

An
Frau Doris Bures
Präsidentin des Nationalrates
1017 Wien

Abteilung für Finanz- und Handelspolitik
Wiedner Hauptstraße 63 | Postfach 197
1045 Wien
T 05-90 900-DW | F 05-90 900-259
E gerta.mlejnek@wko.at
W <http://wko.at/fp>

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, Sachbearbeiter
FHP 01/17/HD
Dr. Gerta Mlejnek

Durchwahl
4330

Datum
31.07.2017

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

gerne gibt die Wirtschaftskammer Österreich unter Bezugnahme auf das Ersuchen vom 19.6.2017 eine Stellungnahme zur Bürgerinitiative 106/BI, Zl. 106/BI-NR/2016, wie im Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen am 13.6.dJ beschlossen, ab:

Eingangs stellen wir mit Bedauern fest, dass dieses Stellungnahmeersuchen die Wirtschaftskammer Österreich leider erst zu einem relativ späten Zeitpunkt, nachdem die gegenständliche Petition offenbar schon mehrmals auf der Tagesordnung des Ausschusses gewesen und beraten wurde, erreicht hat.

Allgemeine Bemerkungen

Die Wirtschaftskammer Österreich bekennt sich ausdrücklich zur Notwendigkeit der Aufrechterhaltung eines wirksamen und effektiven Schutzes der österreichischen Industrie generell, nicht nur der Stahlindustrie, vor unfairen Handelspraktiken und betont die essentielle Bedeutung einer Stärkung des Wirtschaftsstandortes Österreich. Dazu dient auch, dass die Europäische Union über funktionierende und wirksame handelspolitische Schutzinstrumente verfügt.

Als Interessensvertretung der gesamten österreichischen Wirtschaft ist es für die Wirtschaftskammer Österreich selbstverständlich, dass die gerechtfertigten Interessen sowohl der Industrien, die durch Importe direkt geschädigt sind („erzeugende Industrie“), geschützt werden, aber auch auf die Interessen jener Industrien Bedacht genommen werden muss, die solche Produkte in Österreich weiterverarbeiten und mit ihren Erzeugnissen ebenfalls im internationalen Wettbewerb stehen.

Wir begrüßen, dass die EU die Materie 2016 und heuer durch zwei Rechtssetzungsakte in Angriff genommen hat, die teilweise bereits weit gediehen sind. In diesem Sinn sind die Forderungen der Bürgerinitiative zeitlich bereits teilweise überholt.

Zu den beiden Anliegen der Bürgerinitiative:

Zu Punkt 1 „Die Volksrepublik China darf den Status einer Marktwirtschaft im Rahmen der WTO erst zuerkannt bekommen, wenn die entsprechenden fünf EU-Kriterien objektiv erfüllt sind. Es darf keinen Automatismus geben.“

Jene Bestimmung im Beitrittsprotokoll Chinas zur WTO, die Grundlage der bisher gegenüber China als formellem Nicht-Marktwirtschaftsland angewandten Berechnungsmethode („Analoglandmethode“) ist, lief Mitte Dezember 2016 aus. Die Analoglandmethode erlaubte es, in Antidumping-/Antisubventionsverfahren gegen China zur Berechnung der Dumpingspanne den chinesischen Ausfuhrpreis nicht mit dem chinesischen Heimmarktpreis zu vergleichen, sondern mit dem Heimmarktpreis eines zu wählenden Analoglandes. Es werden also Preise und Kosten in einem vergleichbaren marktwirtschaftlichen Land herangezogen. Bis zum Inkrafttreten einer neuen Regelung wird diese Methode weiter angewandt.

China hat umgehend nach Auslaufen der bisherigen Bestimmung des WTO-Beitrittsprotokolls ein WTO-Panel-Verfahren gegen die EU eingebracht.

Angesichts des Außerkrafttretens der entsprechenden WTO-Bestimmung hat die Europäische Kommission bereits Anfang November 2016 einen Entwurf zur Änderung der Antidumping- und Antisubventions-Grundverordnungen („Neue Berechnungsmethode“) zur Festlegung einer neuen Berechnungsmethode vorgelegt. Der Rat hat dazu im Mai 2017 seine Position festgelegt. Die Haltung des Europäischen Parlamentes liegt seit Juli 2017 vor, sodass im Zuge des regulären europäischen Rechtssetzungsprozesses in den nächsten Monaten die Trilogverhandlungen stattfinden werden.

Der vorliegende Entwurf ist von der Absicht getragen, die neue Regelung auch möglichst WTO-konform zu gestalten. Die Wirtschaftskammer Österreich unterstützt dies ausdrücklich; ein Handelskrieg mit China liegt nicht im Interesse der österreichischen Wirtschaft. Wir streben daher eine wirksame, aber auch rechtlich saubere Lösung an.

Die WKÖ unterstützt das vorgeschlagene Konzept einer neuen, einheitlichen, länderneutralen Berechnungsmethode, das von der früheren Unterscheidung in Länder mit und Länder ohne Marktwirtschaftsstatus abgeht. Alles andere wäre WTO-rechtlich massiv bedenklich.

Die im vorliegenden Entwurf für alle WTO-Länder einheitlich vorgesehene neue Methode zur Berechnung der Dumpingspanne wird immer dann angewandt werden, wenn Preise und Kosten im Lieferland durch staatliche Eingriffe signifikant verzerrt sind; in diesen Fällen wird der Vergleichswert anhand von unverzerrten Daten rechnerisch ermittelt werden. Eine Liste von nicht-marktwirtschaftlichen WTO-Ländern wird es nicht mehr geben.

Somit geht wohl auch die in Punkt 1 der Bürgerinitiative formulierte Forderung ins Leere: es wird keinen formellen Marktwirtschaftsstatus und damit auch keinen Automatismus dafür mehr geben.

Betrachtet man die Intention, die hinter dem Anliegen 1 stehen dürfte, ist die WKÖ überzeugt, dass mit dem vom Rat gefundenen Kompromissvorschlag ein guter, ausgewogener und zielgerichteter Weg auf dem Tisch liegt, der unterstützt werden sollte. Es wird dadurch möglich, der Dumpingspanne weiterhin nur unverzerrte Preis- und Kostenfaktoren zugrunde zu legen; eine Beweislastumkehr gegenüber der bisherigen Praxis zuungunsten der europäischen Kläger wird insofern nicht erfolgen, als die Europäische Kommission beabsichtigt und zugesagt hat, umfassende Berichte über Verzerrungen als taugliche Beweise für Kläger zur Verfügung zu stellen. In der Praxis war die Analoglandmethode bisher überwiegend gegen China-Importe angewandt worden; dies sollte auf Basis dieser Berichte auch in der Zukunft abgedeckt sein.

Mit dem vom Rat vorgelegten Kompromissvorschlag ist nicht nur ein ausreichender und zur Analoglandmethode vergleichbarer Schutz der europäischen Industrie vor unfairen Importen aus China gesichert, sondern diese Regelung bietet sogar auch die Grundlage für ein Plus an Schutz, vor allem in Bezug auf Lieferländer, denen bisher zwar der Marktwirtschaftsstatus zuerkannt wurde, die aber de facto nicht in allen Bereichen marktwirtschaftlich agieren. Der vom Rat vorgelegte Kompromissvorschlag ist ausgewogen und hat die ausdrückliche Unterstützung der Wirtschaftskammer Österreich.

Die Wirtschaftskammer Österreich spricht sich klar dafür aus, in Fortsetzung der bisherigen Praxis, die heranzuziehenden Kostenfaktoren auch in Zukunft unverändert beizubehalten. Die vom Europäischen Parlament vorgeschlagene Erweiterung der Sachverhalte, die das Vorliegen von „significant distortions“ indizieren, um Sozial- und Umweltstandards bzw. das Nichteinhalten bestimmter internationaler Konventionen, lehnt die Wirtschaftskammer Österreich klar ab.

Diese Erweiterung würde ein hohes WTO-rechtliches Risiko bedeuten. Sozial- und Umweltstandards als Kriterien für Wettbewerbsfähigkeit sieht das WTO-Antidumping Agreement nicht vor; das Antidumpingverfahren ist nicht der geeignete Platz für solche Überlegungen (während Sozial- und Umweltstandards beispielsweise im Allgemeinen Präferenzsystem für Entwicklungsländer als Anreiz für zusätzliche Begünstigungen auch derzeit schon ihren Platz haben und gelebt werden). Die Einbeziehung solcher Standards würde darüber hinaus Antidumping- und Antisubventionsverfahren praktisch unvollziehbar und rechtlich angreifbar machen.

Die WKÖ möchte an dieser Stelle auf den Stahlsektor näher eingehen.

Die österreichische stahlerzeugende Industrie (Fachverband Bergwerke und Stahl) beschäftigte 2016 16.735 Mitarbeiter, der Bereich der Nichteisen-Metallindustrie 6.309 Personen; insgesamt waren in diesen Bereichen also 23.044 Mitarbeiter tätig. Bei den medial und im Petitionsausschuss genannten 100.000 Arbeitsplätzen handelt es sich also nicht um jene der Stahlindustrie Österreichs. Beide Sektoren verzeichneten 2016 insgesamt ein Produktionsvolumen von 10,6 Mrd EUR.

Der Bereich der stahlverarbeitenden Industrie (Fachverband der Metalltechnischen Industrie) beschäftigte 2016 in Österreich 128.862 Mitarbeiter und erzielte ein Produktionsvolumen von 35,5 Mrd EUR. Hinzu kommen weitere Sektoren, wie die Fahrzeugindustrie oder die Elektro- und Elektronikindustrie, die ebenfalls Stahl in ihren Produkten einsetzen.

Es ist evident, dass die Positionen der stahlerzeugenden und der stahlverarbeitenden Sektoren nicht deckungsgleich sind. Während die Stahlindustrie einen größtmöglichen Schutz des Produktes Stahl anstrebt, erwartet die Stahlverarbeitung eine ausgewogene Regelung „mit Augenmaß“, die es ihr kostenmäßig erlaubt, mit ihren Erzeugnissen auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu bleiben. Die Wirtschaftskammer Österreich trägt diesen Ansatz mit und unterstützt den notwendigen Schutz der Erzeuger, würde aber überzogene Maßnahmen klar ablehnen, um so auf die Interessen der Verarbeiter angemessen Bedacht zu nehmen. Dies spiegelt sich nicht zuletzt auch in der Haltung der WKÖ zu Punkt 2 wider.

Das Erfordernis der WTO-Konformität der zukünftigen Regelung und damit die Notwendigkeit stabiler Wirtschaftsbeziehungen auch zu China sollen aus österreichischer Sicht folgende Kennzahlen verdeutlichen:

Österreichische Warenexporte 2016 nach China: 3.314 Mio EUR; China ist damit der 10. wichtigste Warenexportmarkt für Österreich. Dazu kommen indirekte Lieferungen nach China, so beispielsweise solche über Deutschland, die schwer quantifizierbar sind.

Die österreichischen Direktinvestitionen in China betrugen 2016 übrigens 3.766 Mio EUR.

Allfällige Retorsionsmaßnahmen Chinas bzw. WTO-Strafzölle trafen somit auch die österreichische Wirtschaft deutlich.

Zu Punkt 2 „Die Europäische Union muss den Kampf gegen Dumping-Importe verschärfen: Es braucht kürzere Verfahren und Antidumping-Zölle in abschreckender Höhe. Die „Regel des niedrigeren Zolls“ muss weitestgehend abgeschafft werden.“

Auch hierzu gibt es einen Vorschlag der Europäischen Kommission aus 2013 („Modernisierung der Handelspolitischen Schutzinstrumente MTDI“) und eine Position des Europäischen Parlaments aus 2014. Nach sehr kontroversieller Diskussion ist es im Dezember 2016 im Rat gelungen, zu einem Kompromissvorschlag zu finden; die Trilog-Verhandlungen mit dem EP sind im Laufen.

Während über verfahrenserleichternde Punkte wie Verkürzung der Verfahrensdauer und Erleichterungen für KMUs relativ rasch zu einer einhelligen Unterstützung gefunden wurde und diese natürlich auch von der WKÖ begrüßt werden, ist der Kernpunkt die sog. „Regel des niedrigeren Zolls“ („Lesser Duty Rule“ LDR).

Die LDR beschränkt den zu verhängenden Antidumpingzoll auf jene Höhe, die ausreicht, um den Schaden auszugleichen, den die EU-Erzeuger tatsächlich durch unfaire Importe erlitten haben. Sie ist damit ein wichtiges Instrument des Interessenausgleiches zwischen Erzeuger und Verarbeiter und verhindert unnötige, weil ausufernde Zölle. Nicht notwendige und unverhältnismäßige Belastungen für die verarbeitende Industrie und natürlich letztlich auch für Konsumenten sollen dadurch hintangehalten werden.

Aus diesem Grund war und ist die möglichst weitgehende Weitergeltung der LDR ein Postulat der WKÖ. Die Forderung nach deren weitestgehender Abschaffung wird daher seitens der WKÖ in dieser Form abgelehnt.

Die Wirtschaftskammer Österreich steht für eine sinnvolle und ausreichende Balance zwischen den Bedürfnissen der österreichischen Hersteller, die durch unfaire Importe geschädigt werden - deren Schaden muss jedenfalls ausgeglichen werden - und den Interessen der österreichischen Verarbeiter, die darauf angewiesen sind, dass sich Vormaterialien und Komponenten nicht mehr als notwendig verteuern, sodass sie mit ihrem Angebot trotzdem noch wettbewerbsfähig und Betriebe und Arbeitsplätze erhalten bleiben.

Die WKÖ trägt daher die Nichtanwendung der LDR nur in besonderen Ausnahmesituationen mit: dies sind Fälle, wo signifikante Preisverzerrungen von Rohmaterial inkl. Energie nachgewiesen wurden, wenn diese preisverzerrten Rohmaterialien insgesamt einen deutlichen Anteil an den Produktionskosten des Produktes ausmachen und jedes einzelne preisverzerrte Rohmaterial kostenmäßig nicht unbedeutend ist.

Diese Position der WKÖ spiegelt sich auch im Kompromissvorschlag des Rates wider, den die WKÖ unterstützt. Eine darüberhinausgehende Abschaffung der LDR lehnen wird als nicht angemessen, aber auch als nicht zielführend ab. Zu den Auswirkungen für Verwender siehe unter Pkt. 1.

Die Nichtanwendung der LDR würde in der Regel zu einem wesentlich höheren Antidumpingzoll führen, da dessen Limitierung in Höhe des erlittenen Schadens wegfällt.

Abgesehen von der bereits dargestellten negativen wirtschaftlichen Konsequenz für Verarbeitungsbetriebe wären Antidumpingzölle „in abschreckender Höhe“ sachlich auch gar nicht erforderlich. Eine Auswertung der Europäischen Kommission vom 6.6.2017 zeigt klar, dass der

überwiegendste Teil der Antidumpingzölle, die seit 2011 unter Anwendung der LDR gegen China-Importe verhängt wurden, trotz LDR unmittelbar zu Importrückgängen von signifikanter Höhe (-75% und mehr) geführt haben. Lediglich in fünf Fällen war der Rückgang geringer, aber auch dort zumindest -48%.

Das beweist, dass auch die bisherige ausgewogene Antidumpingzoll-Berechnung unter Anwendung der LDR wirksam war, die unfaire Praktik ausgeglichen und darüber hinaus die schädigenden Importe massiv eingeschränkt hat. Eine weitergehende Abschaffung der LDR ist also nicht geboten.



Dr. Christoph Leidl
Präsident

Freundliche Grüße



Dr. Herwig Höllinger
Generalsekretär-Stv.