschnitt in der Außenhandelsstatistik

statistiken sind die Erhebungsorgane unmittelbar an der Richtigkeit der erfaßten Daten interessiert. Dem stehen allerdings die wirtschaftlichen Interessen der Importeure und Exporteure an tendenziell möglichst niedrigen (Importabgaben), bisweilen aber auch an möglichst hohen Werten (Exportrückerstattung) gegenüber. Ob die Außenhandelsstatistik besonders zuverlässig oder besonders unzuverlässig ist, war stets umstritten. Mit dieser Frage beschäftigten sich weltberühmte Ökonomen (Machlup, Bhagwati), die u. a. an statistischen Spiegelvergleichen interessiert waren: In der Außenhandelsstatistik ist es möglich, eine Transaktion unabhängig zweimal (im Export- und Importland) zu registrieren. Die Spiegelvergleiche liefern zwar oft erhebliche Diskrepanzen, doch zeigen eingehende Studien auch, daß ein Teil dieser Differenz durch die jeweilige Abgrenzung erklärt werden kann (Ursprungs- bzw. Bestimmungsland und Handelsland, Zeitpunkt der Erfassung, Einbeziehung von Dienstleistungen usw.). Insgesamt gelten die Wertangaben der Außenhandelsstatistik als überwiegend verlässlich⁴⁾ — wenn auch störungsanfällig (ein besonders lehrreiches Beispiel für die Gefahren moderner Informationstechnologien war der „Verlust“ von etwa 5% der Monatswerte der österreichischen Importe in der Kommunikation zwischen dem Finanzministerium und dem ÖSTAT, der erst nach mehreren Monaten entdeckt wurde). Zu einem wichtigen Hilfsmittel der Analyse und Kontrolle der österreichischen Außenhandelsdaten wurde die Erfassung der mit dem Warenhandel verknüpften Zahlungsströme durch die Oesterreichische Nationalbank. Der größte Vorteil der Außenhandelsstatistik war jedenfalls bisher, daß sie vertraut und weitgehend ausgetestet war.

Mit dem EU-Beitritt Österreichs wird die Erhebung der Lieferungen in die und aus den Ländern der EU von der Erfassung an der Grenze auf Betriebserhebungen im Zusammenhang mit der Umsatzsteuervoranmeldung umgestellt (Intrastat). Für das bisher geltende System fehlen wegen der Beseitigung der Grenzkontrollen die Grundlagen. Der Außenhandel mit Drittstaaten (Extrastat) wird weiterhin an der Grenze erhoben.

In der EU wurde das Intrastat-Verfahren zum Zeitpunkt zur Vollendung des Binnenmarktes, d. h. Anfang 1993, eingeführt. Nach den bisherigen Erfahrungen ist dieses System — entgegen manchen Bedenken — durchaus imstande, die benötigten statistischen Informationen anzubieten. Eine vollständige Vergleichbarkeit der Daten vor und nach der Umstellung ist allerdings nicht möglich, die Einführung der Intrastat bedeutet somit jedenfalls eine tiefe Zäsur in den Außenhandelsdaten. Sie war in der EU mit erheblichen technischen Schwierigkeiten verbunden, die von den einzelnen Ländern in sehr unterschiedlichem Ausmaß und Tempo bewältigt werden konnten. In einigen EU-Staaten stehen auch heute noch keine endgültigen Intrastat-Daten für das Jahr 1993 zur Verfügung.

Für Österreich war die Umstellung auf die Intrastat Anfang 1995 auch dadurch erschwert, daß mit dem EU-Beitritt der Gemeinsame Zolltarif der EU eingeführt werden mußte⁵⁾. Überdies verzögerte sich in der EU die Verabschiedung des seit Jahresbeginn 1995 geltenden neuen Allgemeinen Präferenzsystem (Zollbegünstigung für Entwicklungsländer), das einen Teil des Zolltarifs bildet.

Österreich hatte andererseits den Vorteil, aus den Erfahrungen und Fehlern anderer Länder mit dem neuen System zu lernen. Auch wenn formal der EU-Beitritt erst Mitte Dezember 1994 (nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde Spaniens) feststand, war in Österreich jedenfalls seit dem zustimmenden Referendum im Mai 1994 Zeit, die Umstellung vorzubereiten. Tatsächlich war ein neues Gesetz — die Rechtsbasis für die Anmeldungen im Rahmen der Intrastat — Ende Jänner 1995 noch nicht verabschiedet (Der Standard, 31. Jänner 1995). Dies läßt befürchten, daß die Umstellungsperiode in Österreich länger als unbedingt nötig und mit erheblichen Informationsverlusten verbunden sein könnte. Der Ausfall der Daten über den österreichischen Außenhandel wird sich in einer für die Leistungsbilanz recht kritischen Phase unangenehm bemerkbar machen. Im Augenblick ist auch unklar, wie die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung die fehlenden Außenhandelsstatistiken wird ersetzen können.

Literaturhinweise

Breuss F., Stankovsky J.: Österreich und der EG-Binnenmarkt. Signum Wien 1988.

Breuss F., Kratena K., Schebeck F.: „Effekte eines EU-Beitritts für die Gesamtwirtschaft und für die einzelnen Sektoren“. WIFO-Monatsberichte Sonderheft Mai 1994.

Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten: Der österreichische Außenhandel. Das Jahrbuch 1994. Österreichischer Wirtschaftsverlag Wien 1995.

⁴⁾ Dies trifft nicht für die Statistik der Außenhandelspreise zu, die weltweit — aber besonders in Österreich — als eines der schwächsten Glieder der Kette der Wirtschaftsstatistik gilt.

⁵⁾ Dieser hohe Verwaltungsaufwand für die gesamte Volkswirtschaft wäre weitgehend zu vermeiden gewesen, wenn Österreich bereits 1988 bei der Umstellung auf das Harmonisierte System das Schema der EG übernommen hätte. Diese Möglichkeit wurde wegen partikulärer Interessen versäumt (vgl. hierzu näher Breuss — Stankovsky 1988).

Austria's Foreign Trade after Accession to the EU

Summary

Since the beginning of 1995 Austria's foreign trade can be divided into two separate areas: trade with the 14 other EU member states and trade with all other countries in the world. In 1994, intra-EU trade accounted for 65 percent of Austria's exports and 68 percent of imports. These shares exceed those of other EU member states. Thus, Austria's economy was closely linked to that of the EU through foreign trade even before accession to this group of countries.

Intra-EU trade is favored vis-à-vis trade with third countries in a variety of ways: the abolishment of border controls, the elimination of variable import levies and tariffs on agricultural products and food, liberalization of public procurement, the abolishment of rules of origin and the simplification of technical provisions. Moreover, there is a tendency within the EU to impose anti-dumping tariffs on goods imported from successful competitors abroad. Suppliers from third countries are disadvantaged vis-à-vis sellers from within the EU at various levels. This was one of the reasons for Austria's decision to join the EU.

In the recent past, Austria's trade with countries outside of the EU (extra-EU trade) has developed somewhat more dynamically than trade with EU countries (intra-EU trade): in 1993 extra-EU exports rose by 3.6 percent, while intra-EU exports declined by 7.8 percent; in 1994 the figures were 11.8 and 8.4 percent. The difference can be attributed mainly to cyclical factors. After accession to the EU, Austria's intra-EU trade ought to grow faster than extra-EU trade thanks to more favorable conditions within the EU. This is likely to be the case in agricultural trade. As far as trade with manufacturing products is concerned, the impact of the improvement in trade relations might only be felt after some delay.

Extra-EU trade (35 percent of total exports, 32 percent of total imports) might for analytical purposes be broken down into two parts: trade with countries „associated" with the EU

(the remainder of the EFTA countries, the six countries of East-Central Europe with Europe agreements, as well the ACP countries), and trade with third countries.

The countries of East-Central Europe associated with the EU accounted for 26 percent of Austria's extra-EU exports and 18 percent of extra-EU imports. The EFTA countries contributed 20 percent and 14 percent, respectively, to Austria's extra-EU trade. From Austria's perspective, the grouping of the overseas departments (DOM/TOM, e. g. the Canary Islands, Madeira), as well as the ACP countries (Africa, the Caribbean region, the Pacific region) is new. The latter group consists mainly of the former colonies of the founding members of the European Common Market. These countries enjoy special access to the markets of EU countries. At present, foreign trade with these countries is negligible, but might gain in importance in the future.

Among the not associated third countries are the developing countries overseas (with a share of 22 percent in extra-EU trade) and the not associated countries of Eastern Europe (8 percent). Industrialized countries overseas account for 19 percent of extra-EU exports and 33 percent of extra-EU imports.

Austria's accession to the EU means that the compilation of statistics on trade with EU countries can no longer be based on data as recorded at the border but must be compiled at the firm level based on value added tax returns (Intrastat). Statistics on trade with third countries (Extrastat) will be gathered as before at the border. The changeover to the new system is creating substantial difficulties.

For some time no data on foreign trade will be available; this comes at an inopportune time when the current account is turning negative. At the moment it is still unclear how the system of national accounts might be used to substitute for the foreign trade statistics.