



Ernest Gnan  
Ralf Kronberger (Hg.)

# Schwerpunkt Außenwirtschaft 2017/2018

Protektionismus:  
Ursachen, Erscheinungsformen,  
ökonomische Effekte

**ÖNB**  
OESTERREICHISCHE NATIONALBANK  
EUROSYSTEM

**WKO**  
WIRTSCHAFTSKAMMER ÖSTERREICH

facultas 

# Schwerpunkt Außenwirtschaft 2017/2018

2017 und die ersten Monate von 2018 waren global und in Europa durch eine überaus kräftige Konjunktur bei weiterhin niedriger Inflation, durch Schritte in Richtung geldpolitischer Normalisierung, durch ein Anhalten populistischer Strömungen und globale Spannungen sowie insbesondere durch Rückschläge bei der internationalen Handelsintegration und ein Eskalieren protektionistischer Maßnahmen gekennzeichnet. Es zeichnet sich zunehmend ab, dass letztere beide Faktoren – neben den vorläufig noch geringen direkten Effekten – Unsicherheit generieren und dadurch den Wirtschaftsaufschwung ernsthaft gefährden können. In Österreich war das Wachstum des realen BIP mit 3% im Jahr 2017 das stärkste seit der Finanz- und Wirtschaftskrise, getragen von der Inlands- als auch der Auslandsnachfrage. Für 2018 erwartet die OeNB ein ähnliches Wachstum. Die Arbeitslosenquote sank erstmals seit fünf Jahren. Die nominellen Gesamtexporte wiesen mit einem Plus von 8,1% die höchste Zuwachsrate seit den Nachkrisenjahren 2010 und 2011 auf. Sowohl die Güter- als auch die Dienstleistungsbilanz waren im Plus.

Der Spezialteil widmet sich dem bereits zuvor erwähnten Protektionismus. Die diesjährigen Beiträge setzen sich unter anderem mit folgenden Fragestellungen auseinander: Welche sind die Gründe für den aufkeimenden Protektionismus? In welcher Form manifestiert sich der Protektionismus? Welche potenziellen Kosten bringt er mit sich? Welche Vorteile sind allenfalls aus erhöhter Autonomie/Protektionismus sowohl politisch als auch ökonomisch zu erwarten? Welche Szenarien zu weiteren Entwicklungen sind vorstellbar? Welche Maßnahmen sind geeignet, um protektionistische Tendenzen einzudämmen?

ISBN 978-3-7089-1733-7



facultas.at



Schwerpunkt Außenwirtschaft  
2017/2018



Ernest Gnan/Ralf Kronberger (Hg.)

# **Schwerpunkt Außenwirtschaft 2017/2018**

Protektionismus:  
Ursachen, Erscheinungsformen,  
ökonomische Effekte

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation  
in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über  
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Angaben in diesem Fachbuch erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung  
ohne Gewähr, eine Haftung der Herausgeber, der Autoren oder des Verlages  
ist ausgeschlossen.

Copyright © 2018 Facultas Verlags- und Buchhandels AG  
facultas, 1050 Wien, Österreich  
Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und der  
Verbreitung sowie der Übersetzung, sind vorbehalten.  
Druck: Facultas AG  
Printed in Austria  
ISBN: 978-3-7089-1733-7

# Inhaltsverzeichnis

Editorial: Österreichs Hochkonjunktur profitiert von starker Weltwirtschaft – jedoch Risiken durch Protektionismus und globale Konflikte.....	11
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

*Ernest Gnan, Ralf Kronberger*

Editorial: Austria shares strong global recovery – but global protectionist threats escalate.....	21
---------------------------------------------------------------------------------------------------	----

*Ernest Gnan, Ralf Kronberger*

Aktuelle Entwicklung der Weltwirtschaft und des Welthandels .....	29
-------------------------------------------------------------------	----

*Niko Hauzenberger, Julia Wörz*

*Wissenschaftliche Assistenz: Angelika Knollmayer*

1 Globaler Konjunkturverlauf.....	29
2 Rezente Entwicklungen in ausgewählten Ländern und Regionen .....	34
2.1 Euroraum.....	34
2.2 EU-Mitgliedstaaten in Zentral-, Ost- und Südosteuropa (CESEE)..	35
2.3 USA .....	36
2.4 Japan.....	37
2.5 China.....	38
3 Veränderungen der Wettbewerbsfähigkeit.....	38
4 Globale Handelsströme.....	40
4.1 Entwicklung des weltweiten Warenhandels.....	42
4.2 Entwicklung des weltweiten Dienstleistungshandels und der Direktinvestitionen .....	47
5 Literatur .....	49
6 Tabellenanhang .....	51

Institutionelle Rahmenbedingungen des Welthandels .....	57
---------------------------------------------------------	----

*Claudia Dorninger, Herbert Herzig, Martina Schernthanner, Susanne Schrott, Claudia Stowasser, Barbara Tasch-Ronner*

1 Der Brexit aus zollrechtlicher und handelspolitischer Sicht .....	58
2 Handelspolitische Maßnahmen der USA .....	61
3 Laufende Entwicklungen im Rahmen der WTO.....	62
3.1 Rückblick auf 2017 .....	62
3.2 Ausblick .....	63
4 Multilateraler Investitionsgerichtshof (MIC) als neue Instanz für Investitionsstreitigkeiten .....	64
4.1 Hintergrund .....	64
4.2 Reform von Investitionsschutz und Investor-Staat-Streitbeilegung auf europäischer Ebene .....	65

4.3	Errichtung eines multilateralen Investitionsgerichtshofes.....	66
5	Europäischer Screening-Mechanismus für ausländische Direktinvestitionen.....	68
6	Bilaterale Handelsbeziehungen der EU.....	70
6.1	Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen der EU mit Kanada (CETA).....	70
6.2	Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit Japan .....	71
6.3	Modernisierung des Assoziierungsabkommens der EU mit Chile ..	72
6.4	Handelsabkommen der EU mit Australien und Neuseeland .....	73
6.5	Weitere Abkommen.....	74
7	Literatur .....	77

**Österreichs Wirtschaftsentwicklung, preisliche Wettbewerbsfähigkeit  
und Überblick über die Außenwirtschaft..... 81**

*Christian Ragacs, Klaus Vondra*

1	Österreichs Wirtschaft in Hochkonjunktur .....	82
1.1	Stärkstes Wirtschaftswachstum Österreichs seit zehn Jahren.....	82
2	OeNB erwartet auch für das Jahr 2018 ein hohes Wirtschafts- wachstum .....	83
3	Überblick über Österreichs Außenwirtschaft .....	86
3.1	Makroökonomische Kennziffern zum Außenhandel .....	86
4	Güter- und Dienstleistungsexport im Detail .....	88
5	Preisliche Wettbewerbsfähigkeit .....	94
6	Bewertung der heimischen Wettbewerbsfähigkeit durch die Europäische Kommission .....	97
7	Literatur .....	101

**Österreichs Warenaußenhandel..... 103**

*Leonhard Pertl*

1	Entwicklung des österreichischen Warenaußenhandels in den Jahren 2016 und 2017 .....	103
2	Regionalstruktur der österreichischen Exporte.....	108
3	Warenstruktur des österreichischen Außenhandels .....	112
4	Entwicklung der österreichischen Handelsbilanz.....	115
5	Literaturverzeichnis.....	117

**Österreichs Dienstleistungsverkehr mit dem Ausland ..... 119**

*Bianca Ully, Jacob Wagner*

1	Entwicklung des Güter- und Dienstleistungsverkehrs.....	119
2	Reiseverkehr.....	122
3	Unternehmensbezogene Dienstleistungen.....	126
3.1	Ziel- und Herkunftsländer unternehmensbezogener Dienstleistungen.....	127
3.2	Hauptgruppen unternehmensbezogener Dienstleistungen .....	131

3.3	Resümee zur Entwicklung der unternehmensbezogenen Dienstleistungen.....	134
4	Darstellung von digitalen Dienstleistungen in der Leistungsbilanz .....	134
5	Literatur .....	137

## Aktuelle Entwicklungen der österreichischen Direktinvestitionen..... 139

*Thomas Cernohous*

1	Globales Umfeld 2017 .....	139
2	Aktuelle Entwicklungen in Österreich.....	142
3	Passive Direktinvestitionen .....	143
3.1	Veränderungsrechnung.....	143
3.2	Transaktionen nach Komponenten.....	144
3.3	Regionale Verteilung nach Herkunftsländern.....	145
4	Aktive Direktinvestitionen .....	146
4.1	Veränderungsrechnung.....	146
4.2	Transaktionen nach Komponenten.....	147
4.3	Regionale Verteilung nach Zielländern.....	148
5	Erträge.....	149
6	Literatur .....	150

## Spezialthema:

### Protektionismus: Ursachen, Erscheinungsformen,

ökonomische Effekte .....	151
---------------------------	-----

## International trade: Facts and fictions..... 153

*Harald Badinger, Jesus Crespo Cuaresma, Harald Oberhofer*

1	Introduction .....	153
2	Globalization and its discontents: Revisiting the facts.....	155
2.1	International trade and economic development.....	155
2.2	International trade and income inequality .....	156
2.3	International trade and environmental depletion .....	157
3	The rebirth of protectionism .....	158
3.1	Brexit .....	158
3.2	Trump's America first strategy and the risk of a trade war .....	159
4	Concluding remarks .....	160
5	References .....	161

## The Rise of Non-Tariff Measures and Consequences for Global Trade .....

165

*Moritz Goldbeck, Erdal Yalcin*

1	Development of tariffs.....	166
2	Development of international trade.....	170
3	Development of Non-Tariff Measures .....	173
3.1	How did NTMs develop over the past years? .....	174

4	NTMs and tariffs .....	182
5	NTMs and trade – Empirical Analysis .....	183
6	Conclusion .....	186
7	Literature.....	187
8	Appendix.....	188

**Reflections On Nine Years Of Trade Policy Monitoring:  
What Implications For The World Trading System? .....** 193

*Simon J. Evenett*

1	Introduction .....	193
2	A brief overview of the Global Trade Alert .....	194
3	Ten lessons from monitoring of protectionism.....	198
4	Concluding remarks: Past is not Prologue.....	203

**Taxes as protective trade measures and how WTO rules  
try to prevent them.....** 205

*Ralf Kronberger, Clemens Rosenmayr*

1	Introduction .....	205
2	Literature overview.....	206
3	Taxes and the WTO .....	207
	3.1 Provisions in WTO law.....	207
	3.2 Examples of trade disputes with regard to taxation.....	208
4	The US Tax Cuts and Jobs Act 2017 and its implications for corporate taxation.....	209
5	The Tax Cuts and Jobs Act 2017 and the WTO.....	212
6	Conclusions .....	213
7	References .....	213
8	Annex .....	216

**Non-tariff measures becoming ever more important, but also  
trickier to evaluate.....** 227

*Julia Grübler, Robert Stehrer*

1	Non-tariff measures not only affect trade .....	227
2	From tariffs to non-tariff measures .....	228
	2.1 Non-tariff measures came into play slowly ... ..	228
	2.2 ... but today they constitute the core of trade policy agreements .	229
3	NTMs’ scope and their application at EU level.....	230
	3.1 Types of NTMs.....	230
	3.2 Importance of NTMs in the global economy.....	231
4	Assessing the trade effects of NTMs .....	233
	4.1 Insights from the literature .....	233
	4.2 Assessing the effects for Austria.....	234
5	Policy implications for the near future.....	236
6	References .....	237

**Multilateralism in times of rising protectionism** ..... 239*Paul Rübige*

1	Introduction	239
2	Crisis of multilateralism	240
3	Protectionism on the rise	241
4	Benefits of multilateralism	242
5	Political deadlock in the WTO	243
6	Future outlook and dynamics	244

**Protectionist tendencies affecting trade in services:****Why less may be more** ..... 247*Lucian Cernat*

1	Services: a case of benign neglect?	247
2	Recent trends in services trade protectionism: the OECD STRI and the Global Trade Alert database	250
3	The importance of fighting protectionist tendencies affecting services trade	254
4	References	256

**Protectionism in the 21<sup>st</sup> Century: the return of borders****and barriers** ..... 259*Stephen King*

1	The success of multilateralism – and its demise	259
2	Four problems with western triumphalism	260
3	Needing a fix	261
4	New hostile narratives	262
5	Truth and fiction	262
6	Size matters	265
7	The end of universal values	266

## Verzeichnis der Abbildungen ..... 269

## Verzeichnis der Tabellen ..... 271

## Autorenverzeichnis ..... 272



# Editorial: Österreichs Hochkonjunktur profitiert von starker Weltwirtschaft – jedoch Risiken durch Protektionismus und globale Konflikte

*Ernest Gnan, Ralf Kronberger*

2017 und die ersten Monate von 2018 waren global und in Europa durch eine überaus kräftige Konjunktur bei weiterhin niedriger Inflation, durch Schritte in Richtung geldpolitischer Normalisierung, durch ein Anhalten populistischer Strömungen und globale Spannungen sowie insbesondere durch Rückschläge bei der internationalen Handelsintegration und ein Eskalieren protektionistischer Maßnahmen gekennzeichnet. Es zeichnet sich zunehmend ab, dass letztere beide Faktoren – neben den vorläufig noch geringen direkten Effekten – Unsicherheit generieren und dadurch den Wirtschaftsaufschwung ernsthaft gefährden können.

2017 war **weltweit** durch eine **Kräftigung des realen Wirtschaftswachstums** auf 3,8% charakterisiert, wobei die Investitionen die Konjunktur maßgeblich trugen. Das Wachstum konzentrierte sich geografisch auf die entwickelten Volkswirtschaften, Asien sowie Zentral-, Süd- und Südosteuropa. Vor dem günstigen konjunkturellen Hintergrund und im Einklang mit den kräftigen Investitionen erholte sich das Welthandelsvolumen, das durch die Krise gelitten hatte, kräftig und dürfte 2017 um knapp 5% gewachsen sein. Die Erdöl-, Erdgas- und Metallpreise reagierten auf die hohe Nachfrage mit einem Anstieg, wodurch die Wirtschaft in den Rohstoff exportierenden Ländern einen Impuls erhielt. Für 2018 und 2019 rechnet der IWF in seinem World Economic Outlook vom April 2018 mit je 3,9% globalen Wachstums. Das Wachstum wird durch günstige Finanzierungsbedingungen, eine prozyklisch-expansive Fiskalpolitik der USA sowie gutes Unternehmensvertrauen gestützt.

Allerdings haben sich diverse Stimmungs- und Vorlaufindikatoren ab Frühjahr 2018 merklich eingetrübt, und viele Prognoseinstitute und Wirtschaftsanalysten vermuten, dass der **Konjunkturzyklus** seinen Höhepunkt im Jahr 2017 erreicht haben dürfte. Der IWF identifiziert drei **Hauptrisiken** für seinen an sich optimistischen Wirtschaftsausblick: erstens das Schlagendwerden sich aufbauender Finanzstabilitätsrisiken, wodurch die Finanzierungsbedingungen verschärft würden, zweitens die letztendlich nötige Korrektur prozyklisch-expansiver Makropolitiken in einigen Wirtschaftsräumen sowie drittens Protektionismus und internationale Konflikte. Mittel- bis langfristig geht der IWF von gegenüber der Vorkrisenzeit deutlich gedämpften Wachstumsraten aus: Bevölkerungsalterung und geringes Produktivitätswachstum dämpfen das Potenzialwachstum, hohe Staatsschuldenquoten in vielen Ländern erfordern Budgetkonsolidierungen, die nicht zuletzt durch die Geldpolitik ermöglichten günstigen Finanzierungsbedingungen können nicht endlos andauern. Der Wirtschaftsausblick ist für die Industrieländer und die asiatischen und europäischen Schwellenländer deutlich günstiger als für Lateinamerika, den Mittleren Osten und große Teile Afrikas (IWF, 2018).

In den USA setzte die **Fed** ihren Kurs der geldpolitischen Normalisierung relativ zügig und konsistent fort. Aber auch die **EZB** reagierte auf die überaus kräftige Konjunktur (reales BIP-Wachstum von 2,5% im Jahr 2017, die höchste Beschäftigung seit Beginn der WWU) und die allmähliche Annäherung der Verbraucherpreisinflation (2017: 1,5%) an das Preisstabilitätsziel von knapp unter 2%, indem sie das Ausmaß der geldpolitischen Expansion im Jahresverlauf 2017 und im bisherigen Jahresverlauf 2018 behutsam zurücknahm.

**Europa** war auf **politischer** Ebene im Jahr 2017 und in den ersten Monaten 2018 durch eine Mischung aus positiven und negativen Entwicklungen geprägt. Der globale Flüchtlingsstrom ebte merklich ab, wenngleich kein Fortschritt bei einer europaweiten Lösung der Flüchtlingsfrage gefunden werden konnte. Die Vertiefung des Euro wurde durch die neue französische Regierung entschlossen betrieben, die langwierige und schwierige Bildung einer neuen großen Koalition in Deutschland dämpfte jedoch die hochgesteckten Erwartungen. Je konkreter die zu diskutierenden Vorhaben werden, desto schwieriger gestaltet sich eine Einigung. In mehreren Ländern wurden nationalistisch-populistische Regierungen gewählt oder im Amt bestätigt. Die Vollendung der Bankenunion und der Ausbau einer Fiskalunion finden ihre Grenzen bei Befürchtungen über eine stärkere europaweite Verteilung von Kosten und Risiken sowie zusätzliche staatenübergreifende Transferzahlungen. Der entschlossene Abbau notleidender Kredite steht in einigen Ländern weiterhin aus. Die Brexit-Verhandlungen erweisen sich als zäh – in zentralen Bereichen ist das Verhandlungsergebnis derzeit nicht absehbar.

Die **Budgetpolitik** in den Euroraumländern profitierte – wie auch in Österreich – von der kräftigen Konjunktur, die eine merkliche Verbesserung der Budgetsalden begünstigte. Die **Geldpolitik** der EZB stand im Jahr 2017 im Zeichen einer behutsamen Verringerung des stark expansiven Kurses. Das monatliche Nettovolumen im Rahmen des Wertpapierankaufsprogramms wurde ab März 2017 von 80 auf 60 Mrd EUR und ab Jänner 2018 (bis mindestens September 2018) auf 30 Mrd EUR verringert. Die Leitzinsen wurden unverändert bei 0, -0,4 und +0,25% belassen, allerdings wurde die Kommunikation über deren künftigen Verlauf im Juni 2017 angepasst, indem keine weitere Senkung mehr als Option in den Raum gestellt wurde.

Die **Finanzierungsbedingungen** für Unternehmen im Euroraum blieben vor diesem Hintergrund sehr günstig oder verbilligten sich sogar weiter. Die Geldmarkt- und Anleihezinsen blieben über das gesamte Laufzeitspektrum und über alle Risikoklassen sehr niedrig, Korrekturen nach Änderungen der geldpolitischen Parameter blieben verhalten oder vorübergehend. Die Kundenzinsen sowohl auf der Spar- als auch auf der Kreditseite blieben niedrig oder sanken sogar noch geringfügig weiter. Die globalen Aktienmärkte verzeichneten im Jahr 2017, getrieben durch das Niedrigzinsumfeld und gute Gewinnerwartungen, starke Kursgewinne, in den ersten Monaten 2018 erfolgte jedoch eine deutliche Kurskorrektur. In Österreich liegen die Zinsen für Immobilien- und Unternehmenskredite – wie auch in der Vergangenheit – im Vergleich zu den meisten anderen EU-Ländern besonders niedrig. Ausgeprägter als im Euroraum beschleunigte sich das Wachstum der Kredite an nicht finanzielle

Unternehmen in Österreich im Jahresverlauf 2017 sehr deutlich auf rund 5% zum Jahresende.

Der **Wechselkurs** des Euro wertete im Jahresverlauf 2017 und auch zu Jahresbeginn 2018 gegenüber dem US-Dollar merklich auf, was die zunehmend günstige Markteinschätzung über die weitere wirtschaftliche Entwicklung im Euroraum und eine sich abzeichnende Verringerung des expansiven geldpolitischen Kurses der EZB widerspiegelte. Dementsprechend erhöhten sich auch die **Zinserwartungen** im Euroraum, wobei der Anstieg – entsprechend dem seitens der EZB kommunizierten vorsichtigen und graduellen Vorgehen der Geldpolitik – bis April 2018 recht moderat ausfiel. Aus Sicht der Geldpolitik verzögert die Euroaufwertung die gewünschte Erholung der Inflationsrate Richtung 2% durch eine Dämpfung der Exportnachfrage sowie der Importpreise.

In Österreich ermöglichte das Zusammentreffen starken Exportwachstums mit einer sehr dynamischen Inlandskonjunktur im Jahr 2017 ein reales BIP-Wachstum von 3%. Eine derartige **Hochkonjunktur** hatte Österreichs Wirtschaft zuletzt vor der Finanzkrise in den Jahren 2006/2007 erlebt. Auf der Inlandsnachfrageseite profitierte zum einen der private Konsum ua von Nachwirkungen der Einkommensteuerreform 2016, dem dynamischen Beschäftigungsverlauf sowie einer sinkenden Sparquote. Zum anderen waren die Ausrustungsinvestitionen eine starke Triebfeder, wobei sich der Schwerpunkt von den Ersatz- zu den Neuinvestitionen verschob. Getragen von der dynamischen Weltnachfrage und der Beschleunigung des Welthandels gewannen die österreichischen Exporte im Verlauf des Jahres 2017 zunehmend an Schwung. Ua regten Mittel aus EU-Struktur- und Investitionsfonds die Investitionstätigkeit und damit die Importe der CESEE-Länder an. Die im Frühjahr 2018 vorliegenden Prognosen erwarten recht einhellig rund 3% BIP-Wachstum für 2018, das sich 2019 auf rund 2% normalisieren dürfte. Mit 2,2% verzeichnete Österreich abermals eine Teuerungsrate merklich über jener des Euroraums oder Deutschlands. Vor allem die Dienstleistungen zeichnen für den Inflationsunterschied verantwortlich (OeNB, 2018). Der Preisanstieg bei Wohnimmobilien setzte sich 2017 fort, wobei die Entwicklung zunehmend von den Bundesländern getrieben wurde, während er sich in Wien beruhigte.

Mit 7 Mrd EUR oder 1,9% des BIP war Österreichs Leistungsbilanz im Jahr 2017 abermals klar positiv. Für 2018 und 2019 rechnen aktuelle Prognosen mit einer leichten Erhöhung des Überschusses auf rund 2½% des BIP. Der Einnahmenüberschuss basiert fast ausschließlich auf den Dienstleistungen (10,4 Mrd EUR, davon Tourismus mit 8,8 Mrd EUR Überschuss). Der Saldo der Direktinvestitionen war mit 1,6 Mrd EUR wie 2016 leicht positiv, wobei die dem Saldo zugrunde liegenden Forderungen und Verbindlichkeiten starken Schwankungen über die Jahre unterliegen.

Der erste Teil des Buchs bietet wie in den Vorjahren eine umfangreiche Darstellung und Analyse der wichtigsten für die Außenwirtschaft relevanten Entwicklungen.

*Niko Hauzenberger* und *Julia Wörz* (OeNB) stellen fest, dass die **Weltwirtschaft** im Jahr 2017 mit 3,7% etwas kräftiger als im Vorjahr wuchs. Haupttreiber der globalen Dynamik waren einerseits die Schwellen- und Entwicklungsländer, welche mit einer konstant positiven Entwicklung von 4,7% aufzeigten, andererseits war 2017 auch für die Industriestaaten wirtschaftlich ein äußerst positives Jahr mit einer Wachstumsrate von 2,3% (0,6 Prozentpunkte über dem Wert des Vorjahres). Die Vereinigten Staaten von Amerika konnten nach gedämpftem Wachstum 2016 um 0,8 Prozentpunkte auf nunmehr 2,3% zulegen. Der Euroraum zeigte sich ebenfalls dynamisch, das Wirtschaftswachstum lag bei 2,4% und war wiederum marginal höher als jenes der Vereinigten Staaten. Lateinamerika (1,3%) und Russland (1,8%) konnten ihre Rezession vorerst überwinden und überzeugten mit um zwei Prozentpunkte höherem Wachstum gegenüber dem Vorjahr. Als Ressourcen exportierende Länder profitierten beide von den steigenden Ölpreisen im Jahr 2017.

Mit einem Jahreswachstum von 4,7% im Durchschnitt wies der **Welthandel** 2017 endlich wieder eine deutliche Dynamik auf und entwickelte sich im Vergleich zu den relativ stagnierenden Werten der Vorjahre beachtlich positiv. Dieser Aufschwung reflektiert die beschleunigte Dynamik des Weltwirtschaftswachstums, insbesondere die Zunahme der Investitionstätigkeiten, die durch die vorteilhaften Finanzierungsbedingungen begünstigt wurden. Laut Internationalem Währungsfonds sind die Aussichten für 2018 (4,6%) und 2019 (4,4%) unverändert positiv. Indikatoren für die Entwicklung des globalen Warenhandels, wie zum Beispiel der WTO World Trade Outlook Indicator (WTOI) und der Baltic Dry Index (BDI), bestätigen diese positive Einschätzung. Generell könnten jedoch die globalen politischen Unsicherheiten zu einer schnellen Umschwung führen, zudem verfolgen die wichtigsten Zentralbanken eine Normalisierungsstrategie der Geldpolitik, welche das Wachstum unter Umständen stärker als erwartet dämpfen könnte.

*Sechs AutorInnen* der *WKÖ* geben einen Überblick über die **institutionellen Rahmenbedingungen des Welthandels** im Jahr 2017. Mit Ablauf des 29. März 2019 wird das Vereinigte Königreich kein Mitgliedstaat der EU mehr sein, sondern zu einem Drittstaat werden („Brexit“). Im Laufe des Jahres 2017 hat US-Präsident Trump eine Reihe von handelspolitischen Maßnahmen gegen „unfaire“ Praktiken der US-Handelspartner angekündigt und einige von ihnen bereits in Kraft gesetzt. Die 11. WTO-Ministerkonferenz (MC11), welche im Dezember 2017 in Argentinien stattfand, lieferte lediglich Ergebnisse in Form von Ministererklärungen zur Fortführung der Arbeiten zum digitalen Handel, zur Beibehaltung des E-Commerce-Moratoriums und zur Fortführung bisheriger Arbeiten zur besseren Berücksichtigung von KMU im Welthandel. Nachdem das Ziel eines Abschlusses der TiSA (Trade in Service Agreement)-Verhandlungen bis Jahresende im November 2016 nicht zuletzt aufgrund der durch die Präsidentschaftswahl in den USA veränderten politischen Situation aufgegeben worden war, ruhten die Gespräche 2017, und auch Anfang 2018 gibt es noch keine Anzeichen für deren Wiederaufnahme. Die Europäische

Kommission hat zurzeit zwei große Projekte auf ihrer handelspolitischen Investitionsagenda: einerseits die Errichtung eines multilateralen Investitionsgerichtshofes (MIC), andererseits die Etablierung eines Europäischen Screening-Mechanismus für ausländische Direktinvestitionen. Die größten Erfolge für die EU-Handelspolitik im vergangenen Jahr waren die vorläufige Anwendung des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens der EU mit Kanada (CETA) mit 21. September 2017 sowie der Abschluss der Verhandlungen mit Japan über ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen am 8. Dezember 2017. Die Verhandlungen der EU mit dem Mercosur über ein Assoziierungsabkommen sowie mit Mexiko über die Modernisierung des Global Agreement befinden sich in der Endphase und stehen kurz vor dem Abschluss.

*Christian Ragacs* und *Klaus Vondra* (beide OeNB) geben ein Bild über die österreichische Wirtschaftsentwicklung im Jahr 2017. Das Wachstum des realen BIP (3%) war im Jahr 2017 das stärkste seit der Finanz- und Wirtschaftskrise. Ein höheres Wirtschaftswachstum wurde zuletzt in den beiden Hochkonjunkturjahren 2006 und 2007 verzeichnet. Sowohl die Inlands- als auch die Auslandsnachfrage trugen zum Wachstum bei. Das Beschäftigungswachstum beschleunigte sich abermals; die Arbeitslosenquote ist erstmals seit fünf Jahren gesunken. Die österreichische HVPI-Inflation lag bei 2,2% und damit deutlich über jener des Euroraums (1,5%). Die OeNB erwartet für das erste und zweite Quartal 2018 ein Wachstum des realen BIP von jeweils 0,8% (gegenüber dem Vorquartal) und ein im Vergleich zu 2017 ähnliches Wachstum im Gesamtjahr 2018. Im Gesamtjahr 2017 hat sich die preisliche **Wettbewerbsfähigkeit** teils wechselkursbedingt um 2,2% verschlechtert. Demgegenüber hat sich in den ersten drei Quartalen des Jahres 2017 die kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit um 1,1% verbessert. Eine externe Sicht auf die Wettbewerbssituation Österreichs durch die Europäische Kommission stellt ein sehr gutes Zeugnis aus. Demnach liegen in Österreich derzeit keine externen Ungleichgewichte vor.

*Leonhard Pertl* (WKÖ) zeigt, dass das Wachstum im österreichischen Wareneinzelhandel nach etlichen Jahren schwachen Wachstums erst im Jahr 2017 wieder merklich anzog. Die Exporte konnten um 8,2% und die Importe um 8,8% markant gesteigert werden. Die Handelsbilanz verschlechterte sich bereits 2016 deutlich auf 4,4 Mrd Euro, und auch 2017 vergrößerte sich das Defizit abermals auf 5,7 Mrd Euro. Das Handelsbilanzdefizit überstieg damit das Niveau vor der Wirtschaftskrise. Bei den Ausfuhren nach Übersee wurden im Jahr 2017 nach dem deutlichen Rückgang im vorangegangenen Jahr mit 9,5% satte Steigerungen erzielt. Bis auf Afrika konnten alle Regionen vom Aufschwung profitieren. Das Wachstum der Ausfuhren nach Europa blieb mit einem Zuwachs von 7,9% gegenüber den Exportsteigerungen nach Übersee etwas zurück.

*Bianca Uilly* und *Jacob Wagner* (beide OeNB) zeigen, dass die **Dienstleistungsbilanz** neuerlich die wichtigste Säule der Leistungsbilanz im Ausmaß von 10,4 Mrd EUR bildete. Gestützt wurde sie hauptsächlich vom Reiseverkehr, der jedoch nicht mehr so dynamisch wie in den Vorjahren gestiegen ist. Erstmals haben die Einnahmen ausländischer Gäste die Marke von 18 Mrd EUR überschritten. Für Gäste aus den USA – 2017 das siebtwichtigste Herkunftsland im Tourismus – war Österreich trotz schwachen USD-Kurses ein attraktives Reiseziel. Neben den Ankünften amerikanischer Touristen sind auch die An-

künfte von Gästen aus Deutschland sowie den Benelux-Ländern weiterhin gestiegen, jedoch mit einem Trend zu kürzeren Aufenthalten. Der Saldo aus dem Verkehr mit Wirtschaftsdienstleistungen, der zweiten Säule der österreichischen Dienstleistungsbilanz, hat sich im Jahr 2017 weiter verringert und lag unter der Marke von 2 Mrd EUR. Die Expansion der unternehmensbezogenen Dienstleistungsexporte nahm 2017 deutlich an Geschwindigkeit auf, die Importe entwickelten sich jedoch noch dynamischer.

*Thomas Cernohous (OeNB)* stellt fest, dass sich die **Direktinvestitionen** von und nach Österreich entgegen dem globalen Trend 2017 sehr dynamisch entwickelten. Nach einem von einer großen Desinvestition gekennzeichneten Jahr 2016 sind 2017 einige größere Direktinvestitionsprojekte abgeschlossen worden. Die Finanzierung über konzernintern vergebene Kredite ist rückläufig, dafür wird für das Berichtsjahr 2017 mit überdurchschnittlich hohen reinvestierten Gewinnen gerechnet. Dadurch werden sowohl bei aktiven Direktinvestitionen mit 201 Mrd EUR als auch bei passiven Direktinvestitionen mit 155 Mrd EUR neue Höchststände erreicht.

\* \* \*

Der Spezialteil widmet sich heuer dem **Protektionismus**. 2017 und insbesondere in der ersten Jahreshälfte 2018 waren protektionistische Tendenzen mit der Gefahr eines ausbrechenden Handelskrieges stark wahrnehmbar. Diese Entwicklungen rückten stärker in den Fokus der internationalen Politik wie auch der öffentlichen Berichterstattung. Die diesjährigen Beiträge widmen sich unter anderem folgenden Fragestellungen: Welche sind die Gründe für den aufkeimenden Protektionismus? In welcher Form manifestiert sich der Protektionismus? Welche potenziellen Kosten bringt er mit sich? Welche Vorteile sind aus erhöhter Autonomie/Protektionismus sowohl politisch als auch ökonomisch zu erwarten? Welche Szenarien zu weiteren Entwicklungen sind vorstellbar? Welche Maßnahmen sind geeignet, um Protektionismus einzudämmen?

*Harald Badinger, Jesus Crespo Cuaresma und Harald Oberhofer (Calle Wirtschaftsuniversität Wien)* bieten einen Überblick über die empirische ökonomische Literatur, die die **Zusammenhänge zwischen internationalem Handel, Umwelt und wirtschaftlicher Entwicklung** wissenschaftlich untersucht, und beschreiben die möglichen Auswirkungen eines „neuen Protektionismus“ anhand des Brexits und der aktuellen Handelspolitik der US-amerikanischen Regierung. Internationaler Handel erhöht eindeutig das BIP pro Kopf. Die Verteilungswirkungen sind hingegen nicht eindeutig und hängen von den Rahmenbedingungen ab. Die von internationalem Handel verursachten Umwelteffekte können ebenfalls nicht eindeutig festgestellt werden. Der Ausgestaltung der internationalen sowie nationalen Umweltpolitik kommt eine bedeutende Lenkungsfunktion zu. Protektionistische Maßnahmen, wie sie durch den Brexit und die handelsabschottende Politik des amerikanischen Präsidenten betrieben werden, bewirken auf Basis der zur Verfügung stehenden Ex-ante-Analysen sowie der ökonomischen Theorie jedenfalls einen weltweiten Wohlfahrtsverlust, der kaum zu kompensieren sein wird.

*Moritz Goldbeck* und *Erdal Yalcin* (beide ifo) zeigen, in welchem Ausmaß protektionistische Maßnahmen für die Stagnation im internationalen Handel der letzten Jahre verantwortlich zeichnen. Sie stellen dar, wie vermehrt Handelshemmnisse in den unterschiedlichen Regionen der Erde eingeführt wurden. Vor allem nicht tarifäre Handelshemmnisse spielen eine große Rolle bei der Errichtung neuer Barrieren durch WTO-Mitgliedstaaten. Neben der Entwicklung von Zöllen zeigen die Autoren die neuen Formen protektionistischer Maßnahmen auf und in welcher Beziehung diese zu Zöllen stehen. Ihre ökonometrischen Schätzungen legen dar, wie stark **nicht tarifäre Handelshemmnisse den internationalen Handel beeinträchtigen** können. Rund 16% des Rückganges im internationalen Handel haben ihre Ursache in der Errichtung von nicht tarifären Handelshemmnissen.

*Simon Evenett* (Universität St. Gallen und CEPR) beschreibt, wie die **Global-Trade-Alert-Datenbank** entstanden ist und wie sie sich in den neun Jahren ihres Bestehens entwickelt hat. Welche Lehren sind aus den bisherigen Erfahrungen zu ziehen? Diese beziehen sich darauf, wie Initiativen zur besseren Überwachung von unilateralen Maßnahmen ausgestaltet werden können, wie sich die Anreize für Akteure innerhalb und außerhalb des öffentlichen Sektors darstellen und auf das fundamentale Verständnis, wie Protektionismus funktioniert. Schließlich geht *Evenett* noch darauf ein, welchen langfristigen Beitrag das Monitoring der handelspolitischen Maßnahmen für das Welthandelssystem leisten kann.

*Ralf Kronberger* (WKÖ) und *Clemens Rosenmayr* (Eurochambres) setzen sich mit **Steuern als protektionistischen Maßnahmen** auseinander, einem wirtschaftswissenschaftlich noch vergleichsweise wenig bearbeiteten Feld. Nach einer kurzen Literaturübersicht analysieren die Autoren die US-Steuerreform „Tax Cuts and Jobs Act 2017“ hinsichtlich ihrer Konformität mit den WTO-Regeln: Die diskriminatorische Behandlung von Lizenzzahlungen und Zahlungen aus immateriellen Gütern verstößt wahrscheinlich gegen Artikel XVII des GATS. Die Befreiung von Dividenden ausländischer Niederlassungen an US-Firmen könnte als Exportsubvention qualifiziert werden und damit Artikel III des „Agreement on Subsidies and Countervailing Measures“ verletzen. Darüber hinaus finden sich im WTO-Recht noch weitere Regeln, die die protektionistische Anwendung von Steuern hintanhaltend sollen. Bei Gütern dürfen keine ausländische Güter diskriminierenden Steuern angewendet werden. Im „Agreement on Trade Related Measures“ ist dafür vorgesorgt worden, dass über Ursprungsregeln keine bevorzugte Preisgestaltung heimischer Produkte gegenüber ausländischen Produkten erfolgt. Im Streitbeilegungsmechanismus der WTO hatten sich deutlich über 20 Fälle mit der protektionistischen Ausgestaltung von Steuern auseinanderzusetzen.

*Julia Grübler* und *Robert Stehrer* (beide wiiw) zeigen, dass es wesentlich vom angewandten Maßnahmen-Typ, dem betroffenen Produkt und auch vom Handelspartner abhängt, ob eine **nicht tarifäre Maßnahme** handelsfördernd oder handelshemmend wirkt. Das trifft auch auf österreichische Exporte zu, die für Absatzmärkte außerhalb der EU bestimmt sind. Da der Anteil der österreichischen Exporte von Maschinen und Fahrzeugen sowie bearbeiteten Waren besonders hoch ist, sollte in künftigen und laufenden Verhandlungen ein

Hauptaugenmerk auf technische Handelsbarrieren gelegt werden. Trotzdem sollte der Agrarsektor nicht außer Acht gelassen werden. Mit durchschnittlich lediglich 5% aller Exporte in die „Top 10“-Exportdestinationen außerhalb der EU scheint der Landwirtschaftssektor zwar ökonomisch weniger bedeutend zu sein – er birgt aber im Hinblick auf die starke Nutzung verschiedener nicht tarifärer Handelsbarrieremaßnahmen Steigerungspotenzial. Insbesondere für Brasilien und Japan steht ein relativ niedriger Anteil des Agrarsektors an den gesamten österreichischen Exporten stark negativen durchschnittlichen Handelseffekten von gesundheits- und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen sowie technischen Handelsbarrieren gegenüber.

*Paul Rübig (Europäisches Parlament)* geht darauf ein, wie der **Multilateralismus von protektionistischen Tendenzen betroffen** ist. Seit Ende des Zweiten Weltkriegs bestimmte der Multilateralismus die globale Handelsordnung. Die Welthandelsorganisation (WTO) als Hüterin ihrer Regeln umfasst heute 164 Mitgliedsländer, welche zusammen ungefähr 98% des weltweiten Handels repräsentieren. Die Wahl von populistischen Entscheidungsträgern, die protektionistische Maßnahmen einfordern, stellt jedoch eine ernstzunehmende Herausforderung für unser Wirtschaftssystem dar, welches eine offene, regelbasierte und diskriminierungsfreie multilaterale Handelsordnung fördert. Um die Vorteile dieses Systems zu verteidigen, ist es notwendig, das Mandat der WTO neu zu definieren und zu erweitern. In diesem Zusammenhang sollten der WTO neue Zuständigkeiten in den Bereichen nationale Dienstleitungsvorschriften, E-Commerce, Investitionserleichterungen und horizontale Subventionen übertragen werden. Darüber hinaus sollte sich die WTO für eine Verbesserung von Transparenz einsetzen und einen Schwerpunkt auf regulatorische Praktiken zum Vorteil von kleinen und mittleren Unternehmen legen. Gleichzeitig wäre es an der Zeit, die Verhandlungen zur Doha-Entwicklungsagenda abzuschließen, wobei besondere Aufmerksamkeit auf die Bedürfnisse von Entwicklungsländern in Zeiten der digitalen Revolution gelegt werden sollte und neue Verhandlungen zu aktuellen und zukünftigen Veränderungen in der Weltwirtschaft gestartet werden sollten, wie etwa der zunehmenden Vermischung von Güter- und Dienstleistungshandel.

*Lucian Cernat (Europäische Kommission)* betrachtet eingehend den **Dienstleistungssektor** und mit diesem im Zusammenhang stehende **protektionistische Maßnahmen**. Er zeigt die unterschiedlichen Erbringungsarten im Dienstleistungshandel auf, deren wechselseitige Abhängigkeiten und wie sie von Handelshemmnissen betroffen sein können. Anhand der Datenbank der OECD (Services Trade Restrictiveness Index) und der Global-Trade-Alert-Datenbank stellt er dar, wie sich Handelshemmnisse im Dienstleistungsbereich entwickelt haben. Die am stärksten betroffenen Dienstleistungssektoren sind der Finanzdienstleistungssektor, lokale Transportdienstleistungen und Internetdienstleistungen. Zuletzt arbeitet er die ökonomische Bedeutung des Dienstleistungssektors heraus und damit die Wichtigkeit weiterer Liberalisierungsschritte. Der Großteil der in der Exportwirtschaft generierten Beschäftigung hängt am Dienstleistungsexport.

*Stephen King (HSBC)* widmet sich dem **Protektionismus im 21. Jahrhundert**. Viele Jahre lang schien die Globalisierung ein unumkehrbarer Prozess.

Sie wurde von offenen Grenzen, der Heranbildung globaler Institutionen, durch den Zusammenbruch des Kommunismus sowjetischer Machart und die Etablierung international akzeptierter Regeln gestützt. Aktuell macht sich aber insbesondere im Westen eine Tendenz steigender Skepsis gegenüber der Globalisierung breit. Die traditionelle Unterscheidung zwischen rechtem und linkem Lager ist der Dichotomie pro und kontra Globalisierung gewichen. Der Autor gibt Erklärungen dafür, warum die Einstellung des Westens zur Globalisierung getrübt wurde und warum der Protektionismus im Aufwind ist. Die politische Trennung in „Wir und die Anderen“ führt zu inkonsistenten wirtschaftspolitischen Forderungen. Diese werden durch Ängste des Westens vor Machtverlust gegenüber dem Osten weiter genährt.

\* \* \*

„Schwerpunkt Außenwirtschaft“ erscheint heuer bereits zum siebten Mal. Die rege Nachfrage und zahlreiche positive Rückmeldungen zu den früheren Ausgaben bestätigen die Notwendigkeit einer regelmäßigen auch schriftlichen Aufarbeitung und eines „Diskussionsforums“ zu Belangen der österreichischen Außenwirtschaft, sowohl zu laufenden Entwicklungen als auch zu spezifischen aktuellen Themenstellungen. Die Publikation wird in enger Zusammenarbeit zwischen der Oesterreichischen Nationalbank und der Wirtschaftskammer Österreich herausgegeben. Die vielfältigen Anknüpfungspunkte dieser Institutionen reichen von der Erstellung der Zahlungsbilanzstatistik und makroökonomischer Prognosen sowie der Analyse und Beaufsichtigung des Finanzsektors im Fall der OeNB über die enge Zusammenarbeit mit und die Betreuung von Exportunternehmen sowie die Grundlagenarbeit und Positionierung in der internationalen Handelspolitik im Fall der WKÖ bis hin zum gemeinsamen gesamtwirtschaftlichen Interesse beider Institutionen. Wir danken den Autorinnen und Autoren für ihre Beiträge und hoffen, dass der Band neben seiner Funktion als Dokumentations- und Nachschlagewerk auch Ideen und Impulse für die Gestalter der Wirtschafts- und Unternehmenspolitik bietet.

## Literatur

- IMF, (2017), World Economic Outlook. April. <http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017>.
- OeNB, (2018), Geschäftsbericht 2017, März. <https://www.oenb.at/Publikationen/Oesterreichische-Nationalbank/Geschaeftsbericht/2017/geschaeftsbericht-2017.html>.



## Editorial: Austria shares strong global recovery – but global protectionist threats escalate

*Ernest Gnan, Ralf Kronberger*

2017 and the first months of 2018 were globally and in Europe characterised by a strong business cycle with subdued inflation, by steps towards a normalisation of monetary policies, by a continuation of populist tendencies and global tensions and in particular by setbacks in global trade integration and an escalation of protectionist measures. It becomes increasingly obvious that the last two factors – besides so far quite muted direct effects – generate uncertainty and can thus seriously endanger the economic recovery.

2017 saw a marked strengthening of **global growth** to 3.8%, with investment being a main driver. In terms of regions, growth was strongest in the developed world, Asia and the CESEE countries. Backed by the favourable cyclical situation and strong investment, the volume of world trade, which had suffered during the crisis, recovered strongly and should have grown by around 5% in 2017. Crude oil, natural gas and metal prices rose in reply to strong demand, providing a stimulus to commodity exporting economies. For 2018 and 2019, the IMF expects 3.9% global real economic growth. Growth is supported by favourable financing conditions, a pro-cyclical US fiscal expansion and strong business sentiment.

However, since early 2018 various economic sentiment and early indicators have been deteriorating, and many forecasting institutes and economic analysts believe that the **business cycle** may have peaked in 2017. The IMF identifies three **main risks** for its quite optimistic economic outlook: first, the materialisation of financial stability risks currently building up, which would tighten financing conditions; second, the correction of pro-cyclical macroeconomic policies, which will ultimately have to happen; and third, protectionism and international conflicts. Over the medium to long run, the IMF expects a marked dampening of economic growth: population ageing and low productivity growth will dampen potential output growth; high public debt ratios in many countries will necessitate fiscal consolidation; the very favourable financing conditions made possible by expansionary monetary policies cannot last indefinitely. Overall, the IMF sees economic prospects considerably more favourable for industrial countries and Asian and European emerging economies than for Latin America, the Middle East and large parts of Africa (IMF, 2018).

In the United States, the **Federal Reserve Bank** continued its monetary policy normalisation swiftly and consistently. But also the **ECB** reacted to the strong economic upturn (real GDP grew by 2.5% in 2017, highest employment since the start of the euro area) and the gradual approach of headline consumer price inflation (2017: 1.5%) to the ECB's price stability definition of below but close to 2%, by cautiously reducing the extent of monetary policy expansion in the course of 2017 and 2018.

**Political developments in Europe** during 2017 and in the first months of 2018 were mixed. The global flow of refugees to the EU subsided gradually, while no progress towards a European solution of the allocation of refugees within the EU could be reached. The new French government vigorously pushed the agenda of deepening the Economic and Monetary Union. However, the lengthy and difficult formation of a new coalition government and Germany put a damper on initial high-flying expectations. The more concrete the measures discussed become, the more difficult an agreement turn out. In several countries, nationalist-populist governments were elected or confirmed in office. The completion of the European Banking Union and the establishment of a European Fiscal Union find their limits in fears of a stronger European-wide distribution of costs and risks as well as additional transfers across countries. A decisive reduction of non-performing loans is still pending in some countries. The Brexit negotiations turn out to be difficult – in many areas the final turn out of the negotiations remains unclear as yet.

**Fiscal policies** in euro area countries, including Austria, benefited from the strong business cycle, which improved fiscal balances markedly. In the course of 2017, the ECB cautiously reduced the strongly expansionary **monetary policy** stance. It reduced the volume of monthly net asset purchases in the framework of the Expanded Asset Purchase Program (APP) from 80 to 60 billion EUR in March 2017 and to 30 billion EUR as of January 2018 (the program was announced to run at least until September 2018). The ECB kept its key interest rates unchanged at 0%, -0.4% and +0.25%, while it changed its forward guidance on their future path in June 2017 by no longer mentioning the option of a further reduction in key interest rates.

Against this background, **financing conditions** for euro area enterprises remained very favourable or became even cheaper. Money market and bond yields remained very low across the yield curve and all risk categories, corrections after announcements of changes in monetary policy parameters remained muted and temporary. Retail interest rates on both savings and loans remained low or fell even slightly further. Driven by low interest rates and favourable profit outlooks, global stock markets recorded strong gains in 2017 but suffered a sharp price correction in the first months of 2018. As in the past, in Austria interest rates on real estate and corporate loans were even lower than in most other euro area countries. Growth of credit to non-financial firms in the course of 2017 also accelerated more markedly in Austria than in the euro area, reaching 5% by year-end.

The **euro appreciated** markedly against the US dollar during 2017 and the first months of 2018, reflecting increasingly favourable market views of the euro area economic outlook and an expected tapering of the ECB's monetary expansion. Accordingly, **interest rate expectations** in the euro area increased until April 2018, albeit moderately, in line with the cautious and gradual withdrawal of monetary stimulus as announced by the ECB. From a monetary policy perspective, the appreciation of the euro delays the desired recovery of consumer price inflation towards 2%, through a dampening of export demand and import prices.

In **Austria**, the coincidence of strong export growth and very dynamic domestic demand boosted real GDP growth to 3% in 2017. Austria experienced a comparatively **strong boom** the last time before the financial crisis, in 2006/2007. On the domestic side, private consumption benefited among other things from the lagged effects of the 2016 tax cuts, the dynamic growth of employment and a fall in the savings ratio. Equipment investment was the other driver of domestic demand, with the focus shifting from replacement to new investment. On the back of dynamic world demand and the acceleration in world trade, Austrian exports increasingly gained momentum in the course of 2017. Among other things, EU structural and investment funds drove investment activity in CESEE countries. Economic forecasts as of Spring 2018 expect around 3% of real GDP growth in 2018 and a normalisation to around 2% in 2019. At 2.2%, Austria's inflation rate was again markedly above the euro area average in 2017. Service prices are mostly responsible for the inflation difference (OeNB, 2018). The increase in the price of residential real estate continued in 2017, with the development increasingly being driven by regions other than Vienna, while price developments in Vienna moderated.

At 7 billion EUR or 1.9% of GDP, **Austria's current account balance** in 2017 was again clearly in surplus. For 2018 and 2019 current forecasts expect a slight increase in the surplus to 2½% of GDP. The surplus stems almost exclusively from services (10.4 billion EUR, of which tourism makes up 8.8 billion EUR). Similarly to 2016, the FDI balance was again slightly positive at 1.6 billion EUR in 2017; however, underlying claims and liabilities fluctuate strongly over the years.

\* \* \*

The first section of the book provides a description and analysis of recent developments influencing Austria's external economic relations.

According to *Niko Hauzenberger und Julia Wörz (both OeNB)*, the **global economy** grew by 3.7% in 2017, ie at a higher pace than in 2016 (3.2%). Global economic expansion was not only driven by emerging and developing economies, constantly growing at a rate of 4.7%, but also by the economic upturn in the industrialised countries with a growth rate of 2.3%. According to the IMF, economic growth in the US accelerated by 0.8 percentage points as compared to the previous year, GDP expanded at a rate of 2.3% in 2017. The Euro area grew by 2.4%, thus again slightly outperforming the average growth rate of the developed countries and the US. Latin America (1.3%) and Russia (1.8%) fully recovered from their economic recession, exhibiting two percentage points higher economic growth than in the preceding year and benefiting as commodity-exporting countries from rising oil prices.

With a growth rate of 4.7% global trade accelerated at considerably higher pace than in previous years (2.5% in 2016) exhibiting a long desired rebound. The upswing in trade is a mirror image of the synchronised boom of the economies around the globe, as trade potentially exhibits pro-cyclical behaviour. Moreover, increased demand driven by investments, especially in the industrialized countries, is another important reason for the current flourishing trade. Despite some downward risks, such as political uncertainties and tightening

monetary policies of major central banks, the outlook continues to be positive with expectedly high growth rates of global trade in 2018 (4.6%) and in 2019 (4.4%). Current short-term indicators, such as the WTO World Trade Outlook Indicator (WTOI) and the Baltic Dry Index (BDI), support this positive projections.

*Six authors* of the *WKÖ* describe **recent developments in the trade policy of the European Union**. The United Kingdom will no longer be a member of the European Union and will become a third country by 29 March 2019 (“Brexit”). In 2017 US President Trump announced a series of trade measures against “unfair” practices of US trading partners, which have partially entered into force. The 11th WTO Ministerial Conference (MC11), which took place in December 2017 in Buenos Aires, Argentina, delivered only results in form of ministerial decisions on fisheries subsidies, maintaining the current practice of not imposing duties on electronic transmissions, and a commitment to continue negotiations on a better integration of SME in global trade. In November 2016 the goal of concluding the TiSA negotiations by the end of the year had to be dismissed, partly due to the changing political environment in the aftermath of the presidential elections in the USA. The talks were pausing in 2017. Early in 2018 there are still no signs of their resumption. The European Commission currently has two major projects on its trade investment agenda, on the one hand the establishment of a multilateral investment court (MIC) and, on the other, the establishment of a European screening mechanism for foreign direct investment.

The greatest success for the European trade policy was the provisional application of the CETA in September 2017 and the conclusion of the negotiations with Japan in December 2017. Negotiations with Mercosur on an Association Agreement and with Mexico on the modernisation of the Global Agreement are nearing completion.

*Christian Ragacs* und *Klaus Vondra* (both *OeNB*) provide an overview of **economic developments in Austria** in 2017. With real output growing by 3%, 2017 was the best year for the Austrian economy since the outbreak of the financial and economic crisis; higher growth rates were last seen in the two boom years of 2006 and 2007. The strong performance was driven by both domestic and external demand. Employment growth continued to accelerate, and the jobless rate declined for the first time in five years. HICP inflation in Austria reached 2.2%, thus visibly exceeding the euro area average of 1.5%. With regard to real GDP growth in 2018, the *OeNB* projects quarter-on-quarter growth of 0.8% for the first two quarters, respectively, and year-on-year growth more or less at the level observed in 2017. Because of exchange rate developments, Austria’s price **competitiveness** deteriorated by 2.2% in 2017 as a whole – whereas the cost competitiveness of the Austrian economy even increased by 1.1% in the first three quarters. In view of these developments, the Austrian economy received an excellent report card from the European Commission. For the time being, the European Commission did not identify any external imbalances.

*Leonhard Pertl* (*WKÖ*) shows that after several years of very weak growth, Austria’s **foreign trade in goods** picked up noticeably in 2017. Exports in-

creased by 8.2% and imports by 8.8%. The trade balance already deteriorated significantly in 2016 to 4.4 billion euros and in 2017, the deficit widened again to 5.7 billion euros. The trade deficit thus exceeded the level before the economic crisis. After the significant decline in the previous year, exports to overseas went up sharply by 9.5% in 2017. With the exception of Africa, all regions benefited from the upturn. Compared to overseas export increases growth in exports to Europe was slightly lower at 7.9%.

*Bianca Ully and Jacob Wagner (both OeNB)*, show that in 2017 the **balance of services** was the strongest pillar in the Austrian balance of payment accumulating a surplus of 10.4 bn EUR. The most important factor was tourism, although tourism did not grow as dynamically as the years before. For the first time income from foreign guests exceeded the mark of 18 billion EUR. Income from guests from the US – Austria's 7th most important country of origin in tourism – grew strongly, despite the weak dollar exchange rate. Besides American guests, the number of arrivals from German and Benelux countries increased further; there is a tendency for shorter stays though. The balance of business services – the second pillar of Austria's balance of services – decreased again in 2017 and did not quite reach 2 billion EUR due to stronger growth of ingoing business oriented services.

Cross-border transaction of digital services such as streaming services are becoming more and more important. Since September 2017, a new data source provides information about the export and import of digital services as well as the import of consumed digital services. Information of this source was integrated into the balance of payments retroactive back to 2014. Therefore the fourth chapter of this analysis is dedicated to the methodological compilation and accounting of digital services.

According to *Thomas Cernohous (OeNB)*, **Austrian direct investment** rose in 2017 significantly in contrast to global trends. While in 2016 a major divestment dominated the overall picture, the development in 2017 was characterised by several FDI-deals. Intracompany loans are losing importance, reinvested earnings on the other hand are expected to perform strongly in 2017. Overall new record stocks were calculated, 201 billion EUR for outward FDI and 155 billion EUR for inward FDI.

\* \* \*

This year's special focus is devoted to protectionism. 2017 witnessed important setbacks to international trade integration and in fact an escalation in protectionism. In particular, increasing tensions in international economic relations, even pointing towards a trade war, moved into the focus of policy makers' and media attention. This years' authors seek to provide answers to the following questions: What are the reasons for the surge of protectionism? In what form does protectionism evolve? What are economic consequences of protectionism? What are potential costs? Does a higher degree of autonomy/protectionism in trade policy provide – political and/or economic – benefits? Which developments can be expected, what are likely or possible scenarios? What can be done to prevent a further increase in protectionism?

*Harald Badinger, Jesus Crespo Cuaresma and Harald Oberhofer (Call Vienna University of Economics and Business)* review the available **empirical evidence** regarding the **effects of trade on inequality and the environment** and also briefly discuss the potential effects of rising protectionism, taking the Brexit and US president Trump's trade policy as two cases in point. Regarding the relation between trade and economic development, the evidence is unambiguous: trade increases per capita income. The link between trade and inequality is much less clear-cut. A similar conclusion holds true for the relationship between trade and environmental depletion. The empirical evidence points to ambiguous results, suggesting that the effects of trade are multifaceted and potentially offsetting, requiring a careful consideration of possible side effects of liberalisation.

*Moritz Goldbeck and Erdal Yalcin (both ifo)* illustrate how trade protection across the world and in specific countries emerged. An important share of modern trade policy is increasingly shaped by non-tariff measures which are applied by all WTO members. Therefore, besides illustrating the development of traditional customs duty patterns, a core aim of their contribution is to work out how other, **new forms of trade protection** have emerged over the past years and how they are related to customs duties. Based on econometric estimations, the analysis illustrates how strong non-tariff measures can reduce international trade. To a large extent, the rise in global trade protectionism did not occur in the form of traditional customs duties (tariffs) but with trade policy instruments which are barely harmonised within the WTO, ie non-tariff measures.

*Simon J. Evenett (University of St. Gallen and CEPR)* briefly describes the **origins and operation of the Global Trade Alert**, the independent trade policy monitoring service that he coordinates. Evenett draws ten lessons from the experience over the past nine years. These lessons refer to the design of policy initiatives, the monitoring of unilateral policy choices, the incentives facing actors in the public and private sectors, our understanding of the notion of protectionism, and the contribution which such monitoring can make to the long-term development of the world trading system.

*Ralf Kronberger (WKÖ) and Clemens Rosenmayr (Eurochambres)* analyse how **taxes** can be and are used as **protective trade measures**, a topic on which the economic literature is rather scarce. The US Tax Cuts and Jobs Act 2017 potentially infringes WTO rules: discriminatory treatment of royalties and payments for intangible assets possibly violate Art. XVII GATS. Exempting dividend payments of foreign affiliates to US companies from taxation could be qualified as an export subsidy, violating Article 3 in the SCM agreement. Other violating measures are discriminatory taxes on imported goods affecting the GATT and local content provisions allowing favourable pricing for domestically produced goods affecting the Agreement on Trade Related Investment Measures. The Dispute Settlement Mechanism of the WTO dealt with more than 20 cases related to tax issues. A small overview is provided in their article.

*Julia Grübler and Robert Stehrer (both Vienna Institute for International Economic Studies)* assess the **impact of non-tariff measures (NTMs)** on trade flows. They find both trade-hampering and trade-promoting effects, depending on the nature of the NTM, the product concerned and the trading partner. This

is also the case for Austrian exports to extra-EU destinations. As the share of machinery and transport equipment in Austrian exports is particularly high, technical barriers to trade need special attention in upcoming and ongoing trade negotiations. The agricultural sector should not be neglected, though. While economically small with a share of only 5% in Austrian exports to the country's top ten extra-EU destinations, agriculture bears growth potential, given the intense use of NTMs in agriculture. For Brazil and Japan, in particular, a relatively low share of agricultural products in Austrian exports faces strong trade-restricting effects of sanitary and phytosanitary measures as well as technical barriers to trade.

*Paul Rübig (European Parliament)* elaborates on **multilateralism in times of rising protectionism**. Since the end of World War II, multilateralism was at the core of global trade governance. The World Trade Organization (WTO) as the guardian of its rules comprises today 164 member countries, which represent around 98% of global trade. However, the election of populist leaders demanding protectionist measures poses a serious challenge for our economic system, which fosters an open, rule-based and non-discriminatory multilateral trading order. In order to defend the advantages of this system, it is necessary to redefine and enlarge the mandate of the WTO. In this context, the WTO should receive new competences in the areas of domestic regulation in services, e-commerce, investment facilitation and horizontal subsidies. Furthermore, the WTO should aim at improving transparency and focus on regulatory practices for the benefits of small and medium sized enterprise. At the same time, it would be time to finalise the negotiations of the Doha Development Agenda, while giving special attention to the needs of developing countries in times of the digital revolution, and opening negotiations on additional new issues addressing recent and future changes in the world economy, such as servicification.

*Lucian Cernat (European Commission)* identifies **protectionist tendencies affecting trade in services**. He analyses different modes of supply, their interdependence and barriers to services trade in general. The empirics of services restrictions are analysed by means of the OECD Services Trade Restrictiveness Index and the Global Trade Alert database. All in all, measures seem to be less restrictive in the services sector than in the goods sector. The top three most affected sectors are financial services, local transport and sightseeing services, and internet services. As far as modes of supply are concerned, most harmful measures can be found in the area of the temporary movement of labour. Finally, he stresses the economic importance of services trade and therefore the benefits of lowering trade barriers in the services sector. The majority of EU jobs supported by exports in fact rely on services export.

*Stephen King* tackles **protectionism in the 21st century**. For many years, globalisation appeared to be inevitable, thanks to open borders, new technologies, the formation of global institutions, the collapse of Soviet-style communism and the establishment of international 'rules of the game'. Today, however, globalisation is increasingly rejected, particularly in the West. The old 'left/right' political distinction is replaced by a 'globalist/isolationist' dichotomy. The paper explains why the West's love affair with globalisation has soured

and why new protectionist narratives have emerged. It also suggests that the rise of ‘them and us’ narratives is leading to increasingly incoherent economic claims which, in turn, stem from growing Western anxiety about the shift in the balance of economic power from West to East.

\* \* \*

“Focus on External Trade” appears for the seventh time this year. High demand and positive feedback to the earlier editions confirm the need for a regular and published treatment and discussion of issues relevant for Austria’s external sector, both current developments and specific topical themes. The publication is again produced in close cooperation between the Oesterreichische Nationalbank (OeNB – the central bank of Austria) and the Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ – the Austrian Federal Economic Chamber). The OeNB’s involvement is motivated by its responsibility for Austria’s balance of payments statistics, for macroeconomic forecasts as well as the analysis and surveillance of the financial sector. The WKÖ’s interest stems from its close cooperation with, and the numerous services performed for, export companies as well as its interest in elaborating groundwork for and representing positions for enterprises in international trade policy. The editors thank all authors for their contributions and hope that the volume, besides documenting developments for future reference, might also offer one or the other interesting idea or impetus for businesses and policy makers alike.

## References

- IMF, (2018), World Economic Outlook. April. <http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017>.
- OeNB, (2018), Annual Report 2017, May. <https://www.oenb.at/en/Publications/Oesterreichische-Nationalbank/Annual-Report.html>

# Aktuelle Entwicklung der Weltwirtschaft und des Welthandels

*Niko Hauzenberger, Julia Wörz*

*Wissenschaftliche Assistenz: Angelika Knollmayer*

Im Jahr 2017 wuchs die Weltwirtschaft um 3,7%, was einen höheren Wert als im Vorjahr (3,2%) darstellt. Haupttreiber der globalen Dynamik waren einerseits die Schwellen- und Entwicklungsländer, welche mit einer konstant positiven Entwicklung von 4,7% aufzeigten, andererseits war 2017 auch für die Industriestaaten wirtschaftlich ein äußerst positives Jahr mit einer Wachstumsrate von 2,3% (0,6 Prozentpunkte über dem Wert des Vorjahres). Die Vereinigten Staaten von Amerika konnten nach gedämpftem Wachstum 2016 um 0,8 Prozentpunkte auf nunmehr 2,3% zulegen. Der Euroraum zeigte sich ebenfalls dynamisch, das Wirtschaftswachstum lag bei 2,4% und war wiederum marginal höher als jenes der Vereinigten Staaten. Lateinamerika (1,3%) und Russland (1,8%) konnten ihre Rezession vorerst überwinden und überzeugten mit zwei Prozentpunkte höherem Wachstum gegenüber dem Vorjahr. Als Ressourcen exportierende Länder profitierten beide von den steigenden Ölpreisen im Jahr 2017.

Mit einem Jahreswachstum von 4,7% im Durchschnitt wies der Welthandel 2017 endlich wieder eine deutliche Dynamik auf und entwickelte sich im Vergleich zu den relativ stagnierenden Werten der Vorjahre beachtlich positiv. Dieser Aufschwung reflektiert die beschleunigte Dynamik des Weltwirtschaftswachstums, insbesondere die Zunahme der Investitionstätigkeiten, die durch die vorteilhaften Finanzierungsbedingungen begünstigt wurden. Laut Internationalem Währungsfonds sind die Aussichten für 2018 (4,6%) und 2019 (4,4%) unverändert positiv. Indikatoren für die Entwicklung des globalen Warenhandels, wie zum Beispiel der *WTO World Trade Outlook Indicator (WTOI)* und der *Baltic Dry Index (BDI)*, bestätigen diese positive Einschätzung. Generell könnten jedoch die globalen politischen Unsicherheiten zu einem schnellen Umschwung führen, zudem verfolgen die wichtigsten Zentralbanken eine Normalisierungsstrategie der Geldpolitik, welche das Wachstum unter Umständen stärker als erwartet dämpfen könnte.

## 1 Globaler Konjunkturverlauf

Das globale Konjunkturbild zeigte im Vergleich zum Vorjahr eine starke Aufwärtsdynamik. Nach der recht positiven Wachstumsrate 2014 (3,6%) reduzierte sich das weltweite BIP-Wachstum 2015 und 2016 um jeweils 0,2 Prozentpunkte. 2017 jedoch kam es zur erhofften Trendumkehr mit einem Weltwirtschaftswachstum von bemerkenswerten 3,7%. Laut der Jännerprognose des Internationalen Währungsfonds (IWF, Jänner 2018) bleiben die Aussichten

für 2018 und 2019 mit einer anhaltenden Beschleunigung weiterhin positiv. Die Wirtschaft verstärkt damit weltweit ihren konjunkturellen Aufschwung aufbauend auf einer immer breiteren Basis an Ländern. Global gesehen, wurde die wirtschaftliche Dynamik im Jahr 2017 zwar immer noch von den Schwellen- und Entwicklungsländern getragen, jedoch konnten die Industriestaaten mit starkem Wachstum von 2,3% überzeugen. In der näheren Zukunft geht der IWF davon aus, dass sich der Aufschwung in Schwellen- und Entwicklungsländern auch heuer und 2019 fortsetzt, für die Industrieländer wird für diesen Zeitraum ein stabiles Wachstum prognostiziert. Mittelfristig erwarten rezente Prognosen eine Stabilisierung des Weltwirtschaftswachstums etwas unter dem Vorkrisenniveau, da sich das Potenzialwachstum der meisten fortgeschrittenen und aufstrebenden Volkswirtschaften insgesamt abgeschwächt hat.

Die überraschend gute Entwicklung in den Industriestaaten im Jahr 2017 ist speziell hervorzuheben, insbesondere der Euroraum und Asien sind für die breite Aufwärtsrevision des Weltwirtschaftswachstums verantwortlich. Für den Euroraum wird ein Wirtschaftswachstum von 2,2% für 2018 prognostiziert und für 2019 2%.<sup>1</sup> Asien soll seinen Wachstumstrend auch 2018 und 2019 fortsetzen, darüber hinaus zeigte die Steuerreform in den Vereinigten Staaten bereits 2017 wachstumsfördernde Effekte. Die dadurch erwarteten höheren Unternehmensinvestitionen verbessern die Wirtschaftsaussichten für die USA ebenfalls für 2018 und 2019. Ebenso ist 2017 das Wirtschaftswachstum Japans auf 1,8% gestiegen, gegenüber einer Wachstumsrate von 0,9% im Vorjahr. Einzig Großbritannien konnte aufgrund des Brexit mit dem synchronisierten Wirtschaftsaufschwung nicht Schritt halten. Mit einem Rückgang der Wachstumsrate um 0,2 Prozentpunkte auf 1,7% ist Großbritannien damit die Ausnahmeerscheinung unter den wichtigsten Ökonomien. Aufgrund der Unsicherheit bezüglich des detaillierten Abwicklungsplans des Brexit sind die Wachstumsaussichten für 2018 und 2019 weiterhin gedämpft. Trotzdem ist davon auszugehen, dass das günstige internationale Umfeld bisher stärkere negative Auswirkungen aufgrund des Austritts aus der EU verhindert hat. In China stabilisierte sich das Wachstum 2017 bei 6,8%, was eine kurzfristige Beendigung der Abwärtstendenz bedeutete. Die Wirtschaft in China profitierte 2017 vor allem von der Belebung der globalen Nachfrage nach Investitions- und Kapitalgütern. Die Aussichten für China für die Jahre 2018 und 2019 versprechen einen leichten Rückgang der Wachstumsraten auf 6,6% beziehungsweise 6,4%. In Indien kam es zu einer Abschwächung der Dynamik mit einer Wachstumsrate von 6,7%. Jedoch erwartet der IWF, dass sich das globale Wachstumsmomentum 2018 und 2019 auch auf Indien überträgt.

Außerdem unterstützen Schwellenländer wie Brasilien und Russland den allgemeinen Trend inzwischen wieder mit positiven Wachstumsraten. Wie alle Ressourcen exportierenden Länder profitierten sie vom steigenden Ölpreis im Jahr 2017. Lateinamerika wuchs 2017 mit 1,3%. Laut IWF soll sich dieser Wachstumstrend für 2018 und 2019, zusätzlich gestützt von vorteilhaften Finanzierungsbedingungen, weiter fortsetzen.

---

<sup>1</sup> Mit 2,4% für 2018 liegt die Märzprognose der EZB knapp darüber, 2019 geht die EZB von einem BIP-Wachstum von 1,9% aus (EZB, März 2018).

Die erhoffte starke Dynamik des Welthandels im Jahr 2017 stützte die weltweite wirtschaftliche Beschleunigung – laut IWF wuchs der Welthandel 2016 um beachtliche 4,7%. Die starke Verflechtung der globalen Produktionsketten zwischen den aufstrebenden Volkswirtschaften und der wiedererstarteten globalen Nachfrage war für die rasante Dynamik des Welthandelwachstums mitverantwortlich, da der Welthandel tendenziell ein prozyklisches Verhalten aufweist. Die erhöhte Importnachfrage weltweit aufgrund von insgesamt höheren Investitionsausgaben und erhöhtem Output im verarbeitenden Gewerbe, insbesondere in den Industrieländern und China, beflügelte den Welthandel (IWF, Jänner 2018). Da von einem Anhalten der expansiven Konjunkturphase auszugehen ist, sind die Prognosen des Welthandels durchwegs positiv. Der IWF prognostiziert daher ein Welthandelwachstum von 4,6% für 2018 und erst 2019 einen leichten Rückgang des Wachstums auf 4,4%.

Tabelle 1.1: **Globales BIP-Wachstum 2013–2016 und Ausblick 2017–2019**

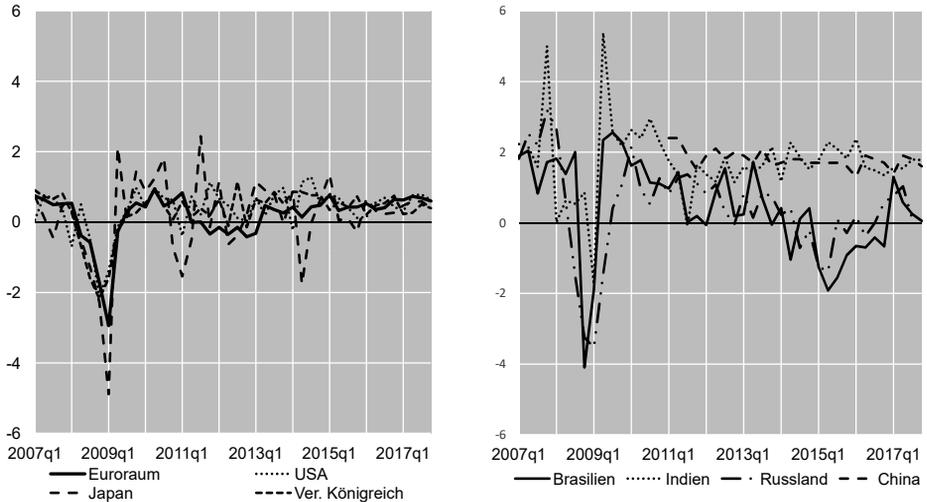
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Veränderung zum Vorjahr in %				Prognosen		
<b>Welt</b>	3,5	3,6	3,4	3,2	3,7	3,9	3,9
<b>Industrieländer</b>	1,3	2,1	2,2	1,7	2,3	2,3	2,2
USA	1,7	2,6	2,9	1,5	2,3	2,7	2,5
Vereinigtes Königreich	1,9	3,1	2,2	1,9	1,7	1,5	1,5
Euroraum	-0,2	1,3	2,0	1,8	2,4	2,2	2,0
Japan	2,0	0,3	1,1	0,9	1,8	1,2	0,9
<b>Schwellen- und Entwicklungsländer</b>	5,1	4,7	4,3	4,4	4,7	4,9	5,0
Zentral-, Ost- und Südosteuropa*	4,9	3,9	4,7	3,2	5,2	4,0	3,8
GUS	2,5	1,1	-2,2	0,4	2,2	2,2	2,1
Russland	1,8	0,7	-2,8	-0,2	1,8	1,7	1,5
Asien	6,9	6,8	6,8	6,4	6,5	6,5	6,6
China	7,8	7,3	6,9	6,7	6,8	6,6	6,4
Indien	6,4	7,5	8,0	7,1	6,7	7,4	7,8
<b>Lateinamerika und Karibik</b>	2,9	1,2	0,1	-0,7	1,3	1,9	2,6
<b>Naher Osten und Nordafrika</b>	2,5	2,6	2,6	4,9	2,5	3,6	3,5
<b>Sub-Sahara-Afrika</b>	5,3	5,1	3,4	1,4	2,7	3,3	3,5

Quelle: IWF WEO Update, Jänner 2018.

\* Albanien, Bosnien und Herzegovina, Bulgarien, Kosovo, Kroatien, FYR Mazedonien, Montenegro, Polen, Rumänien, Serbien, Türkei und Ungarn.

### Abbildung 1.1: Konjunkturverlauf in ausgewählten Industrie- und Schwellenländern

reales BIP (saisonbereinigt; Veränderung in % zum Vorquartal)



Quelle: OECD.

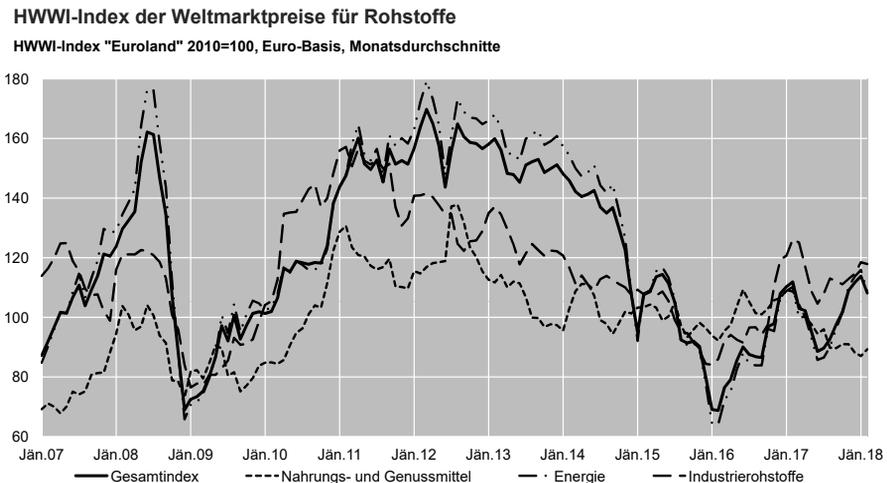
Ausgehend von einem Tiefstand zu Beginn des Jahres 2016 stiegen die Weltmarktpreise für Rohstoffe im Jahr 2016 und zu Beginn 2017 überaus stark an, bis es im März wiederum zu einem starken Einbruch kam. Wie Abbildung 1.2 zu entnehmen ist, konnten sich die Weltmarktpreise erst in der zweiten Jahreshälfte erholen, schlossen aber aufgrund der starken Entwicklung mit einem höheren Wert als im Vorjahr ab. Im Allgemeinen wird die Dynamik der Weltmarktpreise von Energie und Industrierohstoffen getrieben. Wie das HWWI (Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut) berichtet, konnte im Mai 2017 eine Verlängerung der Vereinbarung über die Drosselung der Ölproduktion durch die Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) erzielt werden, gleichzeitig forcierten die USA die Schieferölförderung. Insgesamt kam es in der zweiten Jahreshälfte 2017 zu einem Anstieg des Rohölpreises. Am Ende des Jahres lag der durchschnittliche Rohölpreis erstmals seit Mitte 2015 über 60 US-Dollar pro Barrel, Anfang Jänner 2018 stieg der Preis sogar auf knapp unter 70 US-Dollar an. Die USA investiert weiter stark in die Schieferölproduktion. Deshalb ist davon auszugehen, dass diese Produktionsart zumindest für die nächsten 15 Jahre ein wichtiger Faktor für die Rohölproduktion bleibt. Die längerfristigen Zukunftsaussichten dieser Ölförderungstechnik bleiben jedoch unklar. In der kurzen Frist jedenfalls ist ein Schwellenwert von 50 US-Dollar nötig, um die marginalen Kosten zu decken, in der mittleren Frist ist ein Preis von 65–70 US-Dollar ausreichend, um mit einer robusten Wachstumsrate profitabel zu bleiben (EZB, 2017).

Bei den Industrierohstoffen herrschte in der ersten Jahreshälfte 2017 ein Überangebot. Erst in der zweiten Jahreshälfte erholte sich der Preis wieder, maßgeblich getrieben von den steigenden Preisen für Nicht-Eisen-Metalle. Der Preisindex für Nahrungs- und Genussmittel sank über das gesamte Jahr hin-

weg ab, da das Jahr 2017 durch eine gute Ernte weltweit gekennzeichnet war (Knauf & Wolf, 2018). Der Anstieg der Energiepreise wirkte sich positiv auf die Inflationsraten der Industriestaaten sowie in China aus. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass die Kerninflationsraten nach wie vor weitgehend unverändert sind und generell unter den Inflationszielen der Notenbanken liegen.

Im Februar 2018 kam es erstmals seit sieben Monaten wieder zu einem Rückgang des Energierohstoffindex, der Index fiel dabei um 6,8% im Vergleich zum Vormonat. Die Gründe hierfür waren hohe Fördermengen im Rohölsektor und die Normalisierung der Nachfrage der USA nach Erdgas. Der aktuelle durchschnittliche Rohölpreis der drei wichtigsten Sorten liegt im Februar 2018 bei 66,5 US-Dollar (HWWI, 2018). Trotz des Preisrückgangs zuletzt bei Rohöl zeigen mehrere Indikatoren an, dass sich die Rohölbestände reduzieren, weshalb davon auszugehen ist, dass sich der Rohölpreis auf diesem im Vergleich zum Vorjahr etwas höheren Niveau stabilisieren wird. Das HWWI prognostiziert eine weitere Fortsetzung der Preissteigerungen bei Rohstoffen aufgrund der weltweiten positiven Konjunkturentwicklung und einer robusten globalen Nachfrage, sofern die politische Lage in Ressourcen exportierenden Ländern stabil und die Vereinbarung der Produktionsbeschränkung der OPEC aufrecht bleiben. Zudem spielt die Schieferölproduktion eine nicht minder wichtige Rolle (Europäische Kommission, 2018). Dabei wird prognostiziert, dass der Ölpreis für zum Beispiel *North Sea Brent* im Durchschnitt für 2018 und 2019 über 60 US-Dollar pro Barrel bleiben wird (EIA, 2018).

Abbildung 1.2: Entwicklung der globalen Rohstoffpreise



Quelle: HWWI.

## 2 Rezente Entwicklungen in ausgewählten Ländern und Regionen

### 2.1 Euroraum

Der wirtschaftliche Aufschwung im Euroraum hält an und zeigt sich über Länder und Sektoren zunehmend breit basiert. Wie bereits erwähnt, lag laut IWF im Durchschnitt des gesamten Jahres 2017 das Wirtschaftswachstum bei 2,4% und damit deutlich über dem des Vorjahres (1,8%). Für die nähere Zukunft sind die Aussichten unverändert positiv. So zeigen die wichtigsten Früh- und Stimmungsindikatoren Anfang 2018 weiterhin positive Signale, kurzfristig standen die Werte einiger Vertrauensindikatoren auf Niveaus, wie sie unmittelbar vor der Krise zu beobachten waren. Zuletzt erwies sich der Außenbeitrag dank gestiegenen Exportwachstums als zentraler Wachstumsfaktor des Euroraums. Die Exporte des Euroraums, insbesondere die Ausfuhren nach China und in den übrigen asiatischen Raum, verzeichnen trotz der rezenten Aufwertung des Euros weiterhin Zuwächse. Während aktuell das Exportwachstum innerhalb des Euroraums etwas schwächer ist als jenes außerhalb, tragen die Exporte gleichmäßiger zum Wachstum bei, sodass de facto alle Volkswirtschaften des Euroraums vom globalen Aufschwung profitieren können.

Hinsichtlich der Binnennachfrage fielen die Konsumausgaben der privaten Haushalte merklich geringer aus, wohingegen die Investitionsaktivitäten des Unternehmenssektors das Euroraumwachstum stützten. Laut Einkaufsmanagerindex (PMI) schätzen Unternehmen die Geschäftsaussichten weiterhin positiv ein (OeNB, März 2018). Das gestiegene Vertrauen und die sehr günstigen Finanzierungsbedingungen haben im Verlauf des Jahres die Investitionstätigkeit im Euroraum beflügelt. Die Erholung der Wohnbau- und Unternehmensinvestitionen dürfte das Wachstum auch 2018 weiter antreiben. Die robusten Aussichten für die Unternehmensinvestitionen werden von zusätzlichen Faktoren getragen. So nimmt die Kapazitätsauslastung weiter zu beziehungsweise liegt bereits über dem Durchschnittsniveau vor der Krise. Die Erwartung eines verhaltenen Wachstums des Produktionspotenzials, die beschränkte Intermediationsfunktion von Banken in einigen Ländern, strukturelle Hemmnisse und ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften könnten die zukünftigen Unternehmensinvestitionen jedoch trüben (OeNB, Jänner 2018).

Die Erholung des Arbeitsmarktes ist besonders im vergangenen Jahr deutlich vorangeschritten. Im Jahresverlauf 2017 ist die Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt auf 8,6% zurückgegangen. Zuletzt lag sie im Jänner 2018 unverändert bei 8,6%, dem niedrigsten Wert seit Anfang 2009. Länderdaten zum Beschäftigungswachstum zeigen allerdings eine leichte Abnahme der Beschäftigungsdynamik in einigen großen Staaten des Euroraums (Deutschland, Frankreich, aber insbesondere Spanien und Italien), hingegen stärkere Zuwächse in kleineren Staaten wie Österreich, den Niederlanden und Portugal. Während die Zahl der Beschäftigten zurzeit auf dem höchsten je gemessenen Niveau liegt, sind die gesamten geleisteten Arbeitsstunden weit unter Vorkrisenniveau. Dies lässt sich durch den Anstieg der Teilzeitbeschäftigung, aber

auch durch ungenutzte Arbeitsressourcen erklären. Die Europäische Kommission (EK) rechnet in ihrer Herbstprognose mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit im Euroraum auf 7,9% bis 2019. Zur insgesamt günstigen Lage auf dem Arbeitsmarkt passen auch jüngste Signale, dass das Reallohnwachstum nun doch langsam anziehen könnte. In der Herbstprognose rechnete die EK damit, dass das Reallohnwachstum 2018 bei 0,8% liegen wird, nach lediglich 0,2% in 2017. Die positiven Entwicklungen am Arbeitsmarkt spiegelten sich in den Konsumausgaben privater Haushalte wider, die eine zentrale Säule der wirtschaftlichen Expansion im Euroraum sind, wobei das Konsumwachstum seit der zweiten Jahreshälfte 2017 deutlich nachgelassen hat (OeNB, März 2018).

Trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs bleibt die Inflationsentwicklung weiterhin verhalten. Die HVPI-Inflationsrate ging im Jänner auf 1,3% und im Februar auf 1,2% zurück und lag dennoch in beiden Monaten leicht über den Erwartungen. Ursächlich für den Rückgang der Inflationsrate waren negative Basiseffekte der Energiepreiskomponente, wie auch eine Abnahme der Lebensmittelpreisinflation. Damit bleibt die Teuerungsrate wie erwartet deutlich unter dem Preisstabilitätsziel von „unter, aber nahe 2%“. Im Gegensatz dazu verharrte die Kerninflation (ohne Energie, Lebensmittel, Alkohol und Tabak) im Februar 2018 bei 1%. Zwar beschleunigte sich der Preisanstieg bei nicht energetischen Industriegütern, was vor allem auf die Verteuerung von Kraftfahrzeugen zurückzuführen ist. Allerdings dämpften Verbilligungen bei Bildungsdienstleistungen (insbesondere Studiengebühren in Italien) sowie stärkere Rabatte bei Pauschalreisen und Beherbergung Preisanstiege bei den Dienstleistungen, die mit einem höheren Gewicht in den Index eingehen (OeNB, März 2018).

## 2.2 EU-Mitgliedstaaten in Zentral-, Ost- und Südosteuropa (CESEE)

Nach verhaltenem Wachstum 2016 mit 3,2% konnte die CESEE-Region beachtlich zulegen und wies eine Wachstumsrate von 5,2% im Jahr 2017 auf. Die starke wirtschaftliche Dynamik schlug sich auch in den Prognosen für das Wirtschaftswachstum in CESEE nieder; so erwartet der IWF ein BIP-Wachstum von 4% für das Jahr 2018. Dies stellt zwar eine niedrigere Wachstumsrate als 2017 dar, aber die Prognose wurde im Zeitverlauf sukzessive nach oben revidiert.

Getragen wurde das Wachstum vor allem vom privaten Konsum, welcher vom starken Wirtschaftsvertrauen, steigenden Reallöhnen und einer günstigen Entwicklung der Arbeitsmärkte profitierte. Die Arbeitslosigkeit in CESEE erreichte einen historischen Tiefstand. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit umfasst dabei alle Länder und erstreckt sich auch auf unterschiedliche Alterskohorten (jüngere und ältere Arbeitnehmer) und die Langzeitarbeitslosigkeit. Gleichzeitig entwickelte sich auch die Beschäftigung dynamisch. Neben dem Konsum gewannen die Investitionen immer mehr an Bedeutung für die Konjunkturentwicklung. Die zunehmende Dynamik in diesem Bereich geht auf eine steigende Kapazitätsauslastung, eine stärkere Nachfrage aus dem Ausland sowie günstige Finanzierungsbedingungen zurück. So beschleunigte sich etwa das Kreditwachstum in der Region auf zuletzt rund 6% (im Vergleich zur Vorjahresperiode) im regionalen Durchschnitt. Besonders stark fiel dabei die

Zunahme im Unternehmenssektor aus. Darüber hinaus wirkten sich aber vor allem verstärkte Auszahlungen aus EU-Struktur- und Investitionsfonds positiv auf die Investitionen aus, was nicht zuletzt auch an der zunehmenden Bedeutung öffentlicher Investitionstätigkeit abzulesen ist. Das trifft vor allem auch auf die Bauwirtschaft zu, welche ihre Schwächeperiode dank zunehmender Auszahlungen von EU-Geldern überwunden hat. Der Außenbeitrag trug in der zweiten Jahreshälfte 2017 leicht negativ zum Wachstum bei, was durch die mit der robusten Binnenkonjunktur einhergehende verstärkte Importnachfrage zu erklären ist. Gleichzeitig war trotzdem auch das Exportwachstum mit durchschnittlich rund 6% relativ hoch (OeNB, Jänner 2018; OeNB, März 2018).

Höherer Preisdruck wurde seit dem Sommer vor allem bei Energie berichtet. Gleichzeitig trugen aber auch alle anderen Komponenten des HVPI etwas stärker zum allgemeinen Preisdruck bei. Der zunehmende Preisdruck in CESEE führte dazu, dass erste Notenbanken in der Region mit einer Straffung ihrer Geldpolitik begannen. Die rumänische Notenbank beispielsweise erwartet, dass sich der Preisdruck in den nächsten Monaten weiter erhöhen wird, und eine Abschwächung der Inflation wird erst für Ende des Jahres prognostiziert. Im Gegensatz zu der Tschechischen Republik und Rumänien setzte die ungarische Zentralbank ihren Kurs der geldpolitischen Lockerung fort (OeNB, März 2018).

### 2.3 USA

Laut der IWF-Jännerprognose lag die Wachstumsrate der Volkswirtschaft der Vereinigten Staaten im Jahr 2017 bei 2,3%, was einer Zunahme von 0,8 Prozentpunkten zum Vorjahr entspricht. Getragen wurde die Entwicklung dabei vor allem von der Inlandsnachfrage. Da aber die Importe schneller zunahmen als die Exporte, trugen die Nettoexporte negativ zum Wachstum bei.

Ermöglicht wird der Boom der Binnennachfrage hingegen auch durch einen weiteren Anstieg der Haushalts- und Unternehmensverschuldung. Zwar ist die Qualität der vergebenen Kredite, gemessen an der Kreditwürdigkeit, in den USA gestiegen, jedoch kommt es in manchen Kreditsegmenten (zB Automobilkredite) zu einem Anstieg des Anteils der bereits überfälligen Kredite (OeNB, Jänner 2018). Der private Konsum wird weiterhin eine wichtige Stütze der Konjunktur sein und profitiert unter anderem vom weiteren Rückgang der Arbeitslosenquote. Allerdings blieb die Lohnentwicklung bisher eher verhalten. Dies mag auch mit der weiterhin erhöhten Anzahl von Beschäftigten zusammenhängen, die keine Lohnsteigerungen erfahren haben. Die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt spiegelte sich auch in einem höheren Lohnwachstum wider. Im Jänner 2018 wuchsen die nominellen Stundenlöhne aller Beschäftigten mit 2,9% so schnell wie zuletzt im Sommer 2009. Relativiert wird diese Entwicklung aber durch den Umstand, dass dieser Lohnzuwachs auf eine vorangegangene, äußerst moderate Lohnentwicklung folgt. Diese Entwicklung fand ungeachtet der fortgesetzten Abwertung der US-Dollars gegenüber dem Euro statt. Zuletzt kam es aber nach Äußerungen des neuen Vorsitzenden der Federal Reserve (FED) Jerome Powell, die auf einen rascheren Normalisierungspfad hindeuteten, zu einer deutlichen Aufwärtsbewegung des Dollars.

Die Nachhaltigkeit dieser Entwicklung kann allerdings noch nicht abgeschätzt werden (OeNB, März 2018).

Die politischen Unsicherheiten bleiben weiterhin das Hauptrisiko für das Wachstum in den USA. Anfang März kündigte US-Präsident Donald Trump an, Zölle auf Stahl (25%) und Aluminium (10%) einzuführen, um Dumpingpraktiken einzelner Länder wie China zu unterbinden. Die momentan avisierte Ausgestaltung der Zölle baut dabei auf einem selten genutzten Schlupfloch im internationalen Handelsreglement auf, wonach Zölle zur Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit erlaubt seien (OeNB, März 2018).

Die aktuellsten Maßnahmen betreffen bis dato nur China und verschonen einstweilen noch die EU und andere Handelspartner. Im Zweifelsfall haben China und die EK bereits Gegenmaßnahmen angekündigt. Einzig North-American-Free-Trade-Agreement (NAFTA-)Partner können mit einer Ausnahmeregelung spekulieren, was kanadische Stahlproduzenten eindeutig zu den Gewinnern von umfassenden US-Handelsrestriktionen machen würde (wiiv, 9. März 2018). Diese mögliche Ausnahme der NAFTA-Länder steht aber wiederum im starken Kontrast zu den im April 2017 verhängten Strafzöllen auf Holzimporte aus Kanada und der Neuverhandlung der NAFTA-Verträge.

## 2.4 Japan

Im Jahr 2017 wies Japans Wirtschaft laut IWF ein vergleichsweise hohes Wirtschaftswachstum von 1,8% auf (0,9% im Jahr 2016). Für die nahe Zukunft soll sich jedoch die Wirtschaftsdynamik Japans bei etwa 1% BIP-Wachstum pa einpendeln: 1,2% (2018) und 0,9% (2019). Das nennenswert höhere BIP-Wachstum 2018 erklärt der IWF mit der gestiegenen externen Nachfrage, dem Zusatzbudget, das für 2018 eingeplant wurde, und der erwarteten Fortsetzung der globalen Wirtschaftsdynamik. Die Effekte des Zusatzbudgets dürften sich über 2019 hinweg ausdünnen, was sich in einer geringeren Wachstumsdynamik 2019 widerspiegeln könnte.

Neben der externen Nachfrage wurde das Wachstum von der privaten Konsumnachfrage getragen, während alle anderen Komponenten entweder gar nicht wuchsen oder leicht negative Beiträge aufwiesen. Dennoch sei erwähnt, dass Japan mit acht Quartalen durchgehend positiven Wachstums die bisher längste Expansionsphase seit 1989 erlebt. Die Arbeitslosenquote ist mit 2,8% weiterhin auf einem historischen Tiefstand, und die Anzahl der Bewerber pro Stellenangebot steigt stetig. Die zuletzt sogar gesunkenen realen Löhne verdeutlichen, dass sich die Arbeitsangebotsverknappung bisher allerdings nicht positiv auf die Lohnentwicklung ausgewirkt haben. Eine weiterhin starke Auslandsnachfrage, hohe Unternehmensgewinne und ansteigende Investitionstätigkeiten infolge von zunehmendem Arbeitskräftemangel und Kapazitätsengpässen können die Konjunktur im laufenden Jahr stützen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer weiterhin sehr niedrigen Inflation bleibt die Geldpolitik der *Bank of Japan* vorerst expansiv (OeNB, Jänner 2018; OeNB, März 2018).

## 2.5 China

Das Wirtschaftswachstum Chinas lag in den letzten Jahren auf konstant hohem Niveau, sodass das BIP-Wachstum 2017 mit 6,8% wiederum das staatlich vorgegebene Wachstumsziel von 6,5% deutlich überschritt. Aktuelle Prognosen des IWF erwarten allerdings eine marginale Abkühlung des Wirtschaftswachstums auf 6,6% für 2018 und 6,4% für 2019.

Der Aufschwung in China entwickelt sich nach wie vor kräftig und beruht auf einem soliden privaten Konsum und dynamischen Investitionen. Dank einer starken Exportquote ist der Wachstumsbeitrag der Nettoexporte zwar noch positiv, nimmt aber aufgrund der laufend steigenden Importe immer mehr ab. Der kurzfristige Ausblick wird von der wirtschaftspolitischen Neuausrichtung Chinas geprägt, wobei die Behörden ihr Hauptaugenmerk auf makrofinanzielle Risiken legen. Grund dafür ist, dass das Wachstum stark kreditfinanziert ist, insbesondere im (staatsnahen) Unternehmenssektor. Die stärksten Zuwächse sind jedoch bei der Haushaltsverschuldung zu beobachten (OeNB, Jänner 2018).

Die *People's Bank of China* entschied Anfang Jänner 2018, den sogenannten antizyklischen Faktor bei der Berechnung des täglichen Wechselkurses des Yuan nicht mehr zu inkludieren. Dies geschah als Reaktion auf den gestiegenen Kurs des Yuan gegenüber dem US-Dollar. Der antizyklische Faktor wurde im Mai 2017 eingeführt. Die chinesische Zentralbank interveniert nur dann, wenn der Wechselkurs mehr als 2% vom Wechselkursziel abweicht. Die Kapitalverkehrskontrollen wurden letzthin sowohl für Kapitalimporte gelockert als auch gleichzeitig für Kapitalexporte verschärft. Insbesondere wichtig für diese Entwicklung waren auch das gestiegene Vertrauen in den Wechselkurs des Yuan, welcher seit Jahresbeginn gegenüber dem US-Dollar deutlich aufgewertet hat, sowie verstärkte Investitionen von nicht ansässigen Investoren (OeNB, Jänner 2018).

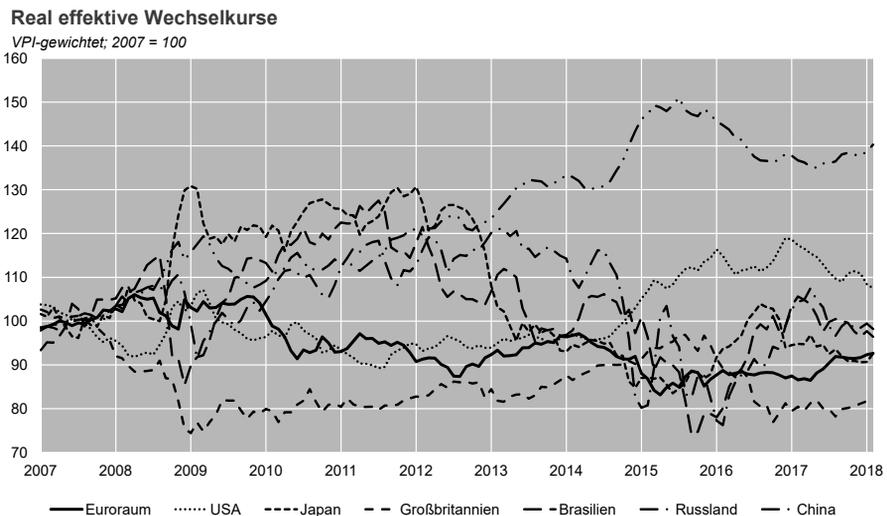
## 3 Veränderungen der Wettbewerbsfähigkeit

Bezogen auf die Wettbewerbsfähigkeit zeigt sich für die Industriestaaten ein heterogenes Bild. Gemessen am realen effektiven Wechselkursindex (REER) verbesserte sich die Wettbewerbslage vor allem für die USA, während sich die Wettbewerbsfähigkeit des Euroraums im Vergleich zum Vorjahr doch deutlich verschlechterte.<sup>2</sup> Im Jahr 2017 ist besonders die nominelle Abwertung des US-Dollars hervorzuheben. Dies spiegelt sich ebenfalls in der Dynamik des realen effektiven Wechselkursindex der USA wider, da die Güterpreise selbst meist rigider sind. Nach der Andeutung eines rascheren Normalisie-

<sup>2</sup> Der effektive Wechselkurs ist ein Indikator, welcher als ein gewichteter Außenwert der jeweiligen Währung gesehen werden kann – erkennbar durch den Begriff „effektiv“. Der reale effektive Wechselkurs kann nun nicht mehr als Tauschwert von Währungen, sondern vielmehr von Gütern gesehen werden. Eine Aufwertung hat somit einen direkten Einfluss auf Im- und Exporte und somit auf die Handelsbilanz. Ein Anstieg des Index entspricht einer Aufwertung und stellt daher eine Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit dar.

runbspfads der FED kam es jedoch im November 2017 kurzfristig zu einer deutlichen Aufwärtsbewegung des Dollars. Die abermalige Anhebung der Zinsen durch die US-Notenbank resultierte entsprechend in einem marginalen Anstieg des REER. Die generelle Nachhaltigkeit dieser Entwicklung kann allerdings noch nicht abgeschätzt werden, da die Europäische Zentralbank (EZB) ebenfalls einen weniger expansiven geldpolitischen Kurs angekündigt hat. Darüber hinaus wurde zuletzt mehrmals von der US-amerikanischen Regierung erwähnt, dass der US-Dollar real überbewertet sei beziehungsweise die chinesische Währung und der Euro (insbesondere für Deutschland) noch immer unterbewertet, weshalb eine weitere Abwertung des US-Dollars politisch angestrebt werde. Seit 2016 kam das britische Pfund im Vergleich zu den wichtigsten Währungen wie dem Euro, dem Schweizer Franken und dem US-Dollar zunehmend unter Druck, wovon es sich nur sehr langsam erholt, da noch immer die konkrete Ausgestaltung des Austritts aus der EU höchst ungewiss ist. Die anhaltend expansive Geldpolitik der japanischen Zentralbank wirkte sich auch weiterhin über den realen Wechselkurs des Yen positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit aus. In Bezug auf China bleibt festzuhalten, dass sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit 2017 verringert hat, aber trotzdem hoch geblieben ist, obwohl der Yuan mittlerweile doch stark aufgewertet hat, speziell gegenüber dem US-Dollar.

Abbildung 1.3: **Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit 2007 bis Februar 2018**



Quelle: IWF, OeNB.

In einer allgemeinen Betrachtung der preislichen und nicht preislichen Wettbewerbsfähigkeit ergeben sich für 2017 auf Basis des *Global Competitiveness Index (GCI)* des *World Economic Forum* die Schweiz, Singapur und die USA als die drei wettbewerbsfähigsten Länder, gefolgt von den Niederlanden (4. Rang) und Deutschland (5. Rang), welche somit die wettbewerbsfähigsten Länder

der EU darstellen. Die Top-5-Plätze blieben daher unverändert im Vergleich zu 2016. Erwähnenswert ist jedoch Hongkong, das sich von 9. Rang auf den 6. Rang verbessern konnte und damit sogar Japan als zweitwettbewerbsfähigste Nation (hinter Singapur) in der Region Ostasien und Pazifik ablösen konnte. Österreich verbesserte sich weiter, nämlich von Platz 19 auf Platz 18 (World Economic Forum, 2017).

Trotz der steigenden Lohnstückkosten in den Staaten Zentral-, Ost- und Südeuropas ist die Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder nicht unmittelbar gefährdet, da sich der synchronisierte Aufschwung speziell der westlichen Industrieländer und China auf die CESEE-Länder überaus vorteilhaft auswirkt. Darüber hinaus steht der Bankensektor auf besserem Fundament als in den Vorjahren (wiw, 13. März 2018). Die baltischen Staaten, die Tschechische Republik und Polen bleiben weiter die wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften in dieser Ländergruppe.

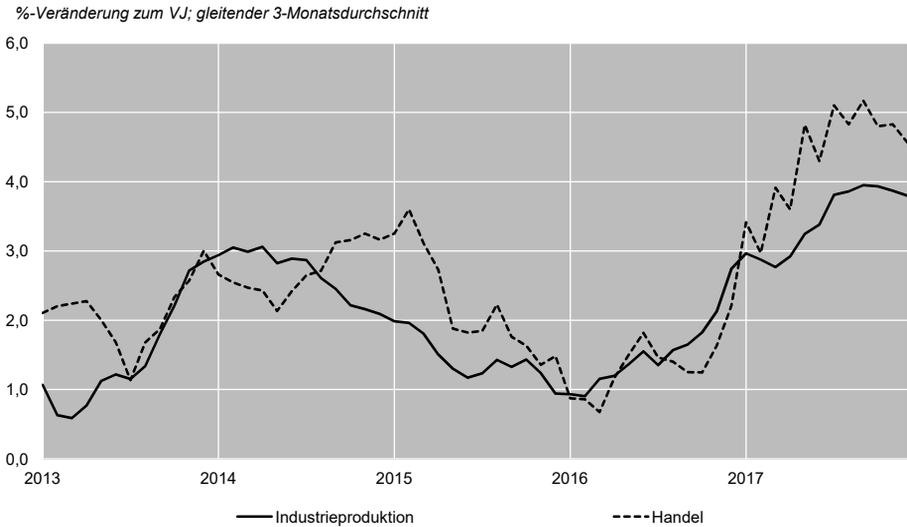
## 4 Globale Handelsströme

Mit einem Jahreswachstum von 4,7% im Durchschnitt verzeichnete der Welthandel 2017 endlich eine erhoffte Trendumkehr. Im Vergleich zu den moderaten Wachstumsraten der Vorjahre (2,5% im Jahr 2016) entwickelte sich der Welthandel außerordentlich dynamisch.

Die Beschleunigung des Welthandels nahm mit Ende 2016 Fahrt auf, wobei speziell der sprunghafte Anstieg des Welthandelwachstums im letzten Quartal 2016 hervorzuheben ist. Trotz zyklischer Schwankungen wuchs der Handel mit einer vergleichsweise hohen Rate 2017 ganzjährig. Diese positive Entwicklung reflektiert die beschleunigte Dynamik des Weltwirtschaftswachstums, insbesondere die Zunahme der Investitionstätigkeiten.

Der weltweit positive Konjunkturzyklus geht im Gleichschritt mit einer synchronisierten Handelsexpansion zwischen den Regionen, wobei anzumerken ist, dass das Verhältnis zwischen Welthandels- und Weltwirtschaftswachstum (Handelsselastizität) im Jahr 2017 durchgehend einen Wert von über eins aufwies (Abbildung 1.4). Darüber hinaus hält die *World Trade Organization* (WTO) fest, dass zwischen Oktober 2016 und Oktober 2017 insgesamt 108 handelsrestriktive Maßnahmen (mit Ausnahme handelspolitischer Rechtsmittel) neu erlassen wurden, was den geringsten Wert seit der Finanzkrise 2008 darstellt. Denen stehen 128 Maßnahmen gegenüber, die den Welthandel begünstigen (WTO, November 2017).

Abbildung 1.4: Welthandel wächst stärker als globaler Output



Quelle: CPB.

Die beachtliche Entwicklung des Welthandels wurde insbesondere von den Entwicklungsländern getragen. So berichten der IWF und die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD), dass der Handel der Entwicklungsländer 2017 mit einer durchschnittlichen Rate von 5,9% wuchs, was einer 3,6 Prozentpunkte höheren Wachstumsrate gegenüber 2016 entspricht. Speziell Schwellen- und Entwicklungsländer, die 2016 noch in einer Rezession steckten, leisten einen merklichen Beitrag zum Wachstum. So erholte sich etwa Lateinamerika – mit Ausnahme von Venezuela – von dem Abschwung der letzten Jahre. Insbesondere Brasilien konnte im ersten Halbjahr 2017 mit einer guten Exportquote überzeugen und verzeichnete positive Wachstumsraten. Ost-, Süd- und Südostasien präsentiert sich wiederum als Wachstumsmotor mit Raten, welche über 6% lagen. Bezogen auf den globalen Handel war 2017 deshalb ein gutes Jahr für die Entwicklungs- und Schwellenländer in Asien.

Trotz grundsätzlich positiver Aussichten für 2018 wird es schwierig sein, diese hohen Wachstumsraten nachhaltig zu halten. Einerseits profitierte der Welthandel von dem relativ niedrigen Ausgangslevel der Vorjahre (Basiseffekt), weshalb höhere Wachstumsraten vergleichsweise einfacher zu erzielen waren. Speziell das Jahr 2016 stellte einen Tiefpunkt des Welthandelswachstums nach der Finanz- und Wirtschaftskrise dar, weswegen auch die Basis für die Wachstumsraten im Jahre 2017 außergewöhnlich gering war. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass sich die Handelselastizität mittelfristig etwa bei einem Wert von eins einpendelt, da der Aufschwung im Welthandel mit großer Wahrscheinlichkeit dem positiven Konjunkturzyklus geschuldet war, aufgrund des prozyklischen Verhaltens der Handelselastizität. Andererseits besteht angesichts zahlreicher Abwärtsrisiken die ernstzunehmende Gefahr, dass der generelle Aufschwung schneller als erwartet abflauen könnte. Die wichtigsten

Zentralbanken der Welt, aber vor allem die FED, nehmen sich zum Ziel, die angehäuften Passiva ihrer Bilanz abzustößen, und streben damit eine Normalisierung der Geldpolitik an. Das für nötig empfundene Zurückfahren von *Quantitative/Credit Easing* wird unter anderem mit der guten wirtschaftlichen Lage argumentiert beziehungsweise als unabdingbare Maßnahme gefordert, um das Überhitzen der Wirtschaft zu vermeiden. Die steigenden Zinsen (und die damit einhergehenden höheren Refinanzierungskosten) und eine mögliche Aufwertung des Dollars könnten auf globaler Ebene die Finanzierungsbedingungen verschlechtern und somit negative Effekte auf den Welthandel haben.

Sollten darüber hinaus – von politischer Seite – die anhaltenden protektionistischen Tendenzen weiter forciert werden (zB Ankündigung und beginnende Umsetzung der Erhöhung von US-Zöllen auf Stahl und Aluminium und in Folge Gegenmaßnahmen der betroffenen Länder), könnten die positiven Aussichten ebenfalls gefährdet sein. Diese politische Unsicherheit stellt ebenso eine ernstzunehmende Bedrohung dar wie etwa die laufenden Verhandlungen zum Brexit in Europa, oder die Neuverhandlungen von NAFTA. Hierbei ist anzumerken, dass die meisten Prognosen diese Unsicherheiten und mögliche einschneidende Handelsrestriktionen nicht berücksichtigen; deshalb sollte die Entwicklung kritisch verfolgt werden. Nichtsdestotrotz geht der IWF von einem Welthandelwachstum von 4,6% für 2018 aus, und für 2019 wird ein minimaler Rückgang auf 4,4% prognostiziert.

#### 4.1 Entwicklung des weltweiten Warenhandels

Die erhöhte Importnachfrage aus den Vereinigten Staaten und China, aber auch die konstante Nachfrage in Europa wurde aufgrund von insgesamt höheren Investitionsausgaben und erhöhtem Output im verarbeitenden Gewerbe getrieben. Die Investitionen profitieren insgesamt von den weltweit vorteilhaften Finanzierungsbedingungen, aber auch vom positiven Investitionsklima in den Industrieländern. Diese begünstigte Nachfrageentwicklung wird ebenfalls vom *Business Confidence Index* (BCI) und vor allem vom *Consumer Confidence Index* (CCI) gestützt, wobei der CCI für OECD-Länder mit Ende 2017 sogar erstmals wieder Vorkrisenniveau erreichte.

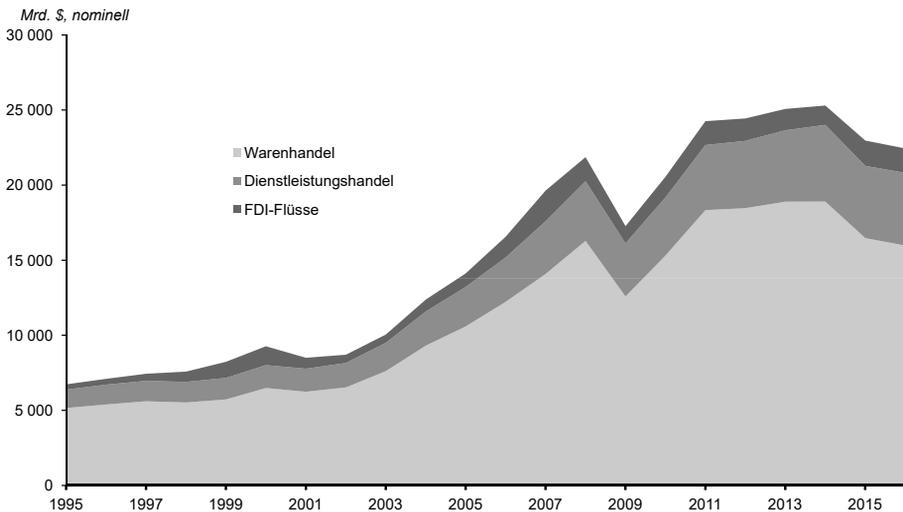
Von der angekurbelten Nachfrage profitierten speziell China und die asiatischen Schwellenländer und ihr Produktions- und Fertigungssektor, da Investitionen eine sehr importintensive Nachfragekomponente sind. Die Wertschöpfungskette des global stark vernetzten Sektors zog wiederum eine Belebung des Handels innerhalb Asiens nach sich (WTO, September 2017). Insbesondere für die Vereinigten Staaten und Öl exportierende Länder hoben die WTO und die EZB die Erholung des Ölpreises als einen der Hauptgründe hervor, der speziell Investitionstätigkeiten im Energiesektor unterstützt hat.

#### Regionale Entwicklungen

Der positive Trend der weltweiten Warenexporte in der zweiten Jahreshälfte 2016 setzte sich nahezu nahtlos im Jahre 2017 fort. Bei einer regionalen Betrachtung fällt auf, dass die Exporte der Vereinigten Staaten vor allem im

dritten Quartal 2017 leicht nachließen, trotz laufender realer Abwertungen des US-Dollars im Jahre 2017 (speziell in Relation zum Euro). Wobei eine reale Abwertung des US-Dollars nicht nur theoretisch den USA selbst exportseitig zugutekommt, sondern generell den Welthandel außerhalb der Vereinigten Staaten beleben könnte, da ein großer Teil aller Importe weltweit in Dollar gehandelt wird (Boz, Gopinath & Plagborg-Møller, 2017). Die Warenexporte Asiens erreichten ein Allzeithoch im Jänner 2018, selbst der kurzfristige Höhepunkt Ende 2014 wurde bei weitem übertroffen. Somit trug diese Region besonders stark zur positiven Wachstumsdynamik des Welthandels bei. Die Warenexporte im Euroraum entwickelten sich gemäß der weltweiten Tendenz, wobei abzuwarten gilt, wie sich die rezenten Aufwertungstendenzen des Euro auf die Exporte außerhalb der europäischen Währungsunion auswirken werden. Japan wies ein überdurchschnittlich starkes Exportwachstum auf, trotz größerer zyklischer Komponenten. Auffallend ist, dass Lateinamerika zwar einen leichten Rückgang der Warenexporte im zweiten und dritten Quartal 2017 hinnehmen musste, jedoch das grundsätzlich hohe Niveau, vorgegeben durch den starken Anstieg im letzten Quartal 2016 und ersten Quartal 2017, gehalten werden konnte. Dies ist ein weiteres Indiz für die tendenzielle Erholung von der Rezession der Vorjahre. Afrika und der Nahe Osten erfuhren in der ersten Jahreshälfte 2017 einen stärkeren Einbruch und konnten somit ihren Aufwärtstrend in Bezug auf Warenexporte nicht fortsetzen. In der zweiten Jahreshälfte 2017 kam es nur zu einer marginalen Erholung. Für die Rohstoffexporteure unter diesen Ländern korreliert der Verlauf der Exporte stark mit der Dynamik der Preise für Energierohstoffe.

Abbildung 1.5: **Reale Entwicklung der globalen Warenexporte**

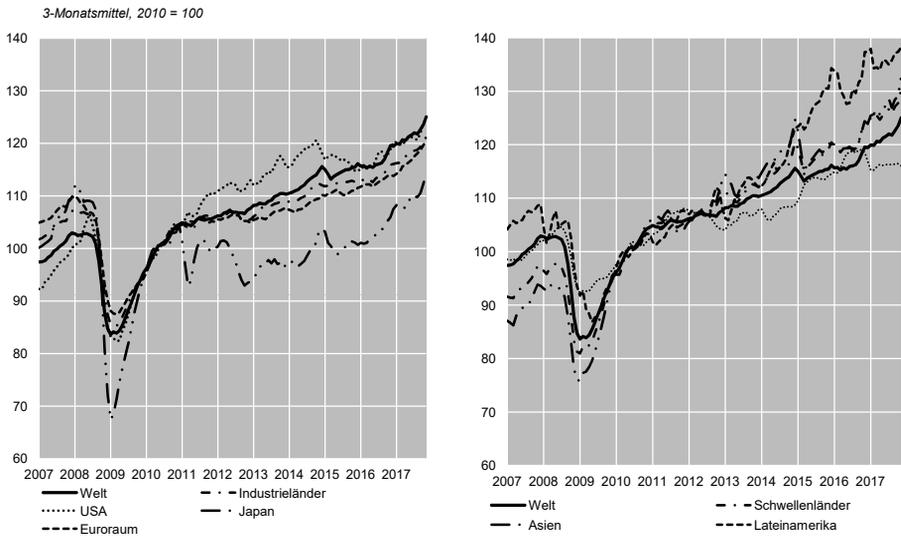


Quelle: UNCTAD, Macrobond.

Importseitig ist die stärkere Nachfrage aus den USA und Asien, aber auch aus Lateinamerika gut ersichtlich und stellt, wie schon erwähnt, auch einen Haupttreiber des florierenden Welthandels 2017 dar. Obwohl China in den letzten

Jahren ein konstant hohes Wirtschaftswachstum knapp unter 7% aufwies, konnte sich der Handel dort 2017 nochmal wesentlich erholen. Hier könnte ebenfalls ein Basiseffekt aufgrund der Finanzkrise Anfang 2009 in China der Grund für den Aufschwung sein. Gleichzeitig bestätigt dies die Tendenz, dass die Inlandsnachfrage Chinas konsumintensiver wird, was ebenfalls die Importe steigen lässt. Der Außenbeitrag und dessen Anteil am Wirtschaftswachstum nimmt eine immer marginalere Rolle ein, obwohl China, gemessen an seiner Größe, noch immer eine extrem hohe Exportquote aufweist. Sollte sich jedoch die Wirtschaft Chinas weiter Richtung Dienstleistungssektor anstelle des Produktionssektors verschieben, könnten die Importe wieder zurückgehen, da der Anteil der Dienstleistungsimporte Chinas noch sehr klein ist. Der Euroraum und Japan zeichneten sich durch einen stabilen positiven Trend der Importnachfrage aus und konnten mitunter sogar in der zweiten Jahreshälfte 2017 weiter zulegen. Unter anderem wirkt sich die Aufwertung des Euro positiv auf die Importe der 19 Euroraumländer aus. Einzig der Nahe Osten und Afrika drosselten ihre Warenimporte im Jahre 2017 und setzten damit den Abwärtstrend von 2016 fort.

Abbildung 1.6: **Reale Entwicklung der globalen Warenimporte**



Quelle: CPB world trade monitor.

### Sektorale Entwicklungen

Stellvertretend für den Welthandel verwenden wir zur Analyse rezenter Entwicklungen in ausgewählten Gütergruppen sektorale Handelsdaten der EU-28. Diese sind frühzeitig verfügbar und insofern repräsentativ, als die EU-28 einen großen Anteil des Welthandels ausmacht.

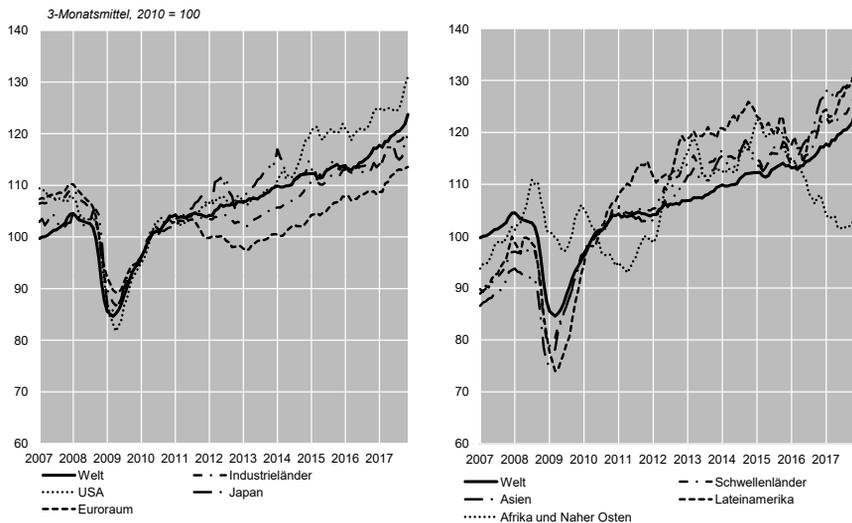
Das Gesamtniveau der Exporte der Europäischen Union verzeichnete 2017 einen stetigen Zuwachs im Vergleich zum Vorjahr und wies zusätzlich eine

niedrigere unterjährige Volatilität als 2016 auf. Alle Gütergruppen, bis auf Intermediärgüter, verzeichneten im ersten Quartal 2017 eine Reduktion, wobei im zweiten Quartal 2017 für alle Gruppen eine Zunahme des Ausfuhrvolumens zu beobachten war. Eine starke Aufwärtsentwicklung wurde im zweiten und im vierten Quartal bei den Kapitalgüterexporten beobachtet. Eine ebenfalls beschleunigte Dynamik Ende des Jahres 2017 weisen die Automobilexporte auf. Davor zeichneten sich diese durch ein relativ stabiles Niveau aus. Generell ist der starke Anstieg aller Gütergruppen im vierten Quartal beachtenswert. Festzuhalten bleibt, dass sich die Gesamtexporte im ersten und zweiten Quartal positiv entwickelten, jedoch im dritten Quartal etwas nachließen.

Simultan zu den Exporten der EU entwickelten sich die Importe im Jahr 2017 in Summe vorteilhaft. Während sich der positive Trend von Ende 2016 im ersten Quartal 2017 fortsetzte, kam es im zweiten Quartal zu einer kleinen Reduktion des Einfuhrvolumens. Die Entwicklung der einzelnen Gütergruppen war durchaus heterogen und konträr zum Vorjahr. Importe von Kapitalgütern zeichneten sich 2017 mit vergleichsweise konstantem, moderatem Niveau aus, jedoch mit einem leichten Einbruch gegen Ende des Jahres. Gleichzeitig stiegen die Importe von Automobilen in der ersten Jahreshälfte nahezu sprunghaft an, gefolgt von einem Rückgang im dritten Quartal. Im vierten Quartal erholten sich die Importe von Automobilen wieder.

Abbildung 1.7: **Reale Entwicklung der EU-28-Ex- und Importe nach Verwendungszweck**

Reale Entwicklung der Warenimporte



Quelle: CPB world trade monitor.

## Ausblick

Obwohl der Ausblick für 2018 grundsätzlich hohe Unsicherheit und Risiken bezüglich der Welthandelsentwicklung birgt, zeigen der *WTO World Trade Outlook Indicator* (WTOI) und der *Baltic Dry Index* (BDI) eine weiterhin positive Tendenz im Warenhandel. Der WTOI ist als aktuelles Update (quartalsweise) für die Entwicklung der neuesten Trends im weltweiten Warenhandel konzipiert. Er liefert ein Echtzeitsignal der näheren Zukunft für Interessensgruppen des internationalen Handels, nachdem globale Handelsdaten nur mit langen Zeitverzögerungen verfügbar sind. Der Index soll hauptsächlich Wendepunkte und Momentaufnahmen für die kurze Frist abschätzen lassen und als Zusatzinformation für andere Vorhersagen gesehen werden. Der WTOI ist ein zusammengesetzter Index bestehend aus Indikatoren für Exportaufträge, Luftfracht, Containerschiffung, Automobilverkäufe und -produktion, elektronische Komponenten und Agrarrohstoffe (WTO, August 2017). Für das erste Quartal 2018 deutet der WTOI auf eine Fortsetzung des robusten Wachstums des Jahres 2017 hin, was noch immer eine Expansion des Handelsvolumens über den langjährigen Trend bedeutet. Das positive Momentum hält also weiter an. Jedoch könnte die Stagnation beziehungsweise der Rückgang bei Automobilverkäufen, elektronischen Waren und Agrarrohstoffen auf eine mögliche Abschwächung der Konsumnachfrage für die Zukunft hinweisen (WTO, Februar 2018).

Eine ähnliche Entwicklung suggeriert der *Baltic Dry Index*. Dieser Frühindikator für die Entwicklung des Welthandels wird von der Baltic Exchange in London täglich veröffentlicht. Er bildet die Frachtkosten von Gütern wie Getreide, Kohle, Eisenerz, Kupfer und anderen Rohstoffen ab, welche über Frachtraten von Containerschiffen berechnet werden (Lin & Sim, 2013). Der Index reagiert vor allem seit der Krise hauptsächlich auf Nachfrageschwankungen, denn das Angebot verändert sich erstens nur sehr träge, da ein Schiffsbau relativ viel Zeit beansprucht und Kosten verursacht, und zweitens besteht nach wie vor ein Überangebot an Schiffen seit dem Jahr 2010. Seit der Krise wird daher ein positiver Zusammenhang zwischen dem Indexwert und dem Welthandel beobachtet: Der Index steigt, wenn die Nachfrage nach Rohstoffen zunimmt, und er sinkt, wenn die Nachfrage abnimmt. Nach dem Absturz des BDI auf sein absolutes Rekordtief im Februar 2016 erholte er sich bis Jahresende relativ rasch, um danach erneut mit einem starken saisonalen Abwärtstrend aufzuzeigen. Im letzten Quartal 2016 und im zweiten Quartal 2017 stürzte der BDI wieder etwas ab, was auf ein generell saisonales Verhalten dieser Branche zurückzuführen ist. Erwähnenswert jedoch ist, dass der Index zwischen Ende Dezember 2017 und Anfang Jänner 2018 ein Vierjahreshoch erreichte und danach wieder eine Kursreduktion aufgrund von Saisonalität im ersten Quartal 2018 eintrat. Als Frühindikator für den Welthandel lassen die rasche Erholung nach dem Tiefstwert 2016 und der stabile vorteilhafte Aufschwung 2017 aus heutiger Sicht im Grunde eine positive Entwicklung für den Welthandel vermuten. Jedoch reflektiert die Volatilität des Index in gewisser Weise auch die zuvor erwähnten Unsicherheiten bezüglich des Welthandels.

## 4.2 Entwicklung des weltweiten Dienstleistungshandels und der Direktinvestitionen

Die UNCTAD beobachtete im Jahr 2016 eine moderate Dynamik im Dienstleistungshandel, wobei der Anteil der Dienstleistungen etwa 21,5% an den internationalen Handelsströmen bemisst. Wie Abbildung 1.8 zu entnehmen ist, weisen die Dienstleistungen seit 2013 ein relativ konstantes Niveau auf, dadurch federte der Dienstleistungshandel den Rückgang des Warenhandels 2015 und 2016 etwas ab. Während sich 2016 die beiden Kategorien Transportleistungen (20% des Dienstleistungshandels) und Finanzdienstleistungen (9% Anteil) um 4,3% beziehungsweise um 3,9% reduzierten, erholte sich die Lage 2017. Wie die WTO berichtet, zog der Welthandel von Dienstleistungen im ersten Halbjahr 2017 an. Die letzten verfügbaren Werte für das zweite Quartal vermerkten eine Wachstumsquote von 5,1% für Exporte und 4,7% für Importe. Insbesondere der Transportsektor wuchs hier am schnellsten mit 6,6% im zweiten Quartal 2017, gefolgt von Tourismus mit 6,3%. Kommerzielle Dienstleistungen, die die Unterkategorie Finanzdienstleistungen enthalten, wiesen ein Wachstum von 4,2% auf. Die WTO hebt hier besonders Brasilien, Russland und Indien hervor (WTO, November 2017).

Die *World Tourism Organization* (UNWTO) bestätigt, dass die Tourismuszahlen ebenfalls den Aufwärtszyklus der Wirtschaft im Jahre 2017 widerspiegeln. Denn gemessen an der Zahl der internationalen Touristenankünfte (Touristen mit Übernachtung) war 2017 ein Höhepunkt im Vergleich zu den letzten sieben Jahren. Der internationale Tourismus wuchs real um 7%, was eine Verstärkung des ohnehin positiven Trends (über 4% jährliches Wachstum seit 2010) entspricht. Darüber hinaus wird erwartet, dass diese starke Performance ebenfalls 2018 anhält mit einem weltweiten Zuwachs an Touristenankünften zwischen 4% und 5%. Bei einer regionalen Betrachtung fällt auf, dass erwartungsgemäß die mediterranen Länder starke Zuwächse verzeichnen konnten, aber auch für Europa generell war 2017 ein außergewöhnlich gutes Tourismusjahr mit 8% Wachstum, nachdem 2016 eher schwach ausgefallen war. Afrika, Asien und die Pazifikregion wuchsen ebenfalls stark und konnten wie im Vorjahr weiter zulegen. Der internationale Tourismus Amerikas zog um 3% an, wobei die größte Region – die USA – mit Abstand das schwächste Wachstum dieser Region aufwies. Darüber hinaus ist die Erholung der Tourismuszahlen des Mittleren Ostens beachtenswert, nach den negativen Wachstumsraten 2016 wuchs der Tourismus diesmal wieder um 5% (UNWTO, 2017).

Das Jahr 2016 war ein relativ schwaches Jahr für FDI-Flüsse, speziell für Entwicklungsländer, mitunter auch weil beides, die Rohstoffpreise und das Wirtschaftswachstum, damals relativ niedrig waren. Deshalb sanken die ausländischen Direktinvestitionen um 14%. Im Detail betraf dies 2016 besonders asiatische Länder und Lateinamerika (UNCTAD, Juni 2017). Global gesehen gingen in der ersten Jahreshälfte 2017 die ausländischen Direktinvestitionsflüsse im Vergleich zum zweiten Halbjahr 2016 um 3% zurück. Dies war hauptsächlich einem Rückgang von 11% im zweiten Quartal geschuldet. In der zweiten Jahreshälfte 2016 stieg das FDI-Volumen aufgrund der außergewöhnlich hohen Kapitalflüsse in das Vereinigte Königreich (Kauf von Anheuser-Busch



## 5 Literatur

- Boz, E., Gopinath, G., & Plagborg-Møller, M. (2017), Global Trade and the Dollar (No. w23988). National Bureau of Economic Research.
- EIA, (März 2018), Short-Term Energy Outlook (STEO). Washington, DC: U.S. Energy Information Administration.
- Europäische Kommission, (2018), Winter Economic Forecast. Brüssel: Europäische Kommission.
- EZB, (März 2018), March 2018 ECB staff macroeconomic projections for the euro area. Frankfurt: EZB.
- EZB, (2017), The oil market in the age of shale oil. In ECB Economic Bulletin, Issue 8/2017 – Articles. Frankfurt: EZB.
- HWWI, (8. März 2018), HWWI-Rohstoffpreisindex fällt zum ersten Mal seit Juli des vergangenen Jahres: Hamburgerisches Weltwirtschafts Institut.
- IWF, (Oktober 2017), World Economic Outlook. Washington, DC: Internationaler Währungsfonds.
- IWF, (Jänner 2018), World Economic Outlook Update. Washington, DC: Internationaler Währungsfonds.
- Knauf, K., & Wolf, A. (2018), Konjunkturschlaglicht: Die Preisentwicklung von Rohstoffen 2017, Wirtschaftsdienst 98 (2), 151–152.
- Lin, F., & Sim, N. C., (April 2013), Trade, income and the Baltic Dry Index. European Economic Review(59), S. 1–18.
- OECD, (Oktober 2017), FDI in Figures: FDI down 3% in the first half of 2017. Paris: OECD.
- OeNB, (März 2018), Fortwährend starke globale Wachstumsdynamik (von Teresa Messner). In OeNB, Konjunktur aktuell – März 2016. Wien: OeNB.
- OeNB, (Jänner 2018), Der weltweite Aufschwung hat sich gefestigt (von Thomas Scheiber). In Konjunktur aktuell – Jänner 2018 (S. 5–11). Wien: OeNB.
- UNCTAD, (September 2017), Trade and Development Report. New York and Geneva: United Nations.
- UNCTAD, (Juni 2017), World Investment Report. New York and Geneva: United Nations.
- UNWTO, (2017), World Tourism Barometer. Madrid: UN.
- Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw), (9. März 2018), New US tariffs: Escalation to trade war would hit Europe hard. Wien: wiiw. Abgerufen von <https://wiiw.ac.at/new-us-tariffs-escalation-to-trade-war-would-hit-europe-hard-n-287.html>.
- Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw), (13. März 2018), Neue wiiw-Prognose für Mittel-, Ost- und Südosteuropa (MOSOE) 2018–2020: Wirtschaftlicher Höhenflug. Wien: wiiw. Abgerufen von <https://wiiw.ac.at/press-release-wiiw-spring-forecast-2018-german-pnd-42.pdf>.
- World Economic Forum, (2017), The Global Competitiveness Report 2017–2018. In K. Schwab. Geneva: World Economic Forum.
- WTO, (12. Februar 2018), WTOI points to sustained trade growth in first quarter 2018: WTO.
- WTO, (21. September 2017), Trade Statistics and Outlook: WTO upgrades forecast for 2017 as trade rebounds strongly: WTO.

WTO, (16. November 2017), Annual Report by the Director-General: Overview of Developments in the International Trading Environment. Geneva: WTO.  
 WTO, (August 2017), Methodology of World Trade Outlook Indicator (WTOI): WTO.

### The global economic environment and developments in world trade

The global economy grew by 3.7% in 2017, ie at a higher pace than in 2016 (3.2%). Global economic expansion was not only driven by emerging and developing economies, constantly growing at a rate of 4.7%, but also by the economic upturn in the industrialized countries with a growth rate of 2.3%. According to the IMF, economic growth in the U.S. accelerated by 0.8 percentage points as compared to the previous year, GDP expanded at a rate of 2.3% in 2017. The Euro area grew by 2.4%, thus again slightly outperforming the average growth rate of the developed countries and the U.S. Latin America (1.3%) and Russia (1.8%) fully recovered from their economic recession, exhibiting two percentage points higher economic growth than in the preceding year and benefiting as commodity-exporting countries from rising oil prices.

With a growth rate of 4.7% global trade accelerated at considerably higher pace than in previous years (2.5% in 2016) exhibiting a long desired rebound. The upswing in trade is a mirror image of the synchronized boom of the economies around the globe, as trade potentially exhibits pro-cyclical behaviour. Moreover, increased demand driven by investments, especially in the industrialized countries, is another important reason for the current flourishing trade. Despite some downward risks, such as political uncertainties and tightening monetary policies of major central banks, the outlook continues to be positive with expectedly high growth rates of global trade in 2018 (4.6%) and in 2019 (4.4%). Current short-term indicators, such as the WTO World Trade Outlook Indicator (WTOI) and the Baltic Dry Index (BDI), support these positive projections.

JEL code: F14, F17

## 6 Tabellenanhang

Tabelle 1.2: Entwicklung der Warenexporte (f.o.b.) für ausgewählte Länder

	2007	2016	2007	2016	2015	2016	2016
	<i>Mio USD</i>		<i>Anteile in %</i>		<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>		<i>Exportquote</i>
China	1 217 832	2 136 595	8,8	13,5	-12,8	-3,4	19,0
USA	1 162 695	1 453 699	8,4	9,2	-2,7	-6,3	7,8
Deutschland	1 322 189	1 334 355	9,5	8,4	-7,2	-3,4	38,4
Japan	714 267	644 933	5,1	4,1	-11,2	0,6	13,1
Niederlande	551 730	570 912	4,0	3,6	-9,5	3,2	73,4
Frankreich	559 848	501 434	4,0	3,2	-15,2	0,1	20,3
Südkorea	371 213	495 857	2,7	3,1	-12,9	-0,9	35,1
Hongkong	344 721	462 492	2,5	2,9	-8,0	-5,9	144,1
Italien	500 242	461 737	3,6	2,9	9,2	-10,6	24,9
Vereinigtes Königreich	442 065	409 044	3,2	2,6	-13,7	1,0	15,6
Belgien	431 118	397 977	3,1	2,5	-8,9	-11,0	85,3
Kanada	420 293	389 663	3,0	2,5	-16,0	0,3	25,5
Mexiko	271 637	373 848	2,0	2,4	-14,0	-4,6	35,7
Singapur	299 214	330 684	2,2	2,1	-4,1	-1,7	111,4
Schweiz	171 780	304 419	1,2	1,9	-14,3	-5,9	45,5
Spanien	253 389	289 981	1,8	1,8	-6,9	5,0	23,5
Russland	352 224	285 534	2,5	1,8	-13,0	2,7	22,3
Indien	153 349	261 862	1,1	1,7	-31,0	-16,9	11,6
Thailand	153 856	213 762	1,1	1,4	-16,2	-1,6	52,5
Polen	140 417	202 515	1,0	1,3	-6,2	1,5	43,2
Australien	141 488	191 277	1,0	1,2	-9,5	1,7	15,2
Malaysia	176 211	188 710	1,3	1,2	-21,7	1,5	63,6
VAE	133 005	188 465	1,0	1,2	-14,6	-5,6	54,0
Brasilien	156 926	184 558	1,1	1,2	-25,8	-0,2	10,3
Vietnam	48 643	175 638	0,4	1,1	-15,1	-3,4	87,2
Saudi-Arabien	246 077	173 913	1,8	1,1	9,7	9,8	26,9
Tschechische Republik	122 751	162 715	0,9	1,0	-44,3	-18,9	83,3
Österreich	163 804	152 090	1,2	1,0	-9,8	3,1	39,3
Türkei	106 539	142 530	0,8	0,9	-14,3	-0,4	16,5
Schweden	168 992	139 417	1,2	0,9	-8,7	-0,9	27,3
Indonesien	113 971	136 846	0,8	0,9	-15,0	-0,4	14,7

Quelle: Macrobond, IWF.

Tabelle 1.3: Entwicklung der Warenimporte (c.i.f.) für ausgewählte Länder

	2007	2016	2007	2016	2015	2016	2016
	<i>Mio USD</i>		<i>Anteile in %</i>		<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>		<i>Importquote</i>
China	956 255	1 589 460	6,7	9,8	-12,4	-2,5	14,2
USA	2 017 388	2 189 178	14,2	13,5	-18,4	-0,8	11,8
Deutschland	1 055 849	1 055 326	7,4	6,5	-4,5	-2,3	30,3
Japan	621 915	606 871	4,4	3,8	-12,9	0,4	12,3
Niederlande	493 303	504 710	3,5	3,1	-20,2	-6,3	64,9
Frankreich	631 532	571 929	4,4	3,5	-13,1	-1,4	23,2
Südkorea	356 501	406 032	2,5	2,5	-15,6	-0,2	28,8
Hongkong	368 223	547 326	2,6	3,4	-16,9	-7,0	170,6
Italien	511 870	406 788	3,6	2,5	2,7	-2,2	22,0
Vereinigtes Königreich	638 727	636 639	4,5	3,9	-13,4	-1,0	24,2
Belgien	412 010	372 603	2,9	2,3	-9,2	1,7	79,9
Kanada	403 225	426 936	2,8	2,6	-17,5	-0,6	27,9
Mexiko	298 468	409 496	2,1	2,5	-8,9	-4,1	39,1
Singapur	263 325	282 022	1,9	1,7	-1,2	-2,1	95,0
Schweiz	160 964	270 226	1,1	1,7	-18,9	-5,1	40,4
Spanien	389 667	310 921	2,7	1,9	-8,6	7,4	25,2
Russland	199 415	182 268	1,4	1,1	-13,1	-0,3	14,2
Indien	234 640	356 320	1,7	2,2	-36,4	-0,1	15,7
Thailand	141 294	195 103	1,0	1,2	-14,8	-9,2	47,9
Polen	166 143	197 279	1,2	1,2	-11,5	-3,3	42,0
Australien	167 231	201 755	1,2	1,2	-12,1	0,4	16,0
Malaysia	146 982	178 136	1,0	1,1	-11,8	-5,3	60,1
VAE	128 024	271 755	0,9	1,7	-15,8	1,2	77,9
Brasilien	129 269	145 172	0,9	0,9	-3,9	-5,6	8,1
Vietnam	62 773	185 292	0,4	1,1	-25,1	-20,1	92,0
Saudi-Arabien	88 551	139 886	0,6	0,9	21,4	5,4	21,6
Tschechische Republik	118 457	143 040	0,8	0,9	2,6	-19,8	73,2
Österreich	163 246	157 697	1,1	1,0	-8,3	1,2	40,8
Türkei	169 913	198 618	1,2	1,2	-14,3	1,1	23,0
Schweden	153 429	140 754	1,1	0,9	-14,4	-4,2	27,5
Indonesien	74 192	135 551	0,5	0,8	-14,7	1,7	14,5

Quelle: Macrobond, IWF.

Tabelle 1.4: Handelsbilanzen ausgewählter Länder

	2007	2016	2007	2016	2015	2016	2016
	<i>Mio USD</i>		<i>In % der Exporte</i>		<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Mio USD</i>		<i>Offenheit</i>
China	261 578	547 135	21,5	25,6	-53 901	-141 727	33,2
USA	-854 693	-735 479	-73,5	-50,6	298 663	-131 646	19,6
Deutschland	266 340	279 029	20,1	20,9	-9 891	1 612	68,7
Japan	92 352	38 062	12,9	5,9	-11 947	3 955	25,4
Niederlande	58 427	66 202	10,6	11,6	98 820	61 251	138,3
Frankreich	-71 683	-70 496	-12,8	-14,1	-24 504	7 865	43,5
Südkorea	14 712	89 825	4,0	18,1	30 907	-3 465	63,9
Hongkong	-23 502	-84 835	-6,8	-18,3	43 107	-432	314,7
Italien	-11 627	54 948	-2,3	11,9	28 847	-42 746	46,9
Vereinigtes Königreich	-196 662	-227 595	-44,5	-55,6	-9 332	8 878	39,8
Belgien	19 108	25 374	4,4	6,4	18 614	-61 005	165,2
Kanada	17 069	-37 273	4,1	-9,6	4 000	3 605	53,4
Mexiko	-26 832	-35 648	-9,9	-9,5	-22 743	-568	74,8
Singapur	35 888	48 662	12,0	14,7	-11 455	2 377	206,3
Schweiz	10 817	34 193	6,3	11,2	10 706	-5 833	85,9
Spanien	-136 278	-20 940	-53,8	-7,2	2 420	-4 146	48,8
Russland	152 810	103 267	43,4	36,2	4 749	8 638	36,5
Indien	-81 291	-94 459	-53,0	-36,1	-50 141	-57 757	27,3
Thailand	12 562	18 659	8,2	8,7	16 715	31 608	100,4
Polen	-25 726	5 236	-18,3	2,6	12 095	9 765	85,2
Australien	-25 743	-10 479	-18,2	-5,5	6 155	2 585	31,2
Malaysia	29 229	10 574	16,6	5,6	-23 695	14 000	123,7
VAE	4 981	-83 290	3,7	-44,2	-1 306	-13 408	132,0
Brasilien	27 656	39 385	17,6	21,3	-54 091	15 790	18,3
Vietnam	-14 130	-9 654	-29,0	-5,5	27 094	29 995	179,3
Saudi-Arabien	157 527	34 027	64,0	19,6	-16 846	6 117	48,5
Tschechische Republik	4 295	19 675	3,5	12,1	-175 033	-6 060	156,5
Österreich	558	-5 607	0,3	-3,7	-4 271	3 162	80,1
Türkei	-63 374	-56 089	-59,5	-39,4	535	-2 289	39,5
Schweden	15 563	-1 336	9,2	-1,0	21 175	7 303	54,8
Indonesien	39 780	1 295	34,9	0,9	-809	-2 962	29,2

Quelle: Macrobond, IWF.

Tabelle 1.5: Entwicklung der Dienstleistungsexporte für ausgewählte Länder

	2007	2016	2007	2016	2015	2016
	<i>Mio USD</i>		<i>Anteile in %</i>		<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>	
USA	488 394	752 365	14,0	15,9	1,5	-0,1
Vereinigtes Königreich	318 614	341 054	9,1	7,2	-4,3	-2,3
Deutschland	211 790	281 211	6,1	5,9	-8,3	3,1
Frankreich	196 822	235 535	5,6	5,0	-12,1	-1,8
China	125 447	208 404	3,6	4,4	-0,8	-4,1
Japan	121 579	173 821	3,5	3,7	-0,7	6,9
Indien	86 552	161 819	2,5	3,4	-0,6	3,5
Singapur	74 214	149 642	2,1	3,2	-3,1	0,7
Irland	81 172	146 607	2,3	3,1	5,0	4,7
Niederlande	118 985	145 370	3,4	3,1	-7,8	0,9
Spanien	119 892	126 894	3,4	2,7	-11,4	7,5
Schweiz	85 467	118 887	2,5	2,5	-6,6	5,1
Belgien	74 000	113 214	2,1	2,4	-9,9	0,5
Italien	116 698	100 760	3,3	2,1	-13,8	2,6
Hongkong	64 454	98 816	1,9	2,1	-2,4	-5,3
Luxemburg	63 719	95 928	1,8	2,0	-4,3	-0,9
Südkorea	71 651	94 903	2,1	2,0	-12,8	-2,9
Kanada	71 139	82 273	2,0	1,7	-8,5	1,1
Schweiz	53 778	71 788	1,5	1,5	-5,4	-1,2
Thailand	30 114	67 685	0,9	1,4	11,2	9,6
Österreich	54 473	61 211	1,6	1,3	-13,9	3,6
Dänemark	63 306	60 371	1,8	1,3	-12,3	-6,3
Australien	40 482	52 983	1,2	1,1	-9,2	8,0
Russland	43 860	50 554	1,3	1,1	-21,4	-2,2
Polen	31 791	49 812	0,9	1,0	-7,4	10,5
Israel	21 216	39 902	0,6	0,8	2,8	8,6
Türkei	30 004	37 805	0,9	0,8	-9,4	-19,6
Norwegen	37 824	37 365	1,1	0,8	-15,6	-10,3
Malaysia	29 076	35 292	0,8	0,7	-16,9	1,0

Quelle: Macrobond, IWF.

Tabelle 1.6: Entwicklung der Dienstleistungsimporte für ausgewählte Länder

	2007	2016	2007	2016	2015	2016
	<i>Mio USD</i>		<i>Anteile in %</i>		<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>	
USA	372 573	504 654	11,2	11,0	2,3	2,6
Vereinigtes Königreich	214 890	213 230	6,5	4,7	-2,5	-1,9
Deutschland	259 428	304 819	7,8	6,7	-11,4	3,9
Frankreich	169 429	235 395	5,1	5,2	-8,9	2,3
China	129 126	452 567	3,9	9,9	0,7	3,9
Japan	158 677	184 710	4,8	4,0	-7,2	3,4
Indien	70 175	95 923	2,1	2,1	1,9	16,1
Singapur	76 482	155 581	2,3	3,4	-3,1	0,7
Irland	94 912	191 837	2,9	4,2	17,0	13,2
Niederlande	128 362	152 460	3,9	3,3	-6,6	1,0
Spanien	80 418	70 250	2,4	1,5	-6,1	7,5
Schweiz	56 571	99 521	1,7	2,2	-4,9	5,0
Belgien	69 971	108 201	2,1	2,4	-9,4	1,5
Italien	127 958	103 713	3,9	2,3	-12,3	2,5
Hongkong	68 719	74 406	2,1	1,6	0,2	0,4
Luxemburg	44 131	72 224	1,3	1,6	-7,7	-1,7
Südkorea	84 898	112 641	2,6	2,5	-2,7	0,0
Kanada	82 575	99 801	2,5	2,2	-8,5	-1,7
Schweiz	51 805	61 326	1,6	1,3	-10,7	-0,5
Thailand	38 071	43 460	1,1	1,0	-6,0	2,2
Österreich	41 046	49 015	1,2	1,1	-13,6	2,8
Dänemark	56 634	58 644	1,7	1,3	-10,1	0,7
Australien	42 155	56 018	1,3	1,2	-10,2	-2,9
Russland	60 578	74 381	1,8	1,6	-26,8	-16,1
Polen	24 427	34 230	0,7	0,7	-10,1	3,8
Israel	18 076	25 954	0,5	0,6	0,8	6,1
Türkei	15 915	22 542	0,5	0,5	-9,7	-1,2
Norwegen	41 261	48 152	1,2	1,1	-17,9	1,9
Malaysia	28 668	39 878	0,9	0,9	-11,4	-0,7

Quelle: Macrobond, IWF.

Tabelle 1.7: Dienstleistungsbilanzen ausgewählter Länder

	2007	2016	2007	2016	2015	2016
	<i>Mio USD</i>		<i>In % der Exporte</i>		<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Mio USD</i>	
USA	115 821	247 711	23,7	32,9	250	-13 698
Vereinigtes Königreich	103 724	127 824	32,6	37,5	-10 223	-3 856
Deutschland	-47 638	-23 609	-22,5	-8,4	13 036	-2 970
Frankreich	27 393	139	13,9	0,1	-10 437	-9 678
China	-3 679	-244 163	-2,9	-117,2	-4 578	-25 843
Japan	-37 098	-10 889	-30,5	-6,3	12 839	5 052
Indien	16 378	65 896	18,9	40,7	-2 442	-7 739
Singapur	-2 267	-5 939	-3,1	-4,0	110	-32
Irland	-13 740	-45 230	-16,9	-30,9	-17 967	-15 678
Niederlande	-9 377	-7 091	-7,9	-4,9	-1 531	-135
Spanien	39 474	56 644	32,9	44,6	-10 862	3 918
Schweiz	28 896	19 366	33,8	16,3	-3 103	1 113
Belgien	4 029	5 013	5,4	4,4	-1 234	-930
Italien	-11 260	-2 953	-9,6	-2,9	-1 637	34
Hongkong	-4 266	24 410	-6,6	24,7	-2 694	-5 853
Luxemburg	19 588	23 704	30,7	24,7	1 819	397
Südkorea	-13 247	-17 737	-18,5	-18,7	-11 238	-2 821
Kanada	-11 436	-17 528	-16,1	-21,3	1 791	2 622
Schweiz	1 973	10 462	3,7	14,6	3 259	-565
Thailand	-7 957	24 225	-26,4	35,8	8 952	4 984
Österreich	13 426	12 196	24,6	19,9	-1 989	767
Dänemark	6 672	1 727	10,5	2,9	-2 445	-4 464
Australien	-1 673	-3 035	-4,1	-5,7	1 559	5 598
Russland	-16 718	-23 827	-38,1	-47,1	18 358	13 093
Polen	7 364	15 582	23,2	31,3	65	3 471
Israel	3 140	13 948	14,8	35,0	810	1 663
Türkei	14 089	15 263	47,0	40,4	-2 447	-8 965
Norwegen	-3 436	-10 787	-9,1	-28,9	2 564	-5 165
Malaysia	407	-4 586	1,4	-13,0	-1 969	646

Quelle: Macrobond, IWF.

# Institutionelle Rahmenbedingungen des Welthandels

*Claudia Dorninger, Herbert Herzig, Martina Schernthanner, Susanne Schrott, Claudia Stowasser, Barbara Tasch-Ronner*

Mit Ablauf des 29. März 2019 wird das Vereinigte Königreich voraussichtlich kein Mitgliedstaat der EU mehr sein, sondern zu einem Drittstaat werden („Brexit“), was die EU und das Vereinigte Königreich vor besondere Herausforderungen stellt. Im Laufe des Jahres 2017 hat US-Präsident Trump eine Reihe von handelspolitischen Maßnahmen gegen „unfaire“ Praktiken der US-Handelspartner angekündigt und einige von ihnen bereits in Kraft gesetzt. Die EU ist von den mittlerweile in Kraft befindlichen US-Schutzmaßnahmen auf Waschmaschinen und Photovoltaik-Anlagen betroffen, von den am 8. März 2018 angekündigten US-Zusatzzöllen auf bestimmte Stahl- und Aluminiumwaren aus Gründen der nationalen Sicherheit („Section 232“) ist sie bis Ende April 2018 vorläufig ausgenommen.

Die 11. WTO-Ministerkonferenz (MC11), welche im Dezember 2017 in Argentinien stattfand, lieferte lediglich Ergebnisse in Form von Ministererklärungen zur Fortführung der Arbeiten zum digitalen Handel, zur Beibehaltung des E-Commerce-Moratoriums und zur Fortführung bisheriger Arbeiten zur besseren Berücksichtigung von KMU im Welthandel.

Die erhoffte multilaterale Einigung zu den Schlüsselthemen der MC11, eine permanente Lösung zur öffentlichen Lagerhaltung von Nahrungsmitteln aus Gründen der Ernährungssicherheit und dem Abbau von bestimmten Fischereibeihilfen, konnte nicht erreicht werden. Im Zentrum der Post-MC11-Arbeiten wird daher vorrangig die Zukunft des Multilateralismus stehen müssen, einschließlich der zukünftigen Durchsetzbarkeit des WTO-Rechts durch das WTO-Streitbeilegungssystem angesichts der US-Blockade bei der Nachbesetzung von Richterposten im WTO-Berufungsgremium.

Nachdem das Ziel eines Abschlusses der TiSA(Trade in Services Agreement)-Verhandlungen bis Jahresende 2016 im November nicht zuletzt aufgrund der durch die Präsidentschaftswahl in den USA veränderten politischen Situation aufgegeben worden war, ruhten die Gespräche 2017, und auch Anfang 2018 gibt es noch keine Anzeichen für deren Wiederaufnahme.

Die Europäische Kommission (nachfolgend ua als EK oder Kommission bezeichnet) hat zurzeit zwei große Projekte auf ihrer Investitionsagenda: einerseits die Errichtung eines multilateralen Investitionsgerichtshofes (MIC), andererseits die Etablierung eines europäischen Screening-Mechanismus für ausländische Direktinvestitionen.

Mit der Einrichtung eines MIC wird das Ziel verfolgt, ein ständiges Gremium zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Investoren und Staaten zu schaffen. Dieses würde über Streitigkeiten im Rahmen künftiger oder bestehender Investitionsverträge entscheiden und sollte die derzeitige Investitions-Schiedsgerichtsbarkeit ablösen. Für die EU würde der multilaterale Investitionsgerichtshof

letztendlich an die Stelle der in Handels- und Investitionsabkommen der EU aufgenommenen bilateralen Investitionsgerichtssysteme treten.

Mit dem Verordnungsvorschlag zu einem „europäischen Screening-Mechanismus für ausländische Direktinvestitionen“ soll ein europäischer Rahmen zur Überprüfung von ausländischen Direktinvestitionen auf Grundlage von Risiken für die Sicherheit und öffentliche Ordnung geschaffen werden. Hintergrund dafür ist, dass Investitionen aus Drittstaaten in Europa in den letzten Jahren extrem zugenommen haben. Der Verordnungsentwurf sieht eine Prüfungskooperation der Mitgliedstaaten und der Kommission durch gegenseitige Informationsweitergabe vor.

Die größten Erfolge für die EU-Handelspolitik im vergangenen Jahr waren die vorläufige Anwendung des umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommens der EU mit Kanada (CETA) mit 21. September 2017 sowie der Abschluss der Verhandlungen mit Japan über ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen am 8. Dezember 2017. Die Verhandlungen der EU mit dem Mercosur über ein Assoziierungsabkommen sowie mit Mexiko über die Modernisierung des Global Agreement befinden sich in der Endphase und stehen kurz vor dem Abschluss. Mit Chile wurden im November 2017 offiziell Verhandlungen über die Modernisierung des bestehenden Assoziierungsabkommens aufgenommen. Auch die Aufnahme von Verhandlungen der EU mit Australien und Neuseeland über Handelsabkommen steht kurz bevor, sofern der Rat der EU im Mai dem Mandat zustimmt.

## 1 Der Brexit aus zollrechtlicher und handelspolitischer Sicht

Das Vereinigte Königreich (VK) wird mit dem Austritt aus der EU (Brexit) – ungeachtet möglicher Übergangsfristen – von einem EU-Mitglied zu einem Drittstaat. Der Termin für den Austritt ist der 29. März 2019, 24:00 Brüsseler Zeit und 23:00 Uhr Londoner Zeit.

Die Regeln des EU-Binnenmarktes ermöglichen den vereinfachten Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital innerhalb der derzeit 28 EU-Mitgliedstaaten. Die Binnenmarktregeln gelten naturgemäß nicht für Drittstaaten. Zwischen der EU und Drittstaaten kommen die Regeln der gemeinsamen EU-Handelspolitik, in der Praxis also bilaterale, plurilaterale und multilaterale Handelsabkommen (WTO), zur Anwendung. Zur EU-Handelspolitik gehören Zölle, Handelsabkommen, der internationale Handel mit Waren und Dienstleistungen, Handelshemmnisse, handelsrelevante Aspekte des geistigen Eigentums, ausländische Direktinvestitionen, unfaire Handelspraktiken wie Dumping oder Subventionen uam. Mit dem Brexit geht also eine grundlegende Änderung der im Handelsverkehr zwischen dem VK und den EU-Staaten anzuwendenden Rechtsvorschriften und Abwicklungspraktiken einher. Der Brexit bedeutet für die Wirtschaft jedenfalls zusätzlichen administrativen und finanziellen Aufwand. Besonders problematisch erscheint die Unsicherheit über die konkreten Rechtsverhältnisse nach dem Austritt des VK. Die Zeit, die Unternehmen für die Vorbereitungen auf notwendige Umstellungen brauchen, variiert zwar von Branche zu Branche, die Frist bis zum Austritt ist aber auf

jeden Fall sehr kurz. Die Politik ist gefordert, die notwendige Klarheit und Rechtssicherheit sowohl in der EU als auch im VK rasch herzustellen. Unsicherheit verursacht zusätzliche Risiken und Kosten.

### **Austritt – Übergangsfrist – neues Abkommen zwischen der EU und dem VK?**

Das einzige konkrete Datum, das sich aus heutiger Sicht nennen lässt, ist das Austrittsdatum für das VK. Einigen sich das Vereinigte Königreich und die EU bis dahin auf einen Austrittsvertrag (inklusive der großen politischen Fragen betreffend die irische Grenze, die Rechte der EU-Bürger im VK und die britischen finanziellen Verpflichtungen) und wird diese Einigung auch im britischen und im Europäischen Parlament akzeptiert, schließt sich dem Austrittsdatum laut einer politischen Einigung der Chefverhandler vom 19. März 2018 eine fast zwei Jahre dauernde Übergangsphase bis Ende 2020 an, während der das VK alle geltenden und neu hinzukommenden EU-Regeln weiter anwenden wird. Gibt es bis zum 29. März 2019 hingegen keine Einigung auf einen Austrittsvertrag oder wird dieser von einem der Parlamente abgelehnt, sind von einem Tag auf den anderen, also ab dem 30. März 2019, Verzollungen und reguläre EU-Drittlandszölle auf Importe aus dem Vereinigten Königreich bzw. britische Zölle auf Importe aus der EU möglich („hard Brexit“/WTO-Szenario).

An die Übergangsphase sollte das Nachfolgeabkommen zwischen der EU und dem VK nach dem Muster des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) oder eines ehrgeizigen EU-Handelsabkommens wie zB CETA mit neuen, handelsfreundlichen Regelungen nahtlos anschließen. Ein mögliches WTO-Szenario ist zwischen dem Ende der fast zweijährigen Übergangsfrist und einem dann noch nicht fertigen Nachfolgeabkommen ebenso zu vermeiden wie nach dem bereits erwähnten unregelmäßigen Austritt des VK.

### **Brexit bedeutet – nach einer allfälligen Übergangsfrist – jedenfalls Zollgrenzen**

Im Prinzip sind alle Szenarien nach Ablauf einer mittlerweile wahrscheinlichen Übergangsfrist dadurch gekennzeichnet, dass die EU-27 und das VK jedenfalls eine Zollgrenze trennen wird.

Die wichtigsten zollrechtlichen Eckpunkte:

- Der Warenverkehr zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU unterliegt der zollamtlichen Überwachung. Dies bedeutet, dass Zollformalitäten wie im Warenverkehr mit den anderen Drittländern gelten, dh Zollanmeldungen sind abzugeben, Zollkontrollen sind möglich, Außenwirtschaftsrecht ist zu beachten, Verbote und Beschränkungen (zB Pflanzenschutz, Tierseuchenrecht, Produktsicherheit uam) werden kontrolliert, Zoll und Einfuhrumsatzsteuer werden bei der Einfuhr erhoben.
- Im VK erteilte Bewilligungen, die den Status zugelassener Wirtschaftsbeitrügter (AEO) verleihen, haben im Zollgebiet der EU-27 keine Gültigkeit mehr.

- Verbrauchsteuerpflichtige Waren unterliegen im Warenverkehr mit dem VK nicht mehr dem System zur Kontrolle und Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren (EMCS), sondern werden als Ausfuhren behandelt. Die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren ins VK erfordert neben einer Ausfuhranmeldung ein elektronisches Verwaltungsdokument. Importe verbrauchsteuerpflichtiger Waren aus dem VK in die EU müssen erst zollrechtlich behandelt werden, bevor eine Beförderung im Rahmen des EMCS beginnen kann.
- Weiters ist mit einer deutlichen Verlängerung der Transportdauer zu rechnen. Unternehmen mit Lieferanten aus dem VK, die auf „Just-in-time“-Lieferungen abgestellt haben, sollten ihre logistischen Konzepte rasch überdenken und die entsprechenden Schritte zur Sicherung der schnellen und zuverlässigen Lieferkette setzen.

Auf Basis der für das Jahr 2016 ermittelten Durchschnittswerte grenzüberschreitender Warenbewegungen (Drittlandstransaktionen) sind zusätzlich rund 340.000 Zollanmeldungen für den kommerziellen Warenverkehr zwischen dem Vereinigten Königreich und Österreich zu erwarten. Basierend auf den Durchschnittskosten, die die österreichische Speditionswirtschaft für die Erstellung der Zollanmeldung bzw. des Versandscheines in Rechnung stellt, ergeben sich für Österreichs Wirtschaft grob geschätzt Mehrkosten von mindestens 25 Mio Euro.

Die wirtschaftliche Verflechtung Deutschlands mit dem VK ist noch größer als die Österreichs. Das zeigt beispielsweise eine Studie des DIHK (Deutsche Industrie- und Handelskammer). In dieser Studie geht man von Mehrkosten für die deutsche Wirtschaft im Warenverkehr mit dem VK durch Zollanmeldungen von knapp 300 Mio Euro aus.

Unternehmen, die bisher nur auf dem Binnenmarkt der EU aktiv waren und keine Erfahrung im Warenverkehr mit Drittländern haben, ist zu empfehlen, sich rasch und gründlich mit dem Thema Zoll auseinanderzusetzen und Außenhandelskompetenz aufzubauen, falls sie Geschäftskontakte mit Partnern im Vereinigten Königreich unterhalten.

### **Der Verlust der EU-Ursprungseigenschaft von britischen Vormaterialien kann den EU-Ursprung zerstören**

Der EU-Binnenmarkt bietet ein großes Sourcing-Potenzial, ein großes Angebot zur Arbeitsteilung unter Wahrung von EU-Präferenzursprung des Endproduktes. Daher wird der Brexit auch Auswirkungen auf das Sourcing und auf Veredelungsverkehre haben. Waren mit Ursprung im VK werden früher oder später bei der Ursprungskalkulation für Lieferungen in Partnerländer mit Handelsabkommen als Waren ohne Ursprungseigenschaft anzusehen sein. Dies kann sich unter Umständen ursprungsschädigend auswirken. Folglich kann weder ein Präferenznachweis ausgestellt noch die Zollbegünstigung des Handelsabkommens mit dem Drittstaat in Anspruch genommen werden. Die konkreten Reaktionen der Partnerländer auf das Konzept einer Übergangsphase, während der das VK nicht mehr EU-Mitglied ist, aber noch alle EU-Regeln

anwendet, sind noch nicht absehbar. Es ist also auch in präferenzrechtlicher Hinsicht noch eine Reihe von Fragen ungeklärt.

Der Brexit lässt zudem Auswirkungen auf bestehende **Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen** sowie auf die **Ausfuhrkontrolle** („dual use“) der EU erwarten.

Weiters werden der Brexit und die damit verbundene Beendigung der Binnenmarktfreiheiten für **natürliche Personen, für Dienstleistungen und Kapital (Investitionen)** im Geschäftsverkehr mit dem VK derzeit in ihrem vollen Ausmaß noch gar nicht abschätzbare Änderungen mit sich bringen.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass eine Umkehr des Austrittsprozesses des Vereinigten Königreichs aus der EU bis zum 29. März 2019 zwar möglich, nach allen Anzeichen, die uns bislang aus dem VK erreichen, jedoch unrealistisch erscheint.

## 2 Handelspolitische Maßnahmen der USA

Im Laufe des Jahres 2017 hat US-Präsident Trump eine Reihe von handelspolitischen Maßnahmen gegen „unfaire“ Praktiken der US-Handelspartner angekündigt, die durch Dumping, wettbewerbsverzerrende staatliche Beihilfen, überproportionale Marktzugangsbeschränkungen gegen US-Waren und US-Dienstleistungen und durch hohe Handelsbilanzüberschüsse das US-amerikanische Wirtschaftswachstum, viele Jobs und Wohlstand gefährden.

Was die EU betrifft, wurden mittlerweile US-Schutzmaßnahmen auf Waschmaschinen und Photovoltaik-Anlagen<sup>1</sup> beim Import in die USA in Kraft gesetzt sowie am 8. März 2018 US-Zusatzzölle auf bestimmte Stahl- (+25%)<sup>2</sup> und Aluminiumwaren (+10%)<sup>3</sup> beim Import in die USA aus Gründen der nationalen Sicherheit („Section 232“) angekündigt. Für Letztere erhielt die EU mit einigen anderen Ländern am 23. März 2018, dem Tag des Inkrafttretens, eine befristete Ausnahme bis Ende April 2018.

Nichtsdestoweniger gehen die EU-internen Vorbereitungen auf mögliche Gegenmaßnahmen auf die US-Zusatzzölle weiter, welche die Europäische Kommission am Freitag, den 16. März 2018 veröffentlicht hat.

Die EU-Strategie besteht aus drei Maßnahmen:

1. der Einleitung eines gemeinsam mit anderen Staaten vorbereiteten WTO-Streitbeilegungsverfahrens gegen die USA,
2. der Einleitung eines Schutzmaßnahmenverfahrens („safeguards“)<sup>4</sup> zur Verhinderung von Umwegimporten von Stahl und Aluminium in die EU,

<sup>1</sup> Siehe <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/fs/201%20Cases%20Fact%20Sheet.pdf>.

<sup>2</sup> Siehe <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states/>.

<sup>3</sup> Siehe <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-aluminum-united-states/>.

<sup>4</sup> Siehe [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0326\(02\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0326(02)&from=DE).

3. „rebalancing measures“, eine EU-Liste mit US-Ursprungsprodukten, auf welche beim Import in die EU Zusatzzölle eingehoben werden sollen. Zu diesen Produkten gehören Jeans, Whisky, Motorräder, bestimmte Lebensmittel etc.<sup>5</sup>

Gleichzeitig begann eine bis 26. März 2018 dauernde Konsultation der Kommission zur EU-Liste,<sup>6</sup> um herauszufinden, ob bestimmte Produkte von der Liste genommen werden sollten, da sie in der EU nicht oder nicht in ausreichendem Ausmaß erhältlich sind. Die Kommission bereitet unter Wahrung der vorgeschriebenen Fristen eine Notifikation an die WTO und einen Vorschlag für eine EU-Verordnung vor, die vom Ministerrat beschlossen werden wird.

Eine weitere Eskalation des Konfliktes kann nicht ausgeschlossen werden. Präsident Trump hat via Twitter weitere Maßnahmen gegen den Import von europäischen PKWs in die USA (+25% Zölle bzw Steuern) für den Fall angekündigt, dass die EU die oben beschriebenen Gegenmaßnahmen in Kraft setzt. Zusätzlich zu den US- und EU-Zusatzzöllen wäre dies auch für Österreichs Wirtschaft (Stahl- und Aluminiumindustrie, Kfz-Zulieferindustrie etc) eine große Herausforderung.

Darüber hinaus kündigte Präsident Trump am 22. März 2018 Maßnahmen im Ausmaß von mindestens US\$ 50 Mrd jährlich gegen chinesische Ursprungswaren beim Import in die USA an. Die genaue Produktliste dafür ist Ende März 2018 noch nicht bekannt. Auch China bereitet eine Liste mit US-Produkten vor. Die Auswirkungen dieses möglichen weiteren Konfliktes auf Europa und Österreich sind noch nicht absehbar.

### 3 Laufende Entwicklungen im Rahmen der WTO

#### 3.1 Rückblick auf 2017

Im Dezember 2017 fand in der argentinischen Hauptstadt Buenos Aires die 11. WTO-Ministerkonferenz (MC11) statt. Auf der offiziellen MC11-Verhandlungsagenda stand ein umfangreiches Set an Themen, wie der Abbau von Subventionen in der Landwirtschaft, das Verbot von Fischereibeihilfen, eine dauerhafte Lösung für die öffentliche Lagerhaltung von Nahrungsmitteln, die Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) im Welthandel sowie neue Regeln für den digitalen Handel.

Die Ausgangslage war allerdings bereits im Vorfeld der 11. WTO-Ministerkonferenz angespannt und überschattet von unausgewogenen Interessen zwischen den Entwicklungs- und den Industrieländern. Hinzu kamen dominante politische Ereignisse wie der Brexit und die neu ausgerichtete US-Handelspolitik unter US-Präsident Trump mit einer spürbar härteren Vorgangsweise der USA gegenüber der WTO und Angriffen auf das WTO-Streitbeilegungssystem.

<sup>5</sup> Siehe [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/march/tradoc\\_156648.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/march/tradoc_156648.pdf).

<sup>6</sup> Siehe [http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul\\_id=253](http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=253).

Am 13. Dezember 2017 endete die MC11, allerdings nur mit eingeschränkt gehaltvollen Ministerentscheidungen vor allem zu folgenden Themen:

- Bekenntnis der Fortführung der Verhandlungen zu Fischereisubventionen im Hinblick auf den Abschluss eines Abkommens bis zur 12. WTO-Ministerkonferenz im Jahr 2019, welches als Kernstück das Verbot von bestimmten Formen von Fischereibeihilfen enthalten soll sowie die Beseitigung jeglicher Beihilfen für illegale, nicht gemeldete und nicht regulierte Fischerei (Illegal Unreported and Unregulated Fishing, IUU). Die weiteren Verhandlungen sollen allerdings unter Berücksichtigung der speziellen Bedürfnisse der Entwicklungsländer erfolgen.
- Fortführung der Arbeiten zum digitalen Handel in Form eines Arbeitsprogramms und Beibehaltung des Moratoriums der Zollfreiheit für elektronische Übertragungen bis 2019.
- Fortführung der bisherigen Arbeiten zur besseren Berücksichtigung von KMU im internationalen Handel unter Einbeziehung der Chancen und Herausforderungen durch deren Einbindung in globale Wertschöpfungsketten.

Eine gemeinsame Erklärung zu Investitionserleichterungen („Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development“) erhielt Unterstützung von 42 Mitgliedstaaten, darunter die EU, China, Russland und Brasilien. Diese Erklärung soll einen Anstoß für weitere Arbeiten zur Entwicklung von multilateralen Regeln zu diesem Thema geben. Darüber hinaus konnte eine gemeinsame Erklärung für die Einrichtung einer informellen Arbeitsgruppe zur besseren Integration von Kleinstunternehmen im internationalen Handel erzielt werden.

Im Rahmen der MC11 wurde ebenso die „Buenos Aires Declaration on Women and Trade“ von 118 WTO-Mitgliedern unterstützt, die die wirtschaftliche Teilnahme der Frauen im internationalen Handel stärken soll.

Die erhoffte multilaterale Einigung zu den MC11-Schlüsselthemen, nämlich eine dauerhafte Lösung zur öffentlichen Lagerhaltung von Nahrungsmitteln aus Gründen der Ernährungssicherheit und dem Abbau von bestimmten Fischereibeihilfen, konnte nicht erreicht werden. Auch konnten sich die 164 WTO-Mitgliedstaaten auf keine gemeinsame multilaterale Abschlusserklärung einigen, die den Rahmen für die Fortsetzung der weiteren inhaltlichen Arbeiten für die Zeit nach der MC11 geben sollte.

### 3.2 Ausblick

Neben der Wichtigkeit von inhaltlichen Verhandlungsergebnissen, welche dennoch in den beiden Ministerkonferenzen in Bali 2013 und Nairobi 2015 durch weltweite Vereinfachung der Zollverfahren und Auslaufen von Exportsubventionen in der Landwirtschaft erreicht werden konnte, ist die Erhaltung der Rolle der WTO als anerkannte Streitschlichterin von weltweiten Handelsstreitigkeiten von weitaus größerer Bedeutung. Die USA verweigern konsequent die Zustimmung zur Nachbesetzung von mittlerweile drei vakanten Richterposten im Berufungsgremium des WTO-Streitschlichtungssystems,

was langfristig die Durchsetzbarkeit der WTO-Regeln infrage stellen kann. Ab September 2018 könnte die WTO nur mehr mit drei statt sieben Richtern im „Appellate Body“ auskommen müssen, und das bei mehr als 200 offenen Streitfällen. Auch die USA waren bislang mit mehr als 100 aktiv eingebrachten Streitfällen Nutznießer des WTO-Streitbeilegungssystems.

Im Zentrum der Post-MC11-Arbeiten werden neben den inhaltlichen Fragen vor allem systematische Fragen wie die Zukunft des Multilateralismus oder die Funktionsfähigkeit der WTO stehen müssen. Nach wie vor bieten multilaterale Verhandlungsergebnisse die besten und fairsten Lösungen. Aufgrund des Stockens maßgeblicher Verhandlungsergebnisse auf multilateraler Ebene überlegen daher einzelne WTO-Mitgliedstaaten, darunter die EU, flexible Verhandlungsansätze zu wählen und diese zu verfolgen. Dies steht ua hinsichtlich der Themen E-Commerce und Domestic Regulations im Dienstleistungsbereich im Raum.

Die WTO ist und bleibt die zentrale multilaterale Organisation, die einen allgemein gültigen Rahmen für den Welthandel definiert und sich dem zunehmenden Protektionismus entgegenstellt. Es obliegt allerdings den WTO-Mitgliedstaaten, einen geeigneten Ausweg zu finden, um das Funktionieren der WTO-Streitbeilegung dauerhaft zu sichern.

## 4 Multilateraler Investitionsgerichtshof (MIC) als neue Instanz für Investitionsstreitigkeiten

### 4.1 Hintergrund

Investitionsschutz samt damit verbundener Streitbeilegung zählt in den letzten Jahren zu den größten öffentlichen und politischen „Aufregern“ bzw zu den heikelsten Punkten in Handelsabkommen, welche die EU mit Drittstaaten verhandelt (zB CETA, TTIP, Japan etc) bzw abschließt.

Dabei handelt es sich um kein neues Thema. Da es für ausländische Direktinvestitionen – anders als für den Handel mit Gütern oder Dienstleistungen – kein multilaterales Regelwerk gibt, werden diesbezüglich bereits seit Jahrzehnten bilaterale Investitionsschutzabkommen abgeschlossen, die Investoren in der Regel vier Garantien bieten:

1. Schutz vor Diskriminierung,
2. Schutz vor kompensationsloser (auch indirekter) Enteignung,
3. Schutz vor unbilliger und ungerechter Behandlung (zB Zugang zum nationalen Rechtsweg) und
4. Garantie eines freien Transfers von Kapital.

Bei den meisten dieser Abkommen wird Investoren explizit die Möglichkeit eingeräumt, zur Klärung von Vertragsverletzungen ein internationales Schiedsgericht anzurufen. Die Urteile sind dann endgültig und bindend. Diese sogenannte Investor-Staat-Streitbeilegung (ISDS) ist Bestandteil der mehr als 1.400 Investitionsabkommen von EU-Mitgliedstaaten bzw der etwa 3.000 weltweit abgeschlossenen Abkommen. Auch Österreich hat im Laufe der Zeit

über 60 solcher bilateralen Investitionsschutzabkommen (BITs) abgeschlossen und damit gute Erfahrungen gemacht.

Diese Abkommen haben österreichischen Unternehmen im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten im Ausland bisher gute Dienste erwiesen und einen wesentlichen Beitrag zur Rechtssicherheit im Zusammenhang mit Investitionsvorhaben im Ausland geleistet. Österreichischen Unternehmen wurde damit ein vorhersehbares Umfeld für die Realisierung unterschiedlichster Projekte in den jeweiligen Gastländern geboten, und sie wurden dadurch auch immer wieder bestärkt, Investitionen zu tätigen.

Insbesondere der in den Investitionsschutzabkommen vorgesehene Investor-Staat-Streitbeilegungsmechanismus ist dabei positiv und als wichtig hervorzuheben, da durch ihn im Konfliktfall, verglichen mit Verfahren vor drittländischen Behörden und Gerichten (meist in völlig anderen Rechtssystemen und natürlich anderer Sprache), rechtssichere und relativ rasche Lösungen möglich sind und eine jahrelange Verzögerung von Verfahren vermieden wird.

## 4.2 Reform von Investitionsschutz und Investor-Staat-Streitbeilegung auf europäischer Ebene

Seit einigen Jahren verhandelt auch die EU über Investitionsschutz als Teil von Handelsabkommen oder über reine Investitionsabkommen, da seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Dezember 2009 die Zuständigkeit für den Bereich ausländische Direktinvestitionen auf die Europäische Union übergegangen ist (Art. 207 AEUV), wobei die Mitgliedstaaten weiterhin nationale bilaterale Abkommen mit Drittstaaten abschließen dürfen, sofern mit diesen Staaten keine europäischen Abkommen verhandelt werden oder geplant sind.

Aufgrund der heftigen Kritik am vorherrschenden System der Investor-Staat-Streitbeilegung startete die EU im Jahr 2014 eine öffentliche Konsultation zum EU-Ansatz für Investitionsschutz und Investitionsstreitbeilegung in der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft EU-USA (TTIP). Die Europäische Kommission präsentierte daraufhin im September 2015 einen Vorschlag für ein neues, transparentes Streitbeilegungssystem für Investoren und Staaten – die Investitionsgerichtsbarkeit.

Diese hat dieselben Bestandteile wie einzelstaatliche und internationale Gerichte. Festgeschrieben wurde dabei auch das Recht der Regierungen, zu regulieren („right to regulate“), und es wurde für Transparenz und Verantwortlichkeit gesorgt. Das System der Investitionsgerichtsbarkeit soll den bestehenden Streitbeilegungsmechanismus (ISDS) in allen laufenden und zukünftigen Verhandlungen der EU über Investitionen ablösen.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Ein bilateraler Investitionsgerichtshof samt Berufungsinstanz wurde bereits in den Handelsabkommen mit Kanada, Vietnam und Singapur vorgesehen. Betreffend Mexiko, Myanmar, Japan, Tunesien und China wird noch verhandelt.

### 4.3 Errichtung eines multilateralen Investitionsgerichtshofes

Langfristiges Ziel der Europäischen Kommission ist ein multilateraler Investitionsgerichtshof. Die Europäische Kommission hat in ihrem Konzeptpapier „Investitionen in der TTIP und darüber hinaus: der Reformkurs“<sup>8</sup> bereits darauf hingewiesen, dass parallel zum Reformprozess in bilateralen EU-Verhandlungen mit der Einrichtung eines multilateralen Systems für die Lösung von internationalen Investitionsstreitigkeiten begonnen werden sollte.

Im Dezember 2016 fanden auf Initiative der Europäischen Kommission und der kanadischen Regierung in Genf erste Gespräche zur Errichtung eines multilateralen Investitionsgerichtshofes statt. Außerdem startete die Europäische Kommission im Dezember 2016 eine öffentliche Konsultation zur Errichtung eines multilateralen Investitionsgerichtshofes,<sup>9</sup> zu der 193 Rückmeldungen mit 45 beigefügten Positionspapieren eingingen. Nach Belgien, Deutschland und Großbritannien war Österreich auf Platz 4 bezüglich der Anzahl an Rückmeldungen. Insgesamt hat die Initiative zur Errichtung eines multilateralen Investitionsgerichtshofes bei den teilnehmenden Interessengruppen breite Unterstützung erfahren, wobei viele Fragen, vor allem bezüglich technischer Aspekte offenblieben.

Seit März 2018 gibt es Verhandlungsrichtlinien (Mandat),<sup>10</sup> welche die Europäische Kommission ermächtigen, ein Übereinkommen zur Errichtung eines multilateralen Gerichtshofes für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten auszuhandeln. Diese Verhandlungsrichtlinien wurden auch veröffentlicht.

Mit der Einrichtung eines multilateralen Investitionsgerichtshofes wird das Ziel verfolgt, ein ständiges Gremium zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zu schaffen. Dieser multilaterale Investitionsgerichtshof würde über Streitigkeiten im Rahmen künftiger oder bestehender Investitionsverträge entscheiden. Für die EU würde der multilaterale Investitionsgerichtshof letztendlich an die Stelle der in Handels- und Investitionsabkommen der EU aufgenommenen bilateralen Investitionsgerichtssysteme treten.

Durch diese Initiative soll das traditionelle System der Schiedsverfahren durch ein fix etabliertes internationales Gericht ersetzt werden. Es soll den Bedenken der Öffentlichkeit, die im Zusammenhang mit der traditionellen Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten geäußert wurden, dadurch Rechnung getragen werden, dass wesentliche Merkmale inländischer und internationaler Gerichtshöfe in die Investitionsschiedsverfahren übernommen werden.

Die genaue Ausgestaltung des multilateralen Investitionsgerichtshofes (wie die Zusammensetzung des Gerichtshofes, sein Haushaltsplan, die etwaige Unterstützung durch ein Sekretariat usw.) wird vom Ergebnis der bevorstehenden Verhandlungen zwischen den Ländern abhängen, die sich am neuen System beteiligen werden. Die EU möchte sich dabei für ein System einsetzen, das auf folgenden Grundsätzen beruht:

<sup>8</sup> Siehe [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc\\_153455.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153455.pdf).

<sup>9</sup> Siehe [http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul\\_id=233](http://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=233).

<sup>10</sup> Siehe <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12981-2017-ADD-1-DCL-1/de/pdf>.

- Der Gerichtshof sollte eine ständige internationale Einrichtung sein.
- Die Richter sollten fest angestellt und qualifiziert sein und ein regelmäßiges Gehalt beziehen. Ihre Unparteilichkeit und Unabhängigkeit sollte gewährleistet sein.
- Die Verhandlungen vor dem Gerichtshof sollten auf transparente Weise geführt werden.
- Der Gerichtshof sollte die Möglichkeit vorsehen, einen Rechtsbehelf gegen seine Entscheidungen einzulegen.
- Eine wirksame Durchsetzung der Entscheidungen des Gerichtshofes wäre von ausschlaggebender Bedeutung.
- Der Gerichtshof sollte über Streitigkeiten im Rahmen künftiger oder bestehender Investitionsverträge entscheiden, mit denen er auf Beschluss von Staaten befasst wird.

Auf Grundlage des vom Rat erteilten Mandats wird die Kommission Verhandlungen mit ihren Handels- und Investitionspartnern im Rahmen der Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (United Nations Commission of International Trade Law, UNCITRAL) aufnehmen und sich für die Errichtung eines multilateralen Gerichtshofes einsetzen.

Im Rahmen der UNCITRAL wurde einer Arbeitsgruppe bereits das Mandat erteilt, an der multilateralen Reform der Investor-Staat-Streitbeilegung zu arbeiten.

Einzelne Staaten (zB USA, Japan) stehen der Idee eines MIC ablehnend gegenüber, während andere Staaten durchaus offen für Diskussionen sind. Um dieses internationale Gericht mittelfristig zu etablieren, ist es jedenfalls nötig, dass eine kritische Masse an Befürwortern gefunden wird.

Die Idee einer multilateralen Lösung hinsichtlich einer Investitionsgerichtsbarkeit ist eine logische, praktische und effiziente Weiterentwicklung im Reformprozess der Investor-Staat-Streitbeilegung, die insgesamt auch zu einer breiteren öffentlichen Akzeptanz und Legitimität des Systems führen kann. Dabei ist es für österreichische Unternehmen besonders wichtig, dass auch künftig Rechtssicherheit und Rechtsklarheit besteht und der schnelle sowie ungehinderte Zugang zu einem effizienten Streitbeilegungsverfahren gewahrt bleibt.

Der Bestand an österreichischen Direktinvestitionen im Ausland im Jahr 2016 betrug an die 190 Milliarden Euro. Diese beeindruckende Zahl veranschaulicht die Bedeutung eines gut funktionierenden Systems bzw. das Vorhandensein von Verträgen, um österreichische Vermögenswerte und Investitionen im Ausland zu schützen.

## 5 Europäischer Screening-Mechanismus für ausländische Direktinvestitionen

Am 13. September 2017 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Verordnungsvorschlag zur „Schaffung eines Rahmens zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in die Europäische Union“. <sup>11</sup>

Hintergrund dafür ist, dass Investitionen aus Drittstaaten in Europa in den letzten Jahren extrem zugenommen haben. Die EU verfolgt eine offensive Außenhandelsstrategie und gewährt Drittländern großzügigen Marktzugang. Investitionen aus Drittstaaten wirken sich einerseits positiv auf die Beschäftigung innerhalb der EU und den Technologietransfer in die EU aus. Andererseits kommt es dabei aber oftmals auch zu einem sehr offensiven Auftreten ausländischer Investoren, deren Ziel es ist, durch ihre Akquisitionen strategisch europäisches „Know-how“ zu erwerben (vor allem Übernahmen an europäischen Industrie- und High-Tech-Unternehmen durch chinesische Investoren – China hat in seiner Strategie 2025 verschiedenste Branchen aufgelistet, in denen das Land international zu den führenden Anbietern gehören will). Die letztgenannte Entwicklung führte zu immer stärkerer Beunruhigung unter den politischen Entscheidungsträgern, die forderten, dass die „technologische Souveränität Europas“ gewahrt und europäische Technologien geschützt werden müssen.

Außerdem fehlt es auch oft an Reziprozität für europäische Unternehmen beim Marktzugang in Drittstaaten. Während europäische Unternehmen in Drittstaaten in vielen Bereichen und Branchen weiterhin keinen oder nur sehr eingeschränkten Marktzugang haben, stehen die europäischen Märkte weit offen.

Mit dem Verordnungsvorschlag zu einem „europäischen Screening-Mechanismus für ausländische Direktinvestitionen“ soll nun ein europäischer Rahmen zur Überprüfung von ausländischen Direktinvestitionen auf Grundlage von Risiken für die Sicherheit und öffentliche Ordnung geschaffen werden.

Als ausschlaggebende Faktoren für die Bewertung dieser Risiken sollen neben Infrastruktur, Energie, Transport, Nukleartechnologien, Dual-use-Anwendungen und Cybersecurity auch „kritische Technologien“ wie künstliche Intelligenz, Roboter oder Semikonduktoren gelten.

Ein weiterer Faktor zur Bewertung der Risiken soll die Frage sein, ob ein ausländischer Investor durch einen Drittstaat „kontrolliert“ wird, etwa durch erhebliche Finanzierung.

Der Kommissionsvorschlag soll keine Verpflichtung für den Einsatz eines Schutzinstrumentes im Hinblick auf ausländische Direktinvestitionen, sondern einen europäischen Rahmen eines „Screening-Mechanismus“ schaffen. Die Mitgliedstaaten sollen bei der Kontrolle von Übernahmen in Zukunft stärker zusammenarbeiten.

Dabei soll ein Kooperationsmechanismus zwischen Kommission und Mitgliedstaaten ins Leben gerufen werden, der auf jährlichen Berichten der EU-

<sup>11</sup> Siehe <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-487-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

Staaten und regelmäßigem Informationsaustausch basiert und eine Informationspflicht der Mitgliedstaaten gegenüber der EK und anderen EU-Staaten über anhängige Kontrollverfahren beinhaltet. Die Kommission soll auch unverbindliche Empfehlungen abgeben können.

Staaten sollen die Einwände von anderen EU-Staaten oder der Kommission gegen eine Übernahme berücksichtigen, da die Übernahme eines Unternehmens in einem EU-Land Folgen für andere EU-Mitgliedstaaten hat.

Die Kommission möchte außerdem Übernahmen von Unternehmen, die viel Geld aus dem EU-Budget erhalten haben oder Teil der europäischen Projekte oder grenzüberschreitender Infrastruktur sind, selbst kontrollieren.

Die Entscheidung über ein Übernahmeverbot soll aber in allen Fällen weiter dem Staat überlassen bleiben, in dem die Investition getätigt werden soll.

Zwölf EU-Mitgliedstaaten (Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Lettland, Litauen, Italien, Polen, Portugal, Spanien, Vereinigtes Königreich und Österreich<sup>12</sup>) haben bereits nationale rechtliche Prüfinstrumentarien installiert, deren jeweilige inhaltliche Ausgestaltungen jedoch voneinander abweichen – diese bestehenden Mechanismen sollen bestimmten Mindestvorgaben entsprechen und angepasst werden.

Der Vorschlag der EU-Kommission zur Schaffung eines „europäischen Screening-Mechanismus für ausländische Direktinvestitionen“ erfolgt in einem wirtschaftspolitischen Spannungsfeld. Auf der einen Seite ist die europäische Wirtschaft auf ausländische Direktinvestitionen hinsichtlich Wirtschaftswachstum und Beschäftigung angewiesen, auf der anderen Seite steht der berechtigte Schutz der Sicherheit und öffentlichen Ordnung.

Der Verordnungsvorschlag soll am 28. Mai 2018 vor dem Ausschuss „Internationaler Handel“ (INTA) des Europäischen Parlaments (EP) zur Abstimmung gebracht und das Mandat für die Trilogverhandlungen erteilt werden. Im 2. Halbjahr 2018 sollen die Trilogverhandlungen beginnen. Das Dossier sollte noch unter diesem EP beendet werden.

Die Kommission wird bis Ende 2018 eine eingehende Analyse der Ströme ausländischer Direktinvestitionen in die EU durchführen. Dabei legt sie besonderes Augenmerk auf strategische Bereiche (Energie, Weltraum, Verkehr) und Vermögenswerte (Schlüsseltechnologien, kritische Infrastruktur, sensible Daten), deren Kontrolle für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung problematisch sein kann.

Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Investor im Eigentum oder unter der Kontrolle eines Drittlands steht oder wenn ihm nennenswerte staatliche Subventionen gewährt werden.

---

<sup>12</sup> Österreich: § 25a Außenwirtschaftsgesetz: Käufe ab 25% Unternehmensbeteiligung in einem Bereich, der die innere und äußere Sicherheit, die öffentliche Sicherheit und Ordnung – einschließlich Daseins- und Krisenvorsorge – betrifft, unterliegen einer Genehmigungspflicht des Wirtschaftsministers.

## 6 Bilaterale Handelsbeziehungen der EU

### 6.1 Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen der EU mit Kanada (CETA)

Das umfassende Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA) trat nach langen Verhandlungen – und einer vor allem in Österreich äußerst kontrovers geführten öffentlichen Debatte – am 21. September 2017 vorläufig in Kraft. Wichtige Kapitel des Abkommens wie der Zollabbau, die regulatorische Kooperation, ein Großteil der Dienstleistungsbestimmungen, der Zugang zu den öffentlichen Beschaffungsmärkten, der Schutz geistiger Eigentumsrechte mit den geografischen Herkunftsbezeichnungen (GIs), der Marktzugang für Investitionen (nicht jedoch der Investitionsschutz) oder das Kapitel zu nachhaltiger Entwicklung werden damit angewendet.

Im Warenverkehr werden 98% der bisherigen Zölle abgebaut. Allein deshalb ersparen sich europäische Exporteure mit der Umsetzung der Zollabbaupläne rund 600 Mrd Euro pro Jahr.

Die präferenziellen Ursprungsregeln ergeben sich aus dem Protokoll über Ursprungsregeln und Ursprungsbestimmungen.<sup>13</sup> Diese Regeln beschreiben, wann eine Ware einer Vertragspartei als Ursprungserzeugnis gilt, für das der vom Abkommen vorgesehene Zollvorteil in Anspruch genommen werden kann.

Nicht im Ursprungsprotokoll, sondern in Kapitel zwei des EU-Kanada-Abkommens, „Inländerbehandlung und Marktzugang für Waren“, findet sich die Bestimmung über die Zollrückvergütung (Artikel 2.5 „Beschränkungen in Bezug auf Zollrückerstattungs-, Zollstundungs- und Zollaussetzungsregelungen“).

Daneben sind die CETA-Listenregeln (Anhang 5 „Erzeugnisspezifische Ursprungsregeln“ sowie Anhang 5 A „Ursprungskontingente und Alternativen für die erzeugnisspezifischen Ursprungsregeln des Anhangs 5“) zu beachten, die sich zum Teil erheblich von den Listenregeln in den bisherigen Präferenzabkommen der EU unterscheiden.

Im EU-Kanada-Abkommen ist kein zollamtlich bestätigter Präferenznachweis enthalten, sondern gemäß Artikel 18 Ursprungsprotokoll nur eine Ursprungserklärung, deren Text sich in den verschiedenen Sprachfassungen in Anhang 2 des Ursprungsprotokolls findet.

CETA kennt auch keinen Ermächtigten Ausführer (EA). Es verweist auf die nationalen Regelungen, für die EU damit auf das EU-Zollrecht. Dieses sieht mit 1. Jänner 2017 die Einführung des REX(Registrierter Ausführer)-Systems vor, das zum einen für Zwecke des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) dient, zum anderen aber auch das maßgebende System für alle Abkommen der EU darstellt, die keinen Ermächtigten Ausführer kennen. In einem Übergangszeitraum bis zum 31. Dezember 2017 durften Ermächtigte Ausführer ihre EA-Bewilligungsnummer für die CETA-Ursprungserklärung verwenden. Seit 1.1.2018 dürfen nur noch Registrierte Ausführer für Sendungen mit einem

<sup>13</sup> Siehe <https://findok.bmf.gv.at/findok/resources/pdf/a5751ef4-6e9e-492e-8283-f8965795c6cc/73519.1.20.0.pdf>.

Wert der präferenzbegünstigten Waren über 6.000 Euro CETA-Ursprungserklärungen abgeben, dies unter Angabe ihrer Registrierungsnummer.

Kanadische Ausführer haben auf der CETA-Ursprungserklärung demgegenüber gemäß Customs Act grundsätzlich ihre „business number“ anzugeben.

Artikel 29 des CETA-Ursprungsprotokolls behandelt das Verifizierungsverfahren, das Verfahren zur Überprüfung von Präferenznachweisen bzw des Vorliegens von Präferenzursprung. Dieses enthält aus EU-Sicht einen Systemwechsel: Erstmals vereinbarte die EU in einer Präferenzregelung, dass die zuständige Behörde des Ziellandes der Lieferung endgültig über das Vorliegen der Präferenzursprungseigenschaft entscheidet. Die zuständige Behörde des Ziellandes der Lieferung bestimmt letztendlich auch, mit welchem Maß an Information und Dokumentation sie sich zufriedengibt.

Im Verifizierungsfall ist vorgesehen, dass dem schriftlichen (Verifizierungs-) Bericht der zuständigen Behörde des Lieferlandes „gegebenenfalls Belege“ beigegeben werden können. Die Zollbehörden sind allerdings auch dem Datenschutz verpflichtet.

Eine direkte Kontaktnahme der Behörden des Importlandes mit dem Ausführer bzw Hersteller ist nicht explizit vorgesehen. Betriebsbesuche beim Ausführer durch die Behörden des Einfuhrlandes sind nicht vorgesehen.

Jeder Exporteur, der eine CETA-Ursprungserklärung ausstellt, bzw jeder Zulieferer im Binnenmarkt, dessen Kunde eine Lieferantenerklärung möchte, ist vor diesem Hintergrund gefordert, sich zum Schutz seiner Geschäftsinteressen zu überlegen, welche vertraglichen Verpflichtungen betreffend den Nachweis der Ursprungseigenschaft für Zwecke von CETA, insbesondere hinsichtlich der Weiterleitung von Originaldokumenten er gegenüber seinem Abnehmer eingehen bereit ist.

Die Ratifizierung des CETA durch das österreichische Parlament ist Teil des Arbeitsprogramms der neuen Regierung.

## 6.2 Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit Japan

Seit März 2013 verhandelte die EU mit Japan über ein Handelsabkommen. Die Verhandlungen der EU mit Japan wurden seitens der Europäischen Kommission auf Basis eines Mandates (Verhandlungsrichtlinien) geführt, das die EU-Mitgliedstaaten ihr im November 2012 einstimmig erteilten und das am 14. September 2017 veröffentlicht wurde.<sup>14</sup>

Nach der 18. Verhandlungsrunde im April 2017 und intensiven Verhandlungen für eine Einigung zu den noch offenen Punkten (Lebensmittel, Kfz, Öffentliche Beschaffung, Investitionsschutz etc) konnte am 6. Juli 2017 eine politische Einigung (Grundsatzeinigung) zwischen der EU und Japan erzielt werden, wobei der Investitionsschutz von dieser Grundsatzvereinbarung nicht erfasst wurde.

<sup>14</sup> Siehe <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15864-2012-ADD-1-REV-2-DCL-1/de/pdf>.

Am 8. Dezember 2017 wurden die Verhandlungen über das Handelsabkommen der EU mit Japan abgeschlossen und der Text des Abkommens seitens der Europäischen Kommission online gestellt.<sup>15</sup>

Da sich der Anwendungsbereich und der Umfang des Handelsabkommens mit Japan stetig ausgeweitet haben, wird das Abkommen nun als Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreement) bezeichnet.

In Bezug auf den Investitionsschutz konnten die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen werden. Die EU und Japan wollen aber so schnell wie möglich zu einer Einigung gelangen.

Durch das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen wird die überwiegende Mehrheit der Zölle – die von europäischen Unternehmen zu entrichtenden Zölle belaufen sich jährlich auf 1 Mrd Euro – sowie eine Reihe bestehender Handelshemmnisse beseitigt.

Darüber hinaus werden die Dienstleistungsmärkte, insbesondere in den Bereichen Finanzdienstleistungen, E-Commerce, Telekommunikation und Verkehr, geöffnet.

Das Abkommen stellt auch den Zugang für europäische Unternehmen zu den großen Beschaffungsmärkten Japans in 48 Großstädten sicher und beseitigt bestehende Hemmnisse bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Eisenbahnbereich auf nationaler Ebene.

Der vereinbarte englische Text des Wirtschaftspartnerschaftsabkommens der EU mit Japan wurde einer rechtlichen Überprüfung unterzogen („legal scrubbing“) und danach in die anderen 23 EU-Amtssprachen sowie ins Japanische übersetzt.

Am 17. April 2018 soll die EK das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen verabschieden und anschließend dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Genehmigung übersenden.

Die Unterzeichnung des Abkommens soll noch vor dem Sommer erfolgen, sodass der Ausschuss „Internationaler Handel“ (INTA) des Europäischen Parlaments (EP) nach dem Sommer mit der Prüfung beginnen und von anderen EP-Ausschüssen Stellungnahmen einholen kann. Ende Oktober/Anfang November 2018 soll die Abstimmung im INTA erfolgen und im Dezember 2018 im Plenum des Europäischen Parlaments, damit das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen Anfang 2019 noch vor dem Austritt des Vereinigten Königreiches in Kraft treten kann.

### 6.3 Modernisierung des Assoziierungsabkommens der EU mit Chile

Nachdem die EU-Mitgliedstaaten der EK am 13. November 2017 einstimmig das Mandat, welches online zur Verfügung steht<sup>16</sup>, für die Verhandlungen mit Chile zur Modernisierung des bestehenden Assoziierungsabkommens erteilt haben, wurden die Verhandlungen am 16. November 2017 offiziell begonnen.

Ziel der Verhandlungen ist es, die bereits bestehenden guten Handelsbeziehungen zwischen der EU und Chile weiter zu vertiefen und die Zusammenar-

<sup>15</sup> Siehe <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1684>.

<sup>16</sup> Siehe <http://www.consilium.europa.eu/media/32405/st13553-ad01dc01en17.pdf>.

beit auf neue Gebiete auszuweiten. Es sollen der politische Dialog und die Zusammenarbeit sowie die Handelsbestimmungen auf den Stand der modernen Abkommen der EU gebracht werden.

Im neuen modernisierten Abkommen der EU mit Chile sollen daher Bestimmungen zur nachhaltigen Entwicklung (Sozial- und Umweltstandards), zur Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) und zur Korruptionsbekämpfung aufgenommen werden.

Zum ersten Mal wird die EU mit einem Drittstaat auch über ein Kapitel „Trade and Gender“ verhandeln.

Darüber hinaus soll durch die Modernisierung des bestehenden Abkommens die Zusammenarbeit unter anderem in Bereichen wie Raumfahrt, soziale Forschung, einschließlich menschenwürdige Beschäftigung, Bildung, Ausbildung und Chancen für die Jugend, Meeresspolitik, Digitalisierung und Katastrophenvorsorge weiter verstärkt werden.

Die zweite und erste substanzielle Verhandlungsrunde fand im Jänner 2018 statt und beschäftigte sich mit Themen wie Erleichterung der Zollverfahren, dem Handel mit Dienstleistungen, Investitionen, Wettbewerb, Ursprungsregeln und dem Schutz geistigen Eigentums. Der Bericht zu dieser Verhandlungsrunde sowie die EU-Textentwürfe wurden seitens der EK online gestellt.<sup>17</sup>

Die nächste Verhandlungsrunde ist im Mai 2018 geplant, und die Verhandlungen sollen noch 2018 abgeschlossen werden.

#### 6.4 Handelsabkommen der EU mit Australien und Neuseeland

In seiner Rede vom 13. September 2017 hat der Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker vorgeschlagen, Verhandlungen über Handelsabkommen mit Australien und Neuseeland aufzunehmen.

Danach wurde der Vorschlag für die Mandate zur Aufnahme von Verhandlungen über Handelsabkommen mit Australien und Neuseeland seitens der Europäischen Kommission veröffentlicht.

Die Mandatsvorschläge werden nun EU-intern diskutiert. Anschließend muss noch der Rat formal den Mandaten zustimmen – voraussichtlich im Mai 2018 –, bevor die Europäische Kommission die Verhandlungen der EU mit Australien und Neuseeland aufnehmen kann.

Die vorliegenden Mandatsentwürfe sehen die Abschaffung der Zölle und anderer Hindernisse für den Handel mit Waren, Dienstleistungen und in Bezug auf ausländische Direktinvestitionen vor.

Die zukünftigen Abkommen der EU mit Australien bzw Neuseeland sollen Bestimmungen zur Abschaffung von nicht tarifären Handelshemmnissen, zum verbesserten Zugang zur öffentlichen Beschaffung, zum Schutz geistigen Eigentums inklusive geografischer Herkunftsangaben, zu sanitären und phytosanitären Maßnahmen (SPS), zum Wettbewerb, zu KMU, zu Energie und Rohstoffen sowie zum Handel und nachhaltiger Entwicklung (Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards) enthalten.

<sup>17</sup> Siehe <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1793>.

## 6.5 Weitere Abkommen

Da das bestehende Global Agreement der EU mit **Mexiko** ein Abkommen der „alten“ Generation ist, verhandeln die EU und Mexiko seit Mai 2016 über dessen Modernisierung.

Ziel der Verhandlungen ist es, den Anwendungsbereich des bestehenden Abkommens durch weitere Liberalisierung des Handels mit Waren, Dienstleistungen und Investitionen, einen verbesserten Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen, den Abbau von nicht tarifären Handelshemmnissen, einen verbesserten Schutz geistigen Eigentum inklusive geografischer Angaben, ein Kapitel zu Investitionsschutz auf Basis der derzeitigen Reformen sowie durch klare Verpflichtungen zur nachhaltigen Entwicklung (Umwelt- und Sozialstandards) auszuweiten.

Da die mexikanische Wirtschaft tief mit ihren Partnern im Norden integriert ist, soll das modernisierte Abkommen mit Mexiko vergleichbar mit dem abgeschlossenen Abkommen der EU mit Kanada (CETA) und den zu erwartenden Ergebnissen der Verhandlungen der EU mit den USA (TTIP) sein.

Die Verhandlungen befinden sich in der Endphase. Die nächste Verhandlungsrunde ist von 16. bis 20. April 2018 geplant. Ziel ist es, die letzten Hindernisse für eine Einigung (Autos und öffentliche Auftragsvergabe) bei dieser Runde auszuräumen.

Die EU verhandelt mit Unterbrechungen seit 1999 mit dem **Mercosur (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay)** über ein Assoziierungsabkommen. Nach dem Austausch neuer Marktzugangsangebote im Mai 2016 wurden seit Oktober 2016 die Verhandlungen intensiviert. Seitdem fanden sieben Verhandlungsrunden statt, deren Berichte sowie die EU-Textentwürfe online gestellt wurden.<sup>18</sup> Die Verhandlungen befinden sich in der Endphase und sollen so bald wie möglich abgeschlossen werden. Offene Punkte sind Autos, geografische Herkunftsbezeichnungen (GIs), maritime Dienstleistungen und Milchprodukte. Die Verhandlungen werden derzeit auf technischer Ebene fortgesetzt, um eine Lösung zu finden. Es wurde noch kein Termin für die nächste Verhandlungsrunde festgelegt.

Am 18. Juli 2016 haben sich EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström und der indonesische Handelsminister Tom Lembong geeinigt, offiziell die Verhandlungen der EU mit **Indonesien** über ein Handelsabkommen zu beginnen. Diese Erklärung erfolgte, unmittelbar nachdem der Rat die Europäische Kommission ermächtigt hat, Verhandlungen mit Indonesien aufzunehmen. Das Handelsabkommen soll unter anderem den Abbau von Zöllen und nicht tarifären Handelshemmnissen, die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen und Investitionen (inklusive Investitionsschutz), öffentliches Beschaffungswesen, den Schutz geistigen Eigentums (inklusive des Schutzes geografischer Herkunftsbezeichnungen, GIs), sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen, Wettbewerbs- und Regulierungsfragen sowie nachhaltige Entwicklung (Sozial- und Umweltstandards) umfassen. Bisher fanden vier Verhandlungsrunden statt. Die Berichte zu den Verhandlungsrunden sowie die EU-Textvorschläge

<sup>18</sup> Siehe <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-mercosur-association-agreement/>.

wurden seitens der Kommission online gestellt.<sup>19</sup> Es wurde noch keine weitere Verhandlungsrunde vereinbart.

EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström und der philippinische Staatssekretär für Handel und Industrie Gregory Domingo vereinbarten am 22. Dezember 2015, Verhandlungen über ein Handelsabkommen zwischen der EU und den **Philippinen** aufzunehmen. Das Abkommen der EU mit den Philippinen soll die Abschaffung der Zölle und anderer Hindernisse für den Handel mit Waren, Dienstleistungen und Investitionen, den Zugang zu den Märkten für öffentliche Aufträge, weitere Regeln in den Bereichen Wettbewerb und Schutz geistigen Eigentums sowie sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen beinhalten. Auch ein umfassendes Kapitel zu Handel und nachhaltiger Entwicklung (Sozial- und Umweltstandards) sowie zum Investitionsschutz soll Teil des zukünftigen Handelsabkommens sein. Die erste Verhandlungsrunde fand von 23. bis 27. Mai 2016 statt, die zweite von 13. bis 17. Februar 2017. Die Berichte zu den Verhandlungsrunden sowie die EU-Textvorschläge wurden seitens der Europäischen Kommission online gestellt.<sup>20</sup> Ein Termin für die nächste Verhandlungsrunde wurde bisher noch nicht festgelegt.

Nach zwölf Verhandlungsrunden kam es im Sommer 2013 zu einem „De-facto-Stillstand“ der Verhandlungen der EU mit **Indien** über ein Handelsabkommen. Bereits 2016 wurde die Diskussion über die noch offenen Fragen (Marktzugang für Waren, die allgemeine Zielsetzung des Service-Pakets und das Erreichen eines sinnvollen Kapitels über das öffentliche Beschaffungswesen) sowie über die nachhaltige Entwicklung (Sozial- und Umweltstandards) fortgesetzt, mit dem Ziel, zu beurteilen, ob und wie die Verhandlungen über ein Handelsabkommen zwischen der EU und Indien wiederaufgenommen werden könnten. Beim EU-Indien-Gipfel vom 6. Oktober 2017 haben die EU und Indien ihr Interesse an der Stärkung der Wirtschaftspartnerschaft und der Wiederaufnahme von Verhandlungen für ein umfassendes Handelsabkommen erneut zum Ausdruck gebracht. Von 14. bis 15. November 2017 fand ein Treffen der Verhandlungsführer mit Experten statt. Für 2018 sind weitere Treffen auf Expertenebene geplant. Das nächste Treffen der Chefunterhändler ist für den 12. April 2018 in Brüssel geplant.

Nachdem Teile des Assoziierungsabkommens der EU mit der **Ukraine**, die in die EU-Zuständigkeit fallen, bereits seit 1. November 2014 und der Handelsteil des Abkommens seit 1. Jänner 2016 vorläufig angewendet worden waren, trat das Abkommen am 1. September 2017 vollständig in Kraft. Das Assoziierungsabkommen ersetzt das seit 1998 in Kraft stehende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PCA). Es handelt sich um das erste Abkommen einer neuen Generation von tiefgreifenden und umfassenden Handelsabkommen, das alle handelsrelevanten Bereiche, einschließlich Dienstleistungen, geistiges Eigentum, Zoll, öffentliches Beschaffungswesen, Energiefragen, Wettbewerb etc, beinhaltet und auch sogenannte „Jenseits der Grenze“-Hindernisse durch tiefe regulatorische Annäherung an den EU-Acquis

<sup>19</sup> Siehe <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1620>.

<sup>20</sup> Siehe <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1637>.

behandelt. Darüber hinaus erfasst es das gesamte Spektrum der bestehenden Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine.

Um die von der Ukraine unternommenen wirtschaftlichen und politischen Reformanstrengungen zu verstärken sowie den Aufbau engerer Wirtschaftsbeziehungen zur Union zu unterstützen und zu beschleunigen, gewährt die EU der Ukraine in Form von autonomen Handelsmaßnahmen zusätzlich zu den im Assoziierungsabkommen vorgesehenen Kontingenten weitere Zollzugeständnisse für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse und Industrierzeugnisse mit Ursprung in der Ukraine. Die autonomen Maßnahmen traten mit 1. Oktober 2017 in Kraft und sind auf drei Jahre befristet (EU-VO 2017a+b).

Nachdem die EU und **Armenien** ihre gemeinsame Vorstudie („scoping exercise“) über eine neue rechtliche Vereinbarung (Rahmenabkommen), die mit den neuen Verpflichtungen Armeniens als Mitglied der Eurasischen Wirtschaftsunion kompatibel ist, abgeschlossen haben, wurden am 12. Oktober 2015 die Kommission und die Hohe Vertreterin vom Rat ermächtigt, mit Armenien diesbezügliche Verhandlungen zu führen. Das vertiefte und umfassende Partnerschaftsabkommen (Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement) soll das bestehende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen von 1999 ersetzen und neue Möglichkeiten für den Handel und Investitionen bringen. Grundlage für die neue Vereinbarung sollen die gemeinsamen Werte und das starke Engagement für Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sein. Das neue Abkommen soll die politische, wirtschaftliche und sektorale Zusammenarbeit, wie zB Energie, Transport und Umwelt, beinhalten. Die Verhandlungen wurden am 7. Dezember 2015 offiziell begonnen und konnten am 26. Februar 2017 abgeschlossen werden. Am 24. November 2017 wurde das Abkommen zwischen der EU und Armenien unterzeichnet und durchläuft derzeit den Ratifizierungsprozess.

Am 14. November 2016 erteilte der Rat der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik ein Mandat, um im Namen der EU und ihrer Mitgliedstaaten ein umfassendes Abkommen (Comprehensive Agreement) mit **Aserbaidtschan** auszuhandeln. Durch dieses neue Abkommen soll ein umfassender, aktualisierter und rechtsverbindlicher Rahmen für die Beziehungen der EU und Aserbaidtschan geschaffen und das bestehende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen aus 1999 ersetzt werden. Die Verhandlungen wurden offiziell am 7. Februar 2017 begonnen.

Am 19. Dezember 2017 haben die EU und **Kirgisistan** Verhandlungen über ein neues vertieftes Abkommen aufgenommen, welches das bestehende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen aus 1999 ersetzen soll. Das neue Abkommen soll die politische Zusammenarbeit, die Handels- und Investitionsbeziehungen sowie die wirtschaftliche Zusammenarbeit zur Unterstützung einer nachhaltigen Entwicklung verstärken. Ziel ist es, bei den Verhandlungen rasche Fortschritte zu erzielen und so bald wie möglich den Abschluss eines neuen Abkommens zu erreichen.

## 7 Literatur

- EU-KOM Europäische Kommission, (2017), Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Australien, COM(2017) 472 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-472-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (13.9.2017).
- EU-KOM Europäische Kommission, (2017), Anhang der Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Australien, COM(2017) 472 final Annex I, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-472-F1-DE-ANNEX-1-PART-1.PDF> (13.9.2017).
- EU-KOM Europäische Kommission, (2017), Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Neuseeland, COM(2017)469 final, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-469-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (13.9.2017).
- EU-KOM Europäische Kommission, (2017), Anhang der Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Neuseeland, COM (2017) 469 final, Annex I, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-469-F1-DE-ANNEX-1-PART-1.PDF> (13.9.2017).
- EU-KOM Europäische Kommission, (2017), EU und Japan bringen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zum Abschluss, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5142\\_de.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5142_de.pdf) (8.12.2017).
- EU Rat, Rat der Europäischen Union, (2017), Die EU und Chile nehmen Verhandlungen über ein modernes Assoziationsabkommen auf, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-4606\\_de.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4606_de.pdf) (13.11.2017).
- EU-Rat, Rat der Europäischen Union, (2018), Multilateraler Investitionsgerichtshof: Rat erteilt Kommission Mandat zur Aufnahme von Verhandlungen, <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/03/20/multilateral-investment-court-council-gives-mandate-to-the-commission-to-open-negotiations/> (20.3.2018).
- EU-VO, Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates, (2017a), Verordnung (EU) 2017/1566 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2017 über die Einführung befristeter autonomer Handelsmaßnahmen für die Ukraine in Ergänzung der Handelszugeständnisse im Rahmen des Assoziierungsabkommens, ABl. L 254, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1566&from=DE> (30.9.2017).
- EU-VO, Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates, (2017b), Berichtigung der Verordnung (EU) 2017/1566 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2017 über die Einführung befristeter autonomer Handelsmaßnahmen für die Ukraine in Ergänzung der Handelszugeständnisse im Rahmen des Assoziierungsabkommens, ABl. L 335, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1566R\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1566R(01)&from=DE) (15.12.2017).

WTO, World Trade Organization, (2018a), Eleventh WTO Ministerial Conference, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc11\\_e/mc11\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/mc11_e.htm) (16.3.2018).

WTO, World Trade Organization, (2018b), Eleventh WTO Ministerial Conference, Documents, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc11\\_e/documents\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/documents_e.htm) (16.3.2018).

### Recent developments in the trade policy of the European Union

By 29 March 2019 the United Kingdom will presumably no longer be a member of the European Union but a third country (“Brexit”), which will be a particular challenge for both sides.

In 2017 US President Trump announced a series of trade measures against “unfair” practices of US trading partners, which have partially entered into force. The EU is affected by US safeguard measures on washing machines and photovoltaic systems and additional duties on certain steel and aluminium goods for national security reasons (“Section 232”). In relation to the respective duties, that entered into force on 23 March 2018, the EU and other US trading partners have obtained a temporary exemption until the end of April 2018.

The 11th WTO Ministerial Conference (MC11), which took place in December 2017 in Buenos Aires, Argentina, delivered only results in form of ministerial decisions on fisheries subsidies, maintaining the current practice of not imposing duties on electronic transmissions, and a commitment to continue negotiations on a better integration of SME in global trade. A multilateral agreement on the key issues of the MC11, a permanent solution on the public stockholding for food security purposes and the elimination of certain fish subsidies could not be reached.

Therefore, the future of multilateralism and the assurance of the enforceability of WTO-rules by its dispute settlement system must be central in the post-MC11-works. In November 2016 the goal of concluding the TiSA negotiations by the end of the year had to be dismissed, partly due to the changing political environment in the aftermath of the presidential elections in the USA. The talks were pausing in 2017. Early in 2018 there are still no signs of their resumption.

The European Commission currently has two major projects on its investment agenda, on the one hand the establishment of a multilateral investment court (MIC) and, on the other, the establishment of a European screening mechanism for foreign direct investment.

The objective of the MIC initiative is to establish a permanent body to settle investment disputes between investors and host states. This multilateral investment court would decide on disputes under future or existing investment contracts and should replace the existing ISDS system. For the EU, the multilateral investment court would eventually replace the bilateral investment judicial systems incorporated in EU trade and investment agreements.

The proposal for a regulation on a “European screening mechanism for foreign direct investment” aims to create a European framework for the examination of foreign direct investment based on risks to security and public order. The background to this is that investments from third countries in Europe have increased enormous-

ly in recent years. The draft regulation provides for a review cooperation of the member states and the Commission by mutual information sharing.

The greatest success for the European trade policy was the provisional application of the CETA in September 2017 and the conclusion of the negotiations with Japan in December 2017. Negotiations with Mercosur on an Association Agreement and with Mexico on the modernisation of the Global Agreement are nearing completion. Negotiations with Chile on the modernisation of the Association Agreement were opened and new negotiations with Australia and New Zealand on free trade agreements could be opened once the Council has agreed on the mandate in May 2018.

JEL code: F13



# Österreichs Wirtschaftsentwicklung, preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Überblick über die Außenwirtschaft<sup>1</sup>

*Christian Ragacs, Klaus Vondra*

Das Wachstum des realen BIP (3%) war im Jahr 2017 das stärkste seit der Finanz- und Wirtschaftskrise. Ein höheres Wirtschaftswachstum wurde zuletzt in den beiden Hochkonjunkturjahren 2006 und 2007 verzeichnet. Sowohl die Inlands- als auch die Auslandsnachfrage trugen zum Wachstum bei. Das Beschäftigungswachstum beschleunigte sich abermals; die Arbeitslosenquote ist erstmals seit fünf Jahren gesunken. Die österreichische HVPI-Inflation lag bei 2,2% und damit deutlich über jener des Euroraums (1,5%). Die OeNB erwartet für das erste und zweite Quartal 2018 ein Wachstum des realen BIP von jeweils 0,8% (gegenüber dem Vorquartal) und ein im Vergleich zu 2017 ähnliches Wachstum im Gesamtjahr 2018. 2017 war für die österreichische Exportwirtschaft ein sehr gutes Jahr. Die nominellen Gesamtexporte wiesen mit einem Plus von 8,1% die höchste Zuwachsrate seit den Nachkrisenjahren 2010 und 2011 auf. Die Exportquote ist nach mehreren Jahren des Rückganges wieder angestiegen (54,0%). Die Güterbilanz erzielte einen Überschuss von 0,2% und die Dienstleistungsbilanz von 3,2% des BIP. Die nominellen Güterexporte (+8,6%) entwickelten sich entgegen dem Trend in den letzten Jahren wieder dynamischer als die nominellen Dienstleistungsexporte (+6,7%). Die Wachstumsraten der Güterexporte in alle wichtigen Wirtschaftsräume in Europa (EU, Euroraum, „Oststaaten“) betragen rund 9%, in die USA sogar fast 11%. Die nominellen Lohnstückkosten Österreichs stiegen 2017 um nur 0,4%, die relativen Lohnstückkosten (gegenüber den wichtigsten Vergleichsländern) sind um 0,3% gesunken. Die geringe Veränderung des jährlichen USD/EUR-Wechselkurses spiegelt die starke EUR-Aufwertung zwischen Jahresbeginn und -ende nicht wider. Im Gesamtjahr 2017 hat sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit teils wechselkursbedingt um 2,2% verschlechtert. Demgegenüber hat sich in den ersten drei Quartalen des Jahres 2017 die kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit um 1,1% verbessert. Eine externe Sicht auf die Wettbewerbssituation Österreichs durch die Europäische Kommission stellt ein sehr gutes Zeugnis aus. Demnach liegen in Österreich derzeit keine externen Ungleichgewichte vor.

---

<sup>1</sup> Redaktionsschluss 30. März 2018. Die Autoren danken Walpurga Köhler-Töglhofer für wertvolle Diskussionsbeiträge und Beate Resch für die wertvolle Unterstützung.

# 1 Österreichs Wirtschaft in Hochkonjunktur

## 1.1 Stärkstes Wirtschaftswachstum Österreichs seit zehn Jahren

Die österreichische Wirtschaft ist im Jahr 2017 erstmals seit der Hochkonjunkturphase vor Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise real um 3,0% gewachsen (WIFO, arbeitstagbereinigt, Trend-Zykluskomponente). Auch der Euroraum verzeichnete mit einem Wachstum von 2,5% (Eurostat) das stärkste Wachstum seit der Hochkonjunkturphase 2006/2007. In diesen beiden Jahren war das Wachstum sowohl in Österreich (3,7%, 3,8%) als auch im Euroraum (3,3%, 3,0%) noch stärker ausgefallen.

Nach noch 1,5% Wachstum der österreichischen Wirtschaftsleistung im Jahr 2016 war die Wachstumsbeschleunigung im Jahr 2017 breit aufgestellt. Sowohl die Inlands- als auch die Auslandsnachfrage trugen zum Wachstum bei. Die Wachstumsbeschleunigung wurde zusätzlich von inländischen und externen Sondereffekten getragen, wie zB von verzögerten Effekten der im Jänner 2016 in Kraft getretenen Einkommensteuerreform, dem niedrigen Ölpreis und der weiterhin sehr expansiven Geldpolitik.

Tabelle 3.1: **Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung**

	BIP	privater	öffentlicher	Bruttoanlageinvest.	Exporte	Importe	Inlandsnachfrage	Nettoexporte	Lager	Stat. Differenz
		Konsum								
Veränderung zur Vorperiode in %							Wachstumsbeitrag zum BIP			
Q1 16	0,3	0,4	0,7	1,1	0,3	0,6	0,6	-0,2	0,0	-0,1
Q2 16	0,3	0,5	0,7	1,0	0,1	0,4	0,6	-0,2	-0,1	0,0
Q3 16	0,4	0,4	0,5	0,7	0,5	0,6	0,5	0,0	0,0	0,0
Q4 16	0,7	0,4	0,3	1,0	1,4	1,1	0,5	0,2	0,0	0,0
Q1 17	0,9	0,3	0,1	1,5	2,1	2,0	0,5	0,2	0,0	0,2
Q2 17	0,8	0,4	0,2	1,5	1,5	1,5	0,6	0,1	0,1	0,0
Q3 17	0,9	0,4	0,5	1,2	1,3	1,1	0,6	0,2	0,1	0,0
Q4 17	0,9	0,4	0,6	0,8	1,9	1,3	0,5	0,4	0,1	0,0
2014	0,8	0,3	1,0	-0,5	3,1	2,8	0,2	0,2	0,3	0,1
2015	1,1	0,5	1,3	1,0	3,0	3,0	0,7	0,1	0,2	0,0
2016	1,5	1,5	2,0	3,8	2,4	3,6	2,1	-0,5	0,1	-0,1
2017	3,0	1,5	1,3	4,8	5,9	5,2	2,2	0,5	0,1	0,2

Anmerkungen: VGR-Quartalsrechnung, real, saison- und arbeitstägig bereinigt (Trend-Konjunktur-Komponente). Stand: vollständige VGR für das 4. Quartal 2017. Die VGR-Daten können Abweichungen zur Jahresrechnung von Statistik Austria aufweisen. Wachstumsbeitrag zum BIP in Prozentpunkten. Inland: Inländische Nachfrage ohne Lager.

Quelle: WIFO, eigene Berechnungen.

Wie auch schon 2016 lieferten die Bruttoanlageinvestitionen den höchsten Wachstumsbeitrag der inländischen Nachfragekomponenten. Das Wachstum der Investitionen beschleunigte sich 2017 gegenüber einem bereits sehr starken Jahr 2016 noch weiter auf 4,8%. Der Zyklus der Ausrüstungsinvestitionen ist im historischen Vergleich ungewöhnlich lang; ihr Wachstum verblieb mit 8,6% auf dem schon sehr hohen Niveau des Jahres 2016. Das Investitionsmotiv

verschob sich zunehmend von Ersatz- hin zu Erweiterungsinvestitionen. Alle anderen Investitionskomponenten (etwa Wohnbau- sowie Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen) gewannen gegenüber 2016 sogar noch an Dynamik. 2017 unterstützten die verzögerten Effekte der Einkommensteuerreform 2016 und eine außergewöhnlich positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt das Wachstum des privaten Konsums (+1,5%). Darüber hinaus ist gegenüber 2016 auch die Sparquote gesunken. Die österreichische Wirtschaft profitierte 2017 von einer Verbesserung des außenwirtschaftlichen Umfelds und der Beschleunigung des Welthandels.<sup>2</sup> Die österreichischen Exporte überwandern 2017 eine fünfjährige Schwächephase. Die Beschleunigung setzte bereits zu Jahresende 2016 ein und gewann im Laufe des Jahres 2017 weiter an Schwung. Im Gesamtjahr lag das reale Wachstum mit 5,9% deutlich über dem langjährigen Durchschnitt von 4,2% (1999 bis 2016). Das Importwachstum legte ebenfalls deutlich zu, blieb aber mit einem Zuwachs von 5,2% unter jenem der Exporte, wodurch der Nettobeitrag des Außenhandels 2017 mit +0,5 Prozentpunkten deutlich positiv war.

Im Jahr 2017 beschleunigte sich das Beschäftigungswachstum abermals. In der Industrie wurden zunehmend Vollzeitstellen geschaffen. Die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden wuchs insgesamt stärker als die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse – ein typisches Merkmal einer Hochkonjunkturphase der österreichischen Wirtschaft. Das Arbeitsangebot wuchs weiterhin robust. Das starke Beschäftigungswachstum führte aber zu einer Trendwende bei der Entwicklung der Arbeitslosenquote. Sie ist von ihrem Höchstwert von 6,2% (Eurostat; Mai bis August 2016) auf 5,5% zu Jahresbeginn 2018 zurückgegangen. Nichtsdestotrotz ist die Arbeitslosenquote für ein BIP-Wachstum in der Hochkonjunktur entsprechend den historischen Erfahrungen immer noch hoch. Im langfristigen Vergleich (1995–2016) lag die Arbeitslosenquote bei 4,9%.

2017 lag die österreichische HVPI-Inflation bei 2,2%. Sie war somit höher als im Jahr zuvor (2,0%). Österreich verzeichnete abermals eine signifikant höhere Teuerungsrate als der Euroraum (1,5%). Dies ist in erster Linie der Entwicklung der Dienstleistungsinflation geschuldet.

## 2 OeNB erwartet auch für das Jahr 2018 ein hohes Wirtschaftswachstum

Der Ausblick für das erste Halbjahr 2018 ist weiterhin sehr gut. Die Vorlaufindikatoren für die Entwicklung der österreichischen Konjunktur erreichten zu Jahresende 2017 historische Höchststände und liegen zu Jahresbeginn 2018 nur knapp darunter. Eine nochmalige Beschleunigung des Wachstums gegenüber dem vierten Quartal 2017 ist aus den Vorlaufindikatoren für das erste Halbjahr 2018 aber nicht ersichtlich. Die OeNB erwartet im Rahmen ihrer *vierteljährlichen Kurzfristprognose* für das erste und zweite Quartal 2018 ein Wachstum des realen BIP von jeweils 0,8%. Die Prognose für das erste bezie-

<sup>2</sup> Für eine Beschreibung der Entwicklung des internationalen Umfelds im Jahr 2017 sei auf den Beitrag von Wörz et al in der vorliegenden Publikation verwiesen.

hungsweise zweite Quartal 2018 wurde im Vergleich zur Dezemberprognose um 0,1 (0,2) Prozentpunkte nach oben revidiert. Das Quartalswachstum von 0,8% ist in etwa doppelt so stark wie das durchschnittliche Quartalswachstum (0,4%) seit dem Jahr 1999.

Die aktuelle *Prognose der OeNB für die Jahre 2018 bis 2020* stammt vom Dezember 2017 (für Details siehe Fenz und Schneider 2017). Die Prognose für das laufende Jahr weist angesichts des im Vergleich zu den Erwartungen in der Dezember-Prognose höheren Wachstums im vierten Quartal 2018 sowie der besseren Aussichten für das erste Halbjahr 2018 ein eindeutiges Aufwärtsrisiko auf. Für das Gesamtjahr 2018 zeichnet sich damit ein zumindest gleich starkes Wirtschaftswachstum wie im vorangegangenen Jahr ab. Gegenüber Dezember wurde in der *aktuellen Inflationsprognose* der OeNB vom März 2018 die HVPI-Inflation für 2018 um 0,1 Prozentpunkte nach unten korrigiert. Der gesamtstaatliche Budgetsaldo betrug im Jahr 2017  $-0,7\%$  des BIP und liegt gemäß OeNB-Budgetprognose vom Dezember 2017 in den Jahren 2018 und 2019 bei  $-0,5\%$  bzw  $0,1\%$  des BIP.

Tabelle 3.2: **Hauptergebnisse der OeNB-Prognose vom Dezember 2017 für Österreich für 2018 und 2019**

	2015	2016	2017	2018	2019
	<i>falls nicht anders angegeben, prozentuelle Veränderung zum Vorjahr</i>				
BIP, real	1,1	1,5	3,0	2,8	1,9
BIP, nominell	3,5	2,7	4,6	4,7	3,9
Inflationsrate (HVPI)	0,8	1,0	2,2	2,1	1,9
Privater Konsum, real	0,5	1,5	1,5	1,6	1,4
Investitionen, real	1,0	3,8	4,8	2,9	2,0
Ausrüstungsinvestitionen, real	1,3	8,6	8,6	4,2	1,8
Wohnbauinvestitionen, real	0,4	0,8	2,2	2,1	2,1
Exporte, real	3,0	2,4	5,9	5,0	4,2
Warenexporte, real	2,8	2,1	6,3	5,0	4,1
Importe, real	3,0	3,6	5,2	4,1	3,5
Warenimporte, real	3,4	3,7	5,1	3,9	3,5
Leistungsbilanzsaldo (VGR), in Prozent des BIP	1,6	2,1	2,5	2,1	2,6
Arbeitslosenquote (Eurostat), in %	5,7	6,0	5,5	5,1	5,1
Unselbständig Beschäftigte (VGR)	1,1	1,4	1,9	1,9	1,3
Reales verfügbares Haushaltseinkommen	0,4	2,7	0,6	0,6	0,6
Budgetdefizit (Maastricht), in Prozent des BIP	-1,0	-1,6	-0,7	-0,5	-0,1
Staatsschuldenquote, in Prozent des BIP	84,3	83,6	78,6	74,9	72,1
Weltnachfrage nach österreichischen Exporten	3,5	3,3	5,6	5,0	4,4
Kurzfristiger Zinssatz, in %	0,0	-0,3	-0,3	-0,3	-0,1
Langfristiger Zinssatz, in %	0,7	0,4	0,6	0,7	0,9
Wechselkurs US-Dollar je Euro	1,11	1,11	1,13	1,33	1,17
Ölpreis in US-Dollar	52,4	43,8	54,4	61,6	58,9

Quelle: Bis 2017: Saison- und arbeitstagbereinigte Trend-Konjunktur Reihe für die VGR und Arbeitslosenquote: Eurostat. Budgetdefizit und Staatsschuldenquote: Statistik Austria, 2018–2019: OeNB-Prognose vom Dezember 2017. Wechselkurs und Ölpreise: Thomson/Reuters, ab 2018: OeNB-Prognose vom Dezember 2017. Weltnachfrage und Zinssätze bis 2017: Eurosystem zum Zeitpunkt der OeNB-Prognose. 2018 bis 2019: Prognose der OeNB vom Dezember 2017 (siehe Fenz und Schneider 2017); Budget 2018–2019: nur zum Prognosezeitpunkt beschlossene Maßnahmen.

### 3 Überblick über Österreichs Außenwirtschaft<sup>3</sup>

#### 3.1 Makroökonomische Kennziffern zum Außenhandel

2017 war für die österreichische Exportwirtschaft ein sehr gutes Jahr. Sie exportierte *nominell Waren und Dienstleistungen* (VGR) im Wert von 199,5 Milliarden Euro. Gegenüber dem Vorjahr konnte die Exporttätigkeit mit einem Plus von 8,1% (VGR) sehr deutlich ausgeweitet werden. Zum Vergleich, 2016 sind die nominellen Waren- und Dienstleistungsexporte um nur 1,3% gewachsen.<sup>4</sup> Demgegenüber war das Exportwachstum im Jahr 2017 das höchste seit den Nachkrisenjahren 2010 und 2011, in denen sich die Exporte nach dem tiefen Einbruch im Jahr 2009 wieder erholt hatten. Die Exportsteigerung lag auch deutlich über der durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 1999 bis 2016, die 5,4% betrug.

Tabelle 3.3: **Entwicklung wichtiger nomineller und realer Kenngrößen des österreichischen Außenhandels**

	Exporte nominell NSA			Exporte real SA		
	gesamt	Waren	Dienstleistungen	gesamt	Waren	Dienstleistungen
	<i>in Mio Euro</i>					
1999	80,2	58,5	21,7	90,6	65,1	25,5
2014	177,9	126,1	51,7	169,1	122,7	46,3
2015	182,3	128,7	53,6	174,1	126,1	47,9
2016	184,6	128,9	55,7	178,3	128,8	49,4
2017	199,5	140,1	59,4	188,7	136,9	51,8
	<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>					
2014	2,7	2,0	4,7	3,1	2,9	3,5
2015	2,5	2,1	3,6	3,0	2,8	3,5
2016	1,3	0,1	3,9	2,4	2,1	3,0
2017	8,1	8,6	6,7	5,9	6,3	4,8

<sup>3</sup> Für detaillierte Analysen des Waren- und Dienstleistungssektors beziehungsweise der Direktinvestitionen sei auf die Beiträge von Pertl und Uilly und Wagner und Cernohous verwiesen. Definitionen, zB der effektiven Wechselkurse, oder die Beschreibung der *Macroeconomic Imbalance Procedure* sind aus Ragacs und Vondra (2017) übernommen.

<sup>4</sup> Alle Wachstumsraten/-beiträge basieren auf Eigenberechnungen der Autoren. Quelle: VGR, mit Ausnahme der disaggregierten Darstellung des Außenhandels (Tabellen 3.4 und 3.5). Hier bieten Statistik Austria für die Güterexporte und die OeNB für die Dienstleistungsexporte detaillierte Daten an.

	Importe nominell NSA			Importe real SA		
	gesamt	Waren	Dienstleistungen	gesamt	Waren	Dienstleistungen
	<i>in Mio Euro</i>					
1999	79,3	62,3	17,1	93,0	70,2	22,9
2014	167,0	125,2	41,8	156,7	119,2	37,5
2015	169,5	126,6	42,9	161,4	123,2	38,2
2016	172,8	128,6	44,2	167,2	127,8	39,5
2017	187,1	139,5	47,6	175,9	134,3	41,7
	<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>					
2014	1,8	0,2	7,0	2,8	2,0	5,4
2015	1,5	1,1	2,7	3,0	3,4	1,8
2016	1,9	1,5	3,1	3,6	3,7	3,4
2017	8,3	8,5	7,6	5,2	5,1	5,6

Quelle: VGR Quartalsrechnung (Eurostat). NSA: Nicht saison- und arbeitstagsbereinigt, SA: Saison- und arbeitstagsbereinigt.

Wurde das Wachstum der *nominellen Gesamtexporte* in den Jahren 2012–2016 von der Entwicklung der *Güterexporte* gebremst, zeigte sich 2017 ein konträres Bild. Mit einem deutlichen Plus von 8,6% stiegen die nominellen Güterexporte (NSA) auf rund 140 Milliarden EUR. Im Gegensatz zu den Güterexporten zeigen die *Dienstleistungsexporte* traditionell ein weniger konjunktur reagibles Verhalten. So wiesen sie in den letzten fünf konjunkturschwächeren Jahren (2012–2016) immer ein höheres Wachstum als die Güterexporte auf. Obwohl im Jahr 2017 auch die Dienstleistungsexporte mit einem Plus von 6,7% (auf 59,4 Mrd EUR) kräftig zulegten, lag deren Wachstum das erste Mal seit dem Jahr 2012 wieder unter jenem der Güterexporte. Sowohl die Güter- als auch die Dienstleistungsexporte erzielten 2017 aber Zuwachsraten, die weit über dem historischen Durchschnitt (1999–2016: 5,5% bzw 5,8%) lagen.

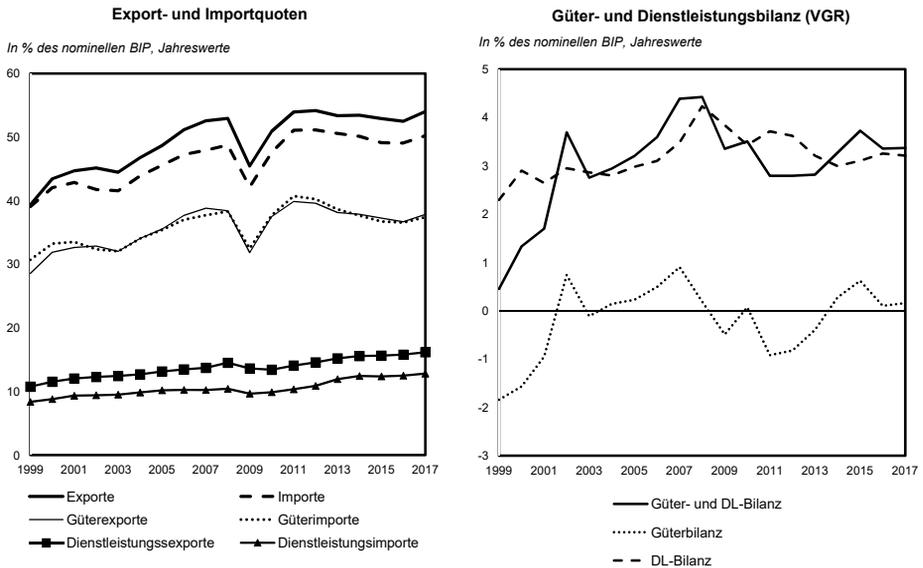
Das Wachstum der *realen Gesamtexporte* (VGR) gewann 2017 mit 5,9% ebenfalls deutlich an Dynamik (2016: 2,4%).<sup>5</sup> Auch sie erzielten eine Wachstumsrate, die höher als deren langjähriger Durchschnitt in der Periode von 1999 bis 2016 (4,3%) war. In den Jahren 2014 bis 2016 war der Exportdeflator noch negativ, die Exportpreise sind also gesunken. Im Jahr 2017 sind die Exportpreise insgesamt wieder um 2,1% gestiegen, wobei sowohl die Preise der Güter- als auch die der Dienstleistungsexporte angestiegen sind.

In den Jahren 2013–2016 zeigte die *Exportquote* (Exportanteil am BIP, nominell) aufgrund der vergleichsweise schwachen Exportentwicklung einen sinkenden Trend. 2016 fiel sie auf 52,5% (Abbildung 3.1). Im Jahr 2017 erfolgte eine Trendumkehr, die Exportquote ist wieder angestiegen (54,0%). Die Entwicklung der Exportquote spiegelt den Umstand wider, dass im Gegensatz zu den früheren Jahren im Jahr 2017 die Exporte überdurchschnittlich zum

<sup>5</sup> Die realen Daten sind zusätzlich noch saison- und arbeitstagsbereinigt („VGR-Quartalsrechnung“). Derart bereinigte reale Daten stellen die Grundlage für die Wirtschaftsprognose der OeNB dar.

Wirtschaftswachstum beigetragen haben. Die Importquote ist zwischen 2011 und 2015 gesunken und 2017 ebenfalls wieder angestiegen (50,2%).

Abbildung 3.1: **Trendwende bei der Entwicklung der Export- und Importquoten**



Quelle: VGR (Eurostat), eigene Berechnungen.

Die Güterbilanz (VGR) war in den Jahren 2011 bis 2013 negativ. Seitdem konnten geringe Überschüsse erzielt werden (2017: +0,2%). Die *Dienstleistungsbilanz* erreichte im Jahr 2008 ihren historisch höchsten Überschuss (4,2% des BIP) und pendelt seit 2013 um einen Wert von 3,2% (2017: 3,2%). Der Überschuss der *Güter- und Dienstleistungsbilanz* lag im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2016 bei 3,2% und erreichte 2017 – ebenso wie 2016 – 3,4%.

#### 4 Güter- und Dienstleistungsexport im Detail

Fast 80% aller *nominellen österreichischen Güterexporte* gingen im Jahr 2017 nach Europa und 52% in den Euroraum. 2016 war das Wachstum der nominellen Güterexporte nach Europa ausnehmend schwach (0,3%), in alle sonstigen wichtigen Exportdestinationen und somit auch insgesamt schrumpften die Ausföhren sogar (-0,3%). 2017 kam es im Zuge der Beschleunigung des Welt Handels zu einer deutlichen Ausweitung der österreichischen Güterexporte in alle wichtigen großen Exportregionen. Insgesamt sind die nominellen Güterexporte nach Daten von Statistik Austria 2017 um 8,2% gestiegen.

Die stärksten Steigerungsraten der Exporte (12,2%) wurden auf dem amerikanischen Kontinent erzielt. In Europa lag das Wachstum bei 7,9% und in Asien bei 7,5%. In allen wichtigen Wirtschaftsräumen in Europa (EU, Euroraum,

„Oststaaten“) wurden Wachstumsraten von rund 9% erreicht.<sup>6</sup> Länderspezifisch war die Exportdynamik je nach Zielland aber sehr unterschiedlich. Die Exporte in die USA stiegen um 10,7%, jene nach Italien um 8,7% und jene nach Deutschland um 6,8%. Die Wachstumsrate der Exporte nach Frankreich von mehr als 32% ist einem Sonderfaktor zuzuordnen.<sup>7</sup> Schlecht entwickelten sich hingegen die Exporte in das Vereinigte Königreich (-4,8%), wobei die stärksten Rückgänge bei der Lieferung von Schienenfahrzeugen (deren Rückgang erklärt rund die Hälfte des Gesamtrückgangs) verbucht wurden. Ebenso rückläufig entwickelten sich die Güterexporte in die Schweiz (-2,5%). Dies ging primär auf weniger Ausfuhren im Bereich der chemischen Erzeugnisse, im Speziellen im Bereich der medizinischen und pharmazeutischen Produkte (deren Wachstumsbeitrag belief sich auf -3,5 Prozentpunkte) zurück.

Die Erholung der Güterexporte war nicht nur geografisch breit gefächert, sondern betraf auch die meisten Güterexportbranchen. Neben den chemischen Erzeugnissen (siehe Fußnote 8) konnten die Bereiche Eisen und Stahl, Arbeitsmaschinen und Straßenfahrzeuge zweistellige Zuwächse verbuchen. Mit Ausnahme von „Kraftmaschinen“ nahmen die Exporte in allen anderen wesentlichen Güterkategorien zu. In den Kernbereichen der österreichischen Industrie, der Produktion von „bearbeiteten Waren“ (Anteil 2017: 21,8%) sowie „Maschinen und Fahrzeuge“ (Anteil 2017 knapp 40%), betrug das Wachstum 2017 9,8% bzw 7,7%.

---

<sup>6</sup> Hinter der Beschleunigung der Exporte in die „Oststaaten“ steht auch eine verstärkte Investitionstätigkeit (und daher auch eine erhöhte Importnachfrage) der CESEE-Region. Diese profitierte von einem Anstieg der ausgezahlten Mittel aus den EU-Struktur- und Investitionsfonds. Der Anstieg führte 2017 über die Außenhandelsverflechtungen zu einem positiven Wachstumsimpuls von +0,1 Prozentpunkten in Österreich. Über mehrere Jahre betrachtet dürfte der Effekt deutlich größer sein (Vondra (2018)).

<sup>7</sup> 2015 und 2016 sanken die nominellen Güterexporte nach Frankreich um 6,3% bzw 9,2%. Im Jahr 2017 stiegen sie um 32,3%. Eine große Bedeutung für den bilateralen Handel Österreichs mit Frankreich spielt der Export von „Polypeptidhormone. Protein-hormone und Glycoprotein-hormone, deren Derivate und deren strukturverwandte Verbindungen“ (SITC Warengruppe 54154), die im Bereich der „chemischen Erzeugnisse“ klassifiziert sind. Rechnet man diese Produktgruppe aus den bilateralen Exporten nach Frankreich heraus, so wären die österreichischen Exporte nach Frankreich 2015 um nur 0,9% zurückgegangen und in den Jahren 2016/2017 um 2,5% bzw 6,1% gewachsen.

Tabelle 3.4: **Nominelle Güterexporte nach Zielländern und Wirtschaftssektoren**

	1999	2017	1999–2016	2014	2015	2016	2017
	<i>Anteil an den Gesamtexporten in %</i>		<i>Durchschnittliches jährliches Wachstum in %</i>	<i>Wachstum gegenüber dem Vorjahr in %</i>			
Exporte gesamt	100,0	100,0	4,8	1,8	2,7	-0,3	8,2
Europa	86,5	79,3	4,3	1,2	1,8	0,3	7,9
Amerika	6,3	9,5	7,4	7,0	12,3	-2,6	12,2
Asien	5,7	9,1	8,1	2,4	2,2	-4,3	7,5
Afrika	1,0	1,2	5,9	-0,6	3,2	-6,6	2,7
EU-28	77,1	69,8	4,1	1,7	3,0	0,4	8,6
Euroraum (19)	59,6	52,2	3,9	0,4	2,0	0,7	9,3
Oststaaten (28) ohne Russland	15,2	19,3	6,0	3,2	3,8	-0,2	8,7
Deutschland	34,9	30,1	3,9	0,6	3,7	1,5	6,8
USA	4,6	6,8	7,7	10,2	16,7	-3,9	10,7
Italien	8,4	6,4	3,1	0,1	0,3	1,4	8,7
Schweiz und Liechtenstein	6,4	5,3	5,3	5,8	5,9	0,5	-2,5
Frankreich	4,4	5,0	4,2	5,9	-6,3	-9,2	32,3
Vereinigtes Königreich	4,4	2,8	3,1	9,5	6,0	-1,8	-4,8
Ernährung (SITC 0)	3,8	5,6	7,4	4,0	0,2	1,8	5,7
Rohstoffe (SITC 2)	3,6	3,2	4,4	-1,4	3,4	4,8	8,4
Chemische Erzeugnisse (SITC 5)	9,4	14,0	7,0	6,9	0,7	-1,0	11,9
Bearbeitete Waren (SITC 6)	24,0	21,8	3,6	2,2	2,3	-2,2	9,8
Papier (SITC 64)	4,7	2,9	2,1	-0,2	2,0	-1,7	0,7
Eisen und Stahl (SITC 67)	4,2	5,4	3,8	2,5	-1,1	-6,4	19,7
Metallwaren (SITC 69)	4,9	5,4	5,5	6,3	1,1	0,6	8,1
Maschinen und Fahrzeuge (SITC 7)	43,1	39,9	4,6	1,5	4,7	0,4	7,7
Kraftmaschinen (SITC 71)	5,6	5,0	5,0	6,7	4,4	2,1	-1,2
Arbeitsmaschinen (SITC 72)	5,4	5,7	4,9	6,3	2,3	-0,7	11,2
Maschinen A.N.G. (SITC 74)	6,0	6,4	5,1	-0,1	8,0	-1,6	6,5
Elektrische Maschinen (SITC 77)	8,1	7,5	4,5	-1,0	10,5	3,8	8,1
Straßenfahrzeuge (SITC 78)	10,0	9,7	5,1	0,2	5,9	4,0	13,3
Sonstige Fertigwaren (SITC 8)	13,8	11,2	3,9	1,6	2,5	0,7	3,3
Sonstige Fertigwaren A.N.G.(SITC 89)	6,2	4,6	3,6	-1,7	3,8	-0,2	1,2

Quelle: Statistik Austria Außenhandelsstatistik, FOB, nominelle nicht saisonbereinigte Exporte. Daten unterscheiden sich von den VGR-Daten, eigene Berechnungen. Die Reihung der wichtigsten Exportdestinationen erfolgt nach dem Exportanteil 2017. FOB (Free on Board) erfasst den Warenwert frei Zollgrenze des exportierenden Landes. Das ist der Warenpreis ab Werk, inklusive der bis zur Zollgrenze des Exportlandes aufgetretenen Transport-, Versicherungs- und Verladekosten.

Das Wachstum der *nominellen Dienstleistungsexporte* war im Jahr 2017 (+6,3%) etwas schwächer als das der nominellen Güterexporte, erwies sich aber trotzdem als sehr dynamisch. Tabelle 3.5 gibt einen Überblick über die Entwicklung der nominellen Dienstleistungsexporte.

Die Dienstleistungsexporte konzentrieren sich vor allem auf Europa (knapp 90%). Rund 41% aller Dienstleistungsexporte gehen alleine nach Deutschland.

Zwischen 2006 und 2017 hat sich die regionale Gliederung der Dienstleistungsexporte nur wenig verändert: Exporte nach Europa sind im Jahr 2017 fast gleich wichtig wie im Jahr 2006 (+0,3 Prozentpunkte). Ähnliches betrifft die Bedeutung der EU (+0,6 Prozentpunkte), des Euroraums (+0,7 Prozentpunkte) und Deutschlands (+1,6 Prozentpunkte).

Zwischen 2006 und 2017 hat sich die Zusammensetzung der Dienstleistungsexporte allerdings deutlich verändert. Während die unternehmensbezogenen Dienstleistungen an Bedeutung gewonnen haben (+5,8 Prozentpunkte), ist der Anteil des Reiseverkehrs in gleichem Ausmaß zurückgegangen. Im Jahr 2017 setzte sich dieser Trend fort: Der Reiseverkehr ist um 3,8% und die unternehmensbezogenen Dienstleistungsexporte sind um 7,0% gewachsen. Mit wenigen Ausnahmen entwickelten sich alle Subkategorien der unternehmensbezogenen Dienstleistungsexporte sehr dynamisch. Der einzige schrumpfende Sektor war – wie auch schon in den Vorjahren – der Bereich „Versicherungs- und Pensionsdienstleistungen“ (-7,7%).

Tabelle 3.5: **Nominelle Dienstleistungsexporte nach Zielländern und Wirtschaftssektoren**

	2006	2017	2006–2016	2015	2016	2017
	<i>Anteil an den gesamten DL-Exporten</i>		<i>Durchschnittliches jährliches Wachstum in %</i>	<i>Wachstum gegenüber dem Vorjahr in %</i>		
Welt	100	100	4,7	3,0	4,0	6,3
Europa	89,2	89,5	4,6	2,8	4,7	6,6
Amerika	3,8	4,4	9,9	5,5	-0,4	1,4
Asien	5,0	4,5	3,5	8,7	-2,1	6,6
Afrika	0,5	0,5	10,2	4,3	-20,5	6,6
EU-28	76,2	76,8	4,2	3,5	5,4	7,1
Euroraum (19)	60,1	60,8	4,4	3,6	4,7	7,4
MOEL-20	15,3	14,8	6,3	-4,2	5,6	3,4
Deutschland	39,3	40,9	4,9	4,0	3,8	7,7
Schweiz	8,2	8,0	6,8	7,1	6,3	5,5
Italien	6,0	4,8	3,2	1,2	6,6	3,1
Niederlande	4,3	4,3	3,5	6,8	3,7	9,6
Vereinigtes Königreich	4,3	4,0	-1,8	7,8	7,0	5,6
USA	3,7	3,2	2,1	12,3	1,4	4,8
Reiseverkehr	36,5	30,7	2,8	4,8	5,9	3,8
Urlaubsreisen	29,0	25,5	3,1	5,8	5,7	4,8
Transport-DL	25,8	23,8	5,1	4,9	0,8	8,1
Transport-DL Straße	13,1	14,1	8,3	4,7	5,4	5,4
Transport-DL Sonstige	12,6	9,7	1,6	5,2	-5,6	12,2
Unternehmensbezogene DL	34,1	39,9	6,0	1,5	4,2	7,0
Baudienstleistungen	2,1	1,3	-1,2	14,7	2,7	8,2
Versicherungs- und Pensions-DL	1,7	0,7	-4,4	-32,1	-2,1	-7,7
Finanzdienstleistungen	3,8	4,0	4,5	-6,2	0,0	1,1
Patente, Lizenzen und Franchising	1,5	1,8	7,6	-6,7	8,2	9,5
Telekom., Computer- und Informations-DL	6,5	9,9	10,0	4,0	9,4	3,3
Sonstige unternehmensbezogene DL	18,4	22,2	6,1	4,3	2,8	10,3
F&E-Dienstleistungen	4,3	3,9	4,6	7,5	-1,0	8,9
Professionelle Wirtschafts-DL	4,2	5,6	7,1	4,6	3,4	5,6
Tech. + Handels- + sonst. Un.-DL	9,9	12,6	6,2	3,1	3,8	13,0
Restliche DL	3,7	5,6	8,8	-3,5	5,5	8,2

Quelle: OeNB. Leistungsbilanz, eigene Berechnungen.

Die Reihung der wichtigsten Exportdestinationen erfolgt nach dem Exportanteil 2017.

**BOX 1: Hintergründe zu den „US-Strafzöllen“<sup>8</sup>**

US-Präsident Trump unterzeichnete am 8. März 2018 zwei Proklamationen zur Einführung von „Strafzöllen“ für Stahl und Aluminium. Es wurden Zölle in der Höhe von 25% auf die Einfuhr von Stahl und 10% auf die Einfuhr von Aluminium beschlossen. Für einige Länder wurden temporäre oder dauerhafte Ausnahmen von diesen Zöllen beschlossen (Argentinien, Brasilien, Australien, Südkorea sowie die US-Nachbarn Mexiko und Kanada). Die Einfuhren aus der EU sind bis zum 1. Mai 2018 (Gegenstand von Verhandlungen) ausgenommen.

*Bedeutung der gesamten US-Importe von Stahl und Aluminium:* Die US-Importe von Stahl und Aluminium belaufen sich auf 29 Mrd USD bzw 14 Mrd USD. Das entspricht 1,3% (0,6%) der gesamten Güterimporte bzw 0,16% (0,07%) der gesamten Wirtschaftsleistung der USA. Die US-Güterbilanz für Stahlprodukte ist mit 15,5 Mrd USD und jene für Aluminium mit 5,8 Mrd USD defizitär. Insgesamt erwirtschafteten die USA im Jahr 2016 im Güterhandel ein Defizit von 797,8 Mrd USD (4,3% des BIP).

*Herkunftsländer der US-Importe:* Wichtigstes Herkunftsland der US-Stahlimporte ist Kanada mit 16%, gefolgt von Südkorea mit 9% sowie Mexiko und Brasilien mit jeweils 8%. Der Anteil der EU beträgt 21% (DE: 5%, IT: 3%). Etwas mehr als 1% der US-Stahlimporte kommt aus Österreich. Kanada ist mit einem Anteil von 42% das mit Abstand wichtigste Herkunftsland für US-Aluminiumimporte, gefolgt von China (11%), Russland (10%) und den Vereinigten Arabischen Emiraten (8%). Der Anteil der EU beträgt nur 9% (DE: 3%, FR: 1%). Österreich ist mit einem Anteil von knapp über 1% der dritt wichtigste europäische Aluminiumexporteur in die USA.

*Die Bedeutung von Exporten von Stahl und Aluminium für die österreichische Wirtschaft:* Die USA sind seit 2015 der zweitwichtigste Absatzmarkt für die gesamten österreichischen Güterexporte. Im Jahr 2016 wurden in die USA Waren im Wert von 9,2 Mrd bzw knapp 6,1% aller Güterexporte (151,8 Mrd EUR) exportiert. Von den gesamten Güterexporten in die USA entfielen 3,2% (0,3 Mrd EUR) auf Eisen- und Stahlprodukte und 1,6% (0,15 Mrd EUR) auf Aluminium. Dies entspricht 0,2% (Eisen und Stahl) beziehungsweise 0,1% (Aluminium) aller österreichischen Güterexporte. Selbst wenn Österreich von den US-Zöllen auf Stahl- und Aluminiumprodukte betroffen wäre, würden die unmittelbaren makroökonomischen Effekte auf die österreichische Wirtschaft aufgrund der niedrigen Anteile am gesamten Güterhandel **als gering einzuschätzen** sein. Aus Unternehmenssicht könnten die Auswirkungen aber sehr wohl bedeutend sein.

<sup>8</sup> Quelle für das präsentierte Zahlenmaterial: UN-Comtrade, SITC-rev 4; Eisen und Stahl: SITC-67, Aluminium: SITC-684 im Jahr 2016. Die Daten können daher von den Außenhandelsdaten von Statistik Austria abweichen. Quelle für die BIP-Daten ist der Oktober 2017 – WEO des IWF.

## 5 Preisliche Wettbewerbsfähigkeit

Die preisliche/kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit wird vor allem durch die Entwicklungen der nominellen Wechselkurse und der Lohnstückkosten bestimmt. Tabelle 3.6 zeigt die Entwicklung der absoluten und relativen (exportgewichteten) Lohnstückkosten der Gesamtwirtschaft, der bilateralen Wechselkurse gegenüber dem US-Dollar, dem Schweizer Franken und dem Britischen Pfund und die Entwicklung zweier ausgewählter real effektiver Wechselkurse für die Sachgütererzeugung.

Tabelle 3.6: **Ausgewählte Indikatoren der preislichen Wettbewerbsfähigkeit Österreichs**

	Lohnstückkosten				Wechselkurse				
	In Euro		Relativ zu 37 Industriestaaten		Bilateral			Effektiv	
	Nom.	Real	Nom.	Real	USD	CHF	GBP	Real- CPI	Real- LSK
<i>Index, 1999=100</i>									
1999	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2007	106,2	92,3	92,3	96,6	128,6	102,6	103,9	101,1	92,2
2014	125,6	96,7	95,7	98,8	124,6	75,9	122,4	95,6	90,7
2015	127,6	96,0	96,5	98,6	104,1	66,7	110,2	87,8	82,8
2016	130,3	97,0	97,0	99,2	103,9	68,1	124,4	90,0	84,6
2017	130,9	96,4	96,7	98,7	106,0	69,5	133,1	92,0	83,7*
<i>Wachstum zum Vorjahr in %</i>									
1999– 2016 Mittel	1,5	-0,2	-0,3	-0,1	n.v.	n.v.	n.v.	-0,8	-1,1
2014	2,0	0,0	0,9	0,3	0,0	-1,3	-5,1	1,2	2,0
2015	1,6	-0,7	0,8	-0,1	-16,5	-12,1	-10,0	-8,1	-8,7
2016	2,1	1,0	0,5	0,6	-0,2	2,1	12,9	2,5	2,2
2017	0,4	-0,6	-0,3	-0,5	2,1	2,0	7,0	2,2	-1,1*

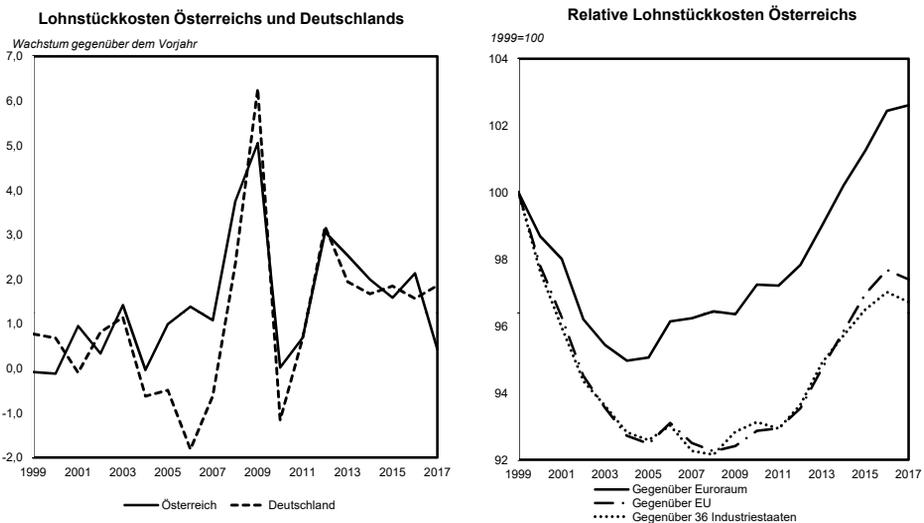
Lohnstückkosten: Für die Gesamtwirtschaft. Relative Lohnstückkosten im Vergleich zum Rest der wichtigsten 37 Industrieländer, doppelte Exportgewichtung. Bilaterale Wechselkurse in Preisnotierung (zB USD/EUR). Effektive Wechselkurse: EZB, reale harmonisierte Wettbewerbsindikatoren für die Sachgüterindustrie gegenüber 38 (CPI) bzw 37 (LSK) Vergleichsländer. Real-CPI: deflationiert mit Konsumentenpreisindex. Real-LSK: deflationiert mit Lohnstückkosten der Gesamtwirtschaft. Sinkende Werte indizieren eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Quelle: EZB/Statistical Data Warehouse (nominelle Lohnstückkosten, Wechselkurse), AMECO (reale Lohnstückkosten, relative Lohnstückkosten). Eigene Umbasierungen auf Jahresbasis 1999. \*): Durchschnitt der ersten drei Quartale.

## Lohnstückkosten

In den Jahren 2013 bis 2017 zeigten die *nominellen Lohnstückkosten* Österreichs einen Trend sinkender Zuwachsraten (siehe linke Grafik in Abbildung 3.2). Im Jahr 2017 betrug ihr Wachstum 1,2%. Damit lag es deutlich unter der HICP-Inflationsrate von 2,2%.

Die *Lohnstückkosten* Österreichs und Deutschlands (siehe linke Grafik in Abbildung 3.2), unseres wichtigsten Exportmarktes, entwickeln sich zwischen 2008 und 2016 auffallend ähnlich. 2017 lag das Lohnstückkostenwachstum in Österreich aber um 1,4 Prozentpunkte unter jenem Deutschlands. In diesem Jahr verbesserte sich die relative Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Deutschland also leicht.

Abbildung 3.2: Absolute und relative nominelle Lohnstückkosten



Quelle: Lohnstückkosten: EZB/Statistical Data Warehouse. Relative Lohnstückkosten: AMECO. Daten für die Gesamtwirtschaft.

Die *nominellen relativen Lohnstückkosten* der österreichischen Gesamtwirtschaft zu jenen vom Rest von *insgesamt 37 Vergleichsländern* (Tabelle 3.6) weisen seit 2014 einen Trend sinkender Zuwachsraten auf. Im Jahr 2017 sind sie erstmals seit 2011 wieder gesunken (-0,3%), die kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit hat sich also verbessert. Nach mehreren Jahren mit einer äußerst schwachen Konjunktur wies das österreichische BIP im Jahr 2017 erstmals wieder deutliches Wachstum auf, das von einem im Vergleich zum Vorjahr geringeren Lohnwachstum begleitet war.

Die Entwicklung der Lohnstückkosten *relativ zu jener in der gesamten EU* (rechte Grafik in Abbildung 3.3) zeigt im Jahr 2017 ebenfalls eine Verbesserung (-0,3%). *Gegenüber dem Euroraum* ergab sich 2017 eine viel geringere Verschlechterung als in den Vorjahren. Auch über einen längeren Zeitraum betrachtet haben sich die relativen Lohnstückkosten gegenüber dem Euroraum viel schlechter entwickelt als gegenüber der EU insgesamt oder gegenüber dem Ländersample der 37 Konkurrenzländer, die in die Berechnung des österreichi-

schen Wettbewerbsfähigkeitsindikator (real effektiver Wechselkurs) durch die EZB einbezogen werden.<sup>9</sup>

Langfristig betrachtet (seit dem Jahr 1999) blieben die relativen Lohnstückkosten Österreichs fast unverändert. Gegenüber dem Sample mit 37 Industriestaaten sind sie um 3,3% und gegenüber der EU um 2,6% gesunken und gegenüber dem Euroraum um 2,6% gestiegen.

### Bilaterale Wechselkurse

Die preisliche/kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit wird nicht nur von den Lohnstückkosten, sondern auch von den Wechselkursen bestimmt. Im Vergleich zum Jahr der Euroeinführung (1999) hat der Euro bis 2014 gegenüber dem US-Dollar um knapp 25% aufgewertet (Tabelle 3.6). 2015 wertete der Euro um 16,5% auf, 2016 blieb der Wechselkurs praktisch unverändert. 2017 erfolgte eine Aufwertung des Euro im Jahresdurchschnitt von 2%. Die dahinterliegende unterjährige Dynamik zeigt allerdings eine sehr volatile Entwicklung und eine deutliche Aufwertung des Euro gegenüber dem Dollar von rund 15%. Zu Jahresbeginn 2018 wertete der Euro trotz des zunehmenden Zinsdifferentials zwischen den USA und dem Euroraum weiter auf.

Nach deutlichen Abwertungen in den Jahren 2014 und 2015 wertete der Euro im Jahr 2016 und 2017 gegenüber dem Britischen Pfund um knapp 21% auf. Dies spiegelte die geänderten Erwartungen zur Entwicklung der britischen Wirtschaft angesichts des Brexit wider. Demgegenüber blieb die im gleichen Zeitraum stattfindende Aufwertung gegenüber dem Schweizer Franken von 4,1% vergleichsweise moderat, aber auch hier verschlechterte sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Euro.

### Real effektive Wechselkurse

Ein *nominell-effektiver Wechselkurs* erfasst im Gegensatz zu bilateralen Wechselkursen die Entwicklung einer Währung gegenüber einem Währungskorb, in dem die Währungen der Handelspartnerländer mit ihrem jeweiligen Handelsgewicht eingehen. Dabei werden aber keine relativen Preis- bzw Kostenveränderungen zwischen den Handelspartnern betrachtet. *Real effektive Wechselkurse* erfassen diese zusätzlich und stellen somit hochaggregierte Indikatoren der preislichen/kostenmäßigen Wettbewerbsfähigkeit dar. Meist werden diese für die Gesamtwirtschaft oder die Sachgütererzeugung berechnet. Die Wahl der Deflatoren richtet sich nach deren international vergleichbarer Verfügbarkeit, weswegen oft – obwohl als Preisindikator für die Angebotsseite vergleichsweise schlecht geeignet – auf die Entwicklung der Konsumentenpreise (HVPI/VPI) zurückgegriffen werden muss. Im Weiteren diskutieren wir real effektive Wechselkurse für die Sachgütererzeugung.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Für eine kurze Begründung für die Entwicklung seit der Krise und der hiervon abhängigen Sonderfaktoren in vielen Krisenländern sei auf Ragacs und Vondra 2017 verwiesen.

<sup>10</sup> Zur Definition und Berechnung real effektiver Wechselkurse siehe Köhler-Töglhofer et al (2017).

Betrachtet man die preisliche (deflationiert mit den Konsumentenpreisen) beziehungsweise kostenmäßige (deflationiert mit den Lohnstückkosten der Gesamtwirtschaft) Wettbewerbsfähigkeitsentwicklung für die Sachgüterindustrie (Tabelle 3.6), zeigt sich in den letzten zehn Jahren für beide Indikatoren eine verhältnismäßig ausgewogene Entwicklung von Auf- und Abwertungen, die insgesamt aber dazu führte, dass sich die real effektiven Wechselkurse zwischen 2007 und 2017 um rund 9% verbessert haben.<sup>11</sup> 2017 hat sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Vorjahr um 2,2% verschlechtert. In den ersten drei Quartalen des Jahres 2017 hat sich demgegenüber die kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit um 1,1% verbessert.

Langfristig (1999 bis 2017, Durchschnitt der ersten drei Quartale 2017 für den mit den Lohnstückkosten deflationierten real effektiven Wechselkurs) weisen beide Wechselkurse eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und auch eine ähnliche Entwicklung auf. Im Vergleich zum Jahr der Euroeinführung hat sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit um 8% und die kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit um rund 16% verbessert.

## 6 Bewertung der heimischen Wettbewerbsfähigkeit durch die Europäische Kommission

Die sogenannte *Macroeconomic Imbalance Procedure* (MIP) wurde im Zuge der Economic Governance Reform der EU im Jahr 2011 eingeführt, um einen hinreichend gleichlaufenden Konjunkturzyklus der Mitgliedsländer zu erreichen, der eine wirksame gemeinsame Geldpolitik ermöglicht.<sup>12</sup> Hierbei handelt es sich um ein Überwachungs- und Durchsetzungsverfahren, mit dem die Früherkennung und die Behebung von makroökonomischen Ungleichgewichten in den Mitgliedstaaten erleichtert werden sollen. Die Überwachungstätigkeiten sind Bestandteil des *Europäischen Semesters für die wirtschaftliche Koordinierung*. Im Rahmen dessen wird von der Europäischen Kommission jährlich ein „Warnmechanismus-Bericht“ (*Alert Mechanism Report*) erstellt. Dieser baut auf einer Reihe von Indikatoren und Schwellenwerten auf, die in einem *Scoreboard* zusammengefasst sind. Die hier enthaltenen Indikatoren beziehen sich auf externe und interne Ungleichgewichte. Schwellenwerte geben jeweilige Grenzen an, Werte darüber und darunter signalisieren Ungleichgewichte. Falls ein Mitgliedstaat *mehrere* Schwellenwerte über- oder unterschreitet, führt die Kommission eine ausführliche Überprüfung durch, die sogenannte *In-Depth Review*. Die Ergebnisse des *Scoreboard* stellen einerseits eine ausgezeichnete Quelle für eine Bewertung der Wettbewerbssituation der österreichischen Wirtschaft und andererseits eine gewisse Richtschnur für die wirtschaftspolitische Steuerung dar.

<sup>11</sup> Für den mit den Lohnstückkosten deflationierten real effektiven Wechselkurs liegen vollständige Jahreswerte nur bis zum Jahr 2016 vor. Für 2017 liegen Werte bis zum dritten Quartal vor. Diese lassen eine geringfügige Verbesserung gegenüber dem Jahr 2016 erwarten.

<sup>12</sup> Für einen Überblick siehe Europäische Kommission (2017).

Die fünf Indikatoren des *Scoreboards* zur Beurteilung von *externen Ungleichgewichten* sind:<sup>13</sup>

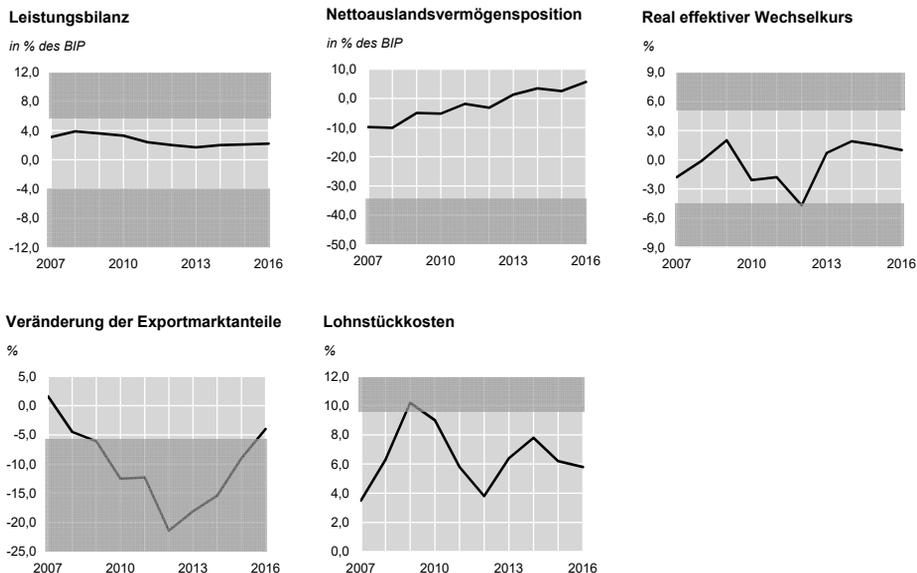
- Leistungsbilanz (3-Jahres-Veränderung, Benchmark: -4% bis 6%),
- Nettoauslandsvermögen (in % des BIP, Benchmark: -35%),
- Real effektiver Wechselkurs (3-Jahres-Veränderung, Benchmark: ±5%),
- Exportmarktanteile (5-Jahres-Veränderung, Benchmark: -6%),
- Lohnstückkosten (3-Jahres-Veränderung, Benchmark: 9%).

Die Variablen des *Scoreboards* sind in zweifacher Hinsicht nicht mit den Variablen in den vorhergehenden Kapiteln vergleichbar. Erstens sind viele der Indikatoren des *Scoreboards* in längerfristigen Veränderungsraten definiert. Zweitens finden sich auch oft Unterschiede in der konkreten Definition der jeweiligen Variablen. Die Ergebnisse des *Scoreboards* wurden im November 2017 publiziert und beziehen sich auf Datenmaterial für das Jahr 2016 (Europäische Kommission 2017a und 2017b).

Die Entwicklungen der fünf Indikatoren des *Scoreboards* zur Beurteilung von externen Ungleichgewichten sind in Abbildung 3.3 dargestellt. Hierbei markieren die dunkelgrauen Bereiche die jeweiligen Schwellenwerte der Europäischen Kommission. Im letzten Bericht erfüllten nur vier der fünf Indikatoren zur Beurteilung von *externen Ungleichgewichten* die Kriterien der Kommission. Die Veränderung der Exportmarktanteile bewegte sich außerhalb der vorgeschriebenen Grenzwerte, verbesserte sich aber von Jahr zu Jahr. Der Rückgang der Marktanteile im 5-Jahres-Vergleich von 4% lag 2016, wie erwartet (Ragacs und Vondra 2017, 101), unter dem Benchmark von -6%.<sup>14</sup> Der Leistungsbilanzsaldo lag 2016 bei 2,2% und war damit etwas höher als im Vorjahr. Die Nettoauslandsvermögensposition verbesserte sich 2016 (5,6%) deutlich (2015: 2,5%). Der real effektive Wechselkurs zeigte in den letzten Jahren geringer werdende Zuwächse (2016: 1,0%, 2015: 1,5%). Die Lohnstückkosten befinden sich seit 2011 ebenfalls innerhalb des Schwellenwertes und weisen seit 2015 sinkende Zuwachsraten auf (2016: 5,8%, 2015: 6,2%). Insgesamt liegen nach den Vorgaben der Europäischen Kommission in Österreich derzeit *keine externen Ungleichgewichte* vor.

<sup>13</sup> Zu den Details siehe Europäische Kommission (2018).

<sup>14</sup> Ein Grund für die schlechte Entwicklung in den Vorjahren war, dass die Kommission die weltweite Entwicklung und nicht die Entwicklung in den tatsächlichen Exportzielländern als Referenz verwendet. Da österreichische Exporte schwerpunktmäßig nach Europa gehen, dessen Expornachfrage 2012 bis 2014 aber deutlich hinter der weltweiten Entwicklung zurückblieb, mussten die Marktanteile sinken. Über den Vergleichshorizont von fünf Jahren wirkt sich dies auch auf die Folgejahre aus.

Abbildung 3.3: **Keine externen Ungleichgewichte im Scoreboard der Europäischen Kommission**

Quelle: European Commission (2017a, 111), eigene Darstellung.

## BOX 2: Disaggregierte Marktanteilsentwicklung in Europa

**Marktanteile – global:** Österreich verliert nach OeNB-Definition Marktanteile, falls das reale Exportwachstum (Güter und Dienstleistungen) geringer ist als das Wachstum der gewichteten realen Importnachfrage der österreichischen Handelspartner (Vondra 2017). Nach Berechnungen der OeNB hat die gesamte österreichische Exportwirtschaft in der jüngeren Vergangenheit (2013 bis 2016) Marktanteile verloren, 2017 aber wieder leicht gewonnen. Für eine Analyse der Entwicklung der Marktanteile spezifischer Güterkategorien werden im Weiteren nominelle Daten aus der Comext-Datenbank<sup>15</sup> verwendet, die bilaterale Handelsströme Österreichs auf Branchenebene erfasst.

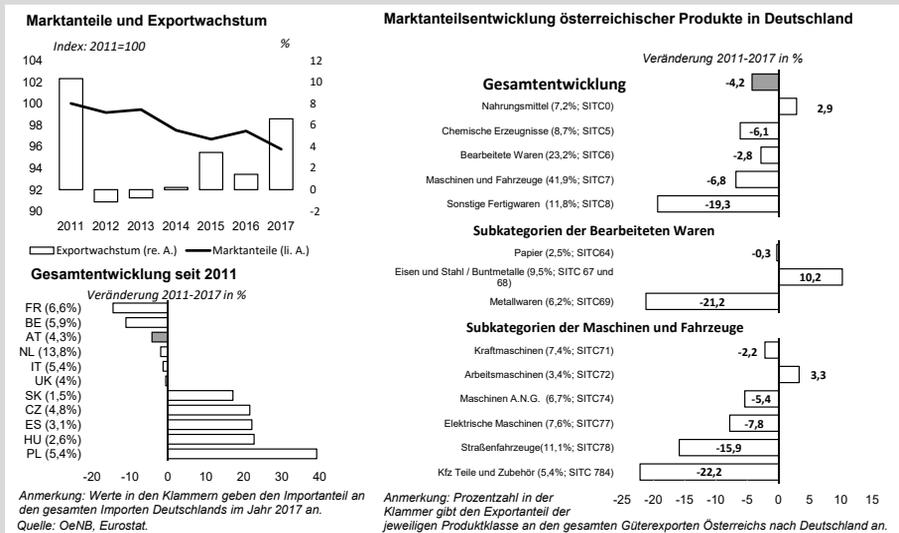
**Marktanteile – Europa:** Die österreichische Exportwirtschaft ist nach wie vor stark auf Europa fokussiert – je nach regionaler Abgrenzung exportiert Österreich rund  $\frac{3}{4}$  seiner Güterexporte nach Europa. Der größte Teil der Europaexporte geht nach Deutschland (rund 40%), rund ein Viertel in die sieben wichtigsten zentral- und osteuropäischen Staaten (BG, CZ, HU, PO, RU, SI, SK; im Weiteren CEE-7) und etwas mehr als ein Fünftel in die wichtigen westeuropäischen EU-Staaten (BE, ES, FR, IT, NL; im Weiteren EU-5). Österreich konnte die Gütermarktanteile in diese Länder in den vergangenen sechs Jahren – somit während der Exportschwä-

<sup>15</sup> Mit Daten der UN ComTrade könnten Analysen für alle Länder der Welt erstellt werden, hier fehlen aber noch die Werte für 2017. In der ComExt-Datenbank sind Daten für alle EU-Länder und alle wesentlichen Handelspartner in Europa mit Ausnahme der Schweiz enthalten.

chephase und des starken Exportjahrs 2017 – moderat ausbauen. Dafür verantwortlich waren die Anteilsgewinne in den CEE-7 in den Jahren 2012 und 2013 sowie in den EU-5 im Jahr 2013 und 2017. Im Gegensatz dazu verloren die österreichischen Exporteure in den vergangenen Jahren beinahe kontinuierlich Marktanteile auf dem deutschen Markt.

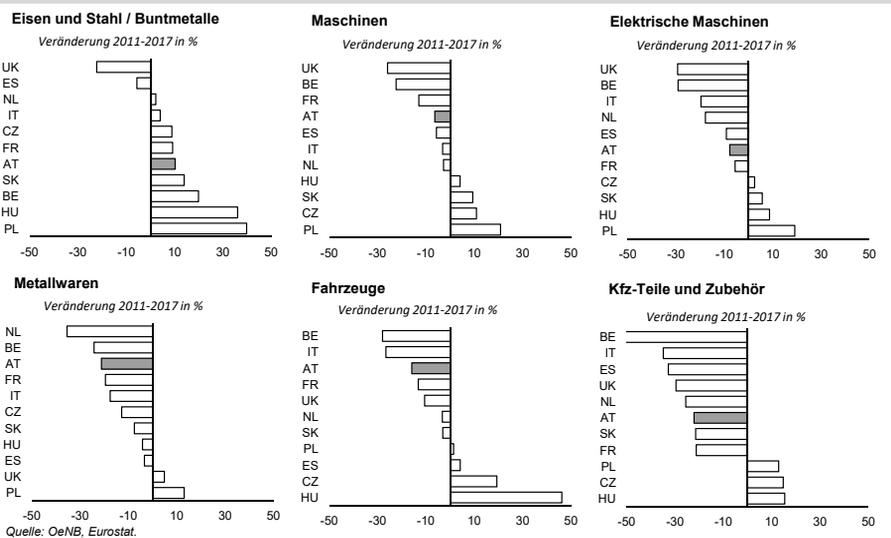
**Marktanteile – Deutschland:** Die österreichischen Exporteure haben im wichtigsten Exportmarkt Deutschland seit 2011 4,2% an Marktanteilen eingebüßt, va in den Jahren 2014, 2015 und 2017 waren die Rückgänge ausgeprägt. Besonders starke Rückgänge verzeichneten die Kernbereiche „Maschinen und Fahrzeuge“ und „Sonstige Fertigwaren“, wobei in beiden Bereichen die Verluste zwischen 2013 und 2015 erfolgten. Seit 2015 kam es zu keinen nennenswerten Veränderungen. Die Anteile in der „chemischen Industrie“ gehen hingegen seit 2015 kontinuierlich zurück. Besonders auffallend sind die umfangreichen Verluste von Marktanteilen in Kernbereichen der österreichischen Industrie, bei der Produktion von „Metallwaren“ (-21%; deutlicher Rückgang seit 2015) und „Straßenfahrzeugen“ (-15,9%; deutlicher Rückgang 2012 und 2014) und als Subkategorie davon in der Produktion von „Kfz-Teilen und Zubehör“ (-22,2%; kontinuierlicher Rückgang über alle Jahre).

Abbildung 3.4: Entwicklung der Marktanteile in Deutschland



**Konnte Österreich die Marktanteilsverluste in Deutschland in anderen Ländern kompensieren?** Wir betrachten die Bereiche „Metallwaren“ (SITC 69; Anteil von 6,2% an gesamten Exporten nach Deutschland und „Straßenfahrzeuge“ (SITC 78, Anteil 11,1%). In beiden Bereichen zeigt sich – wie auch bei anderen Warengruppen – eine Verschiebung der Produktionsketten in Europa. Während westeuropäische Länder in Deutschland Marktanteile verlieren, gewinnen osteuropäische Länder Marktanteile hinzu.

Abbildung 3.5: Entwicklung der Marktanteile in Deutschland, Details



Beim Export von „Metallwaren“ und „Fahrzeugen“ verlor Österreich in den vergangenen fünf Jahren (2012–2016) nicht nur in Deutschland, sondern auch in den dargestellten Ländergruppen Marktanteile, wobei die Verluste bei „Fahrzeugen“ (CEE-7: -19,2%; EU-5: -22,4%) besonders ausgeprägt waren. Im Bereich der „Metallwaren“ waren die Marktanteilsverluste in den CEE-7 geringer (-10,9%), durch einen deutlichen Anstieg 2017 konnten in den EU-5 sogar Zugewinne verbucht werden (+7,8%).

## 7 Literatur

- European Commission, (2017a), Statistical Annex of Alert Mechanism Report 2018.
- European Commission, (2017b), Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank and the European Economic and Social Committee. Alert Mechanism Report 2018.
- Europäische Kommission, (2018), „Macroeconomic Imbalance Procedure“. [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/macroeconomic-imbalance-procedure\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/macroeconomic-imbalance-procedure_en). (Abgerufen: 16.3.2018.)
- Fenz, G., Schneider, M., (2017), Austria's Thriving Economy is Fueled by Lively Exports and Strong Domestic Demand. Economic Outlook for Austria from 2017 to 2020 (December 2017), Monetary Policy and the Economy, Q4/17, 6 ff.
- Köhler-Töglhofer, W., Url, T. und Glauningner, U., (2017), Price/Cost Competitiveness of the Austrian Economy Comparatively Stable over the Longer horizon. Monetary Policy and the Economy, Q2/17. 73 ff.

- Ragacs, C. Vondra, K., (2017), Österreichs Wirtschaftsentwicklung, in: Gnan, E., Kronberger, R., (Hg.), Schwerpunkt Außenwirtschaft 2016/2017. Direktinvestitionen: Trends, Erklärungsfaktoren, Barrieren. Wien: Facultas, 83 ff.
- Vondra (2017), Export market shares – a trivial concept? FIW Working Paper Issue 177.
- Vondra (2018), Österreichs Exporte profitieren vom starken Investitions- wachstum in CESEE-Ländern im Jahr 2017, OeNB, Konjunktur Aktuell, März 2018.

### Update on the Austrian economy, its price competitiveness and its export momentum

With real output growing by 3%, 2017 was the best year for the Austrian economy since the outbreak of the financial and economic crisis; higher growth rates were last seen in the two boom years of 2006 and 2007. The strong performance was driven by both domestic and external demand. Employment growth continued to accelerate, and the jobless rate declined for the first time in five years. HICP inflation in Austria reached 2.2%, thus visibly exceeding the euro area average of 1.5%. With regard to real GDP growth in 2018, the OeNB projects quarter-on-quarter growth of 0.8% for the first two quarters, respectively, and year-on-year growth more or less at the level observed in 2017. For Austrian exporters, 2017 turned out to be an excellent year. Nominal aggregate exports expanded by 8.1%, which is the highest growth rate seen since the post-crisis years of 2010 and 2011. The export ratio rose to 54.0% following several years of decline. Exports exceeded imports, with the balance of goods reaching a surplus of 0.2%, and the balance of services reaching a surplus of 3.2% of GDP. Running counter to the pattern observed in previous years, growth in nominal goods exports (+8.6%) exceeded growth of nominal services exports (+6.7%). Growth rates were even higher for goods exports to all major economic areas in Europe (EU, euro area, CESEE: around +9%) and to the United States (close to +11%). Nominal unit labor costs rose by just 0.4% in 2017 whereas unit labor costs relative to Austria's peer countries even dropped by 0.3%. The moderate changes in the USD/EUR exchange rate between the start and the end of the year mask the strong appreciation of the euro that occurred during the year. As a result of exchange rate developments, Austria's price competitiveness deteriorated by 2.2% in 2017 as a whole – whereas the cost competitiveness of the Austrian economy even increased by 1.1% in the first three quarters. The Austrian economy received an excellent report card from the European Commission. For the time being, the European Commission did not identify any external imbalances. JEL code: O11, O52.

# Österreichs Warenaußenhandel

*Leonhard Pertl*

Nach dem kräftigen Aufschwung 2010 setzte der österreichische Außenhandel auch 2011 seine Erholung von der schweren Wirtschaftskrise im Jahr 2009 zumindest anfangs noch zügig fort. Die Eintrübung des internationalen Umfelds, insbesondere die mit der Eurokrise verbundene Abschwächung der europäischen Konjunktur, hinterließ aber mit Fortdauer des Jahres 2011 deutliche Spuren. Im Jahr 2012 stabilisierte sich das Wachstum auf niedrigem Niveau. In den folgenden Jahren kam es zu keiner Belebung des österreichischen Warenhandels. Erst im Jahr 2017 zog das Wachstum im Außenhandel wieder merklich an. Die Exporte konnten um 8,2% und die Importe um 8,8% markant gesteigert werden. Die Handelsbilanz verschlechterte sich bereits 2016 deutlich auf 4,4 Mrd Euro, und auch 2017 vergrößerte sich das Defizit abermals auf 5,7 Mrd Euro. Das Handelsbilanzdefizit überstieg damit das Niveau vor der Wirtschaftskrise.

Bei den Ausfuhren nach Übersee wurden im Jahr 2017 nach dem deutlichen Rückgang im vorangegangenen Jahr mit 9,5% satte Steigerungen erzielt. Bis auf Afrika konnten alle Regionen vom Aufschwung profitieren. Das Wachstum der Ausfuhren nach Europa blieb mit einem Zuwachs von 7,9% gegenüber den Exportsteigerungen nach Übersee etwas zurück.

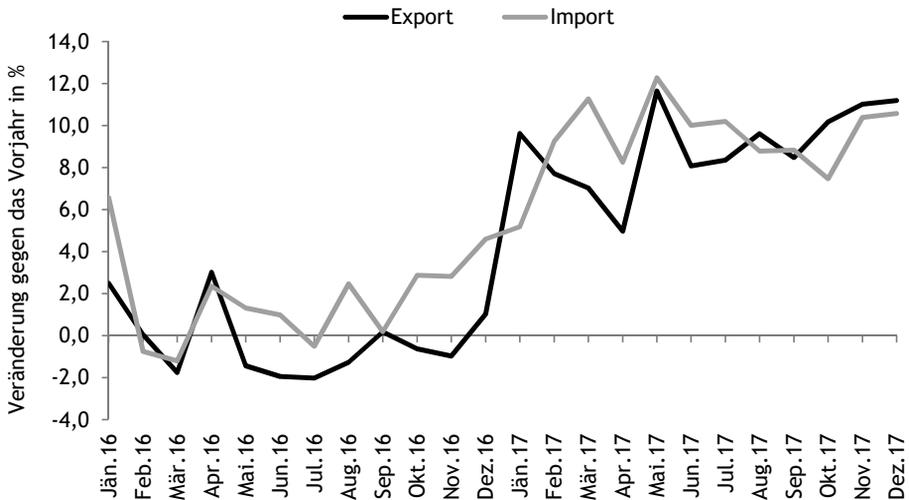
## 1 Entwicklung des österreichischen Warenaußenhandels in den Jahren 2016 und 2017

Nach dem kräftigen Aufschwung 2010 setzte der österreichische Außenhandel auch 2011 seine Erholung von der schweren Wirtschaftskrise im Jahr 2009 zumindest anfangs noch zügig fort. Die Eintrübung des internationalen Umfelds, insbesondere die mit der Eurokrise verbundene Abschwächung der europäischen Konjunktur, hinterließ aber mit Fortdauer des Jahres 2011 deutliche Spuren. Im Jahr 2012 stabilisierte sich das Wachstum auf niedrigem Niveau. In den folgenden Jahren kam es zu keiner Belebung des österreichischen Warenhandels. Erst im Jahr 2017 zog das Wachstum im Außenhandel wieder merklich an.

2016 kamen die Ausfuhren mit einem Rückgang von 0,3% praktisch zum Erliegen, die Einfuhren stiegen mit 1,5% nur verhalten an. 2017 ging es aber mit dem Außenhandel wieder deutlich bergauf. Die Exporte konnten um 8,2% und die Importe um 8,8% markant gesteigert werden. Die Handelsbilanz verschlechterte sich damit 2016 deutlich auf 4,4 Mrd Euro, und auch 2017 vergrößerte sich das Defizit abermals auf 5,7 Mrd Euro. Das Handelsbilanzdefizit überstieg damit das Niveau vor der Wirtschaftskrise.

Die arbeitstägig bereinigten Monatswerte zeigen im Vorjahresvergleich (Abbildung 4.1) deutlich die Schwächephase im Jahr 2016 sowie die Belebung des Außenhandels mit Beginn des Jahres 2017. 2016 flachte das Ausfuhrwachstum im ersten Halbjahr zunächst auf 1,5% ab, bevor die Ausfuhren im zweiten Halbjahr gar um 2,1% einbrachen. Auch die Einfuhren entwickelten sich ähnlich, blieben aber im positiven Bereich und zeigten schon gegen Ende des Jahres eine Beschleunigung, die bei den Ausfuhren erst im Jänner 2018 besonders ausgeprägt einsetzte. Während die Ausfuhren im ersten Halbjahr um 8,0% zulegen konnten und sich im zweiten Halbjahr das Wachstum mit 8,5% zügig fortsetzte, wuchsen die Importe im ersten Halbjahr mit 9,4% noch stärker, konnten aber im zweiten Halbjahr die Dynamik nicht ganz beibehalten, sondern wuchsen mit 8,2% etwas schwächer.

Abbildung 4.1: **Aktuelle Entwicklung des österreichischen Warenaußenhandels**



Quelle: Statistik Austria, Werte 2017 vorläufig, arbeitstägig bereinigt.

Bevor in weiterer Folge auf die preisbereinigte Entwicklung des Außenhandels laut Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) eingegangen wird, soll kurz auf die in den Mitgliedstaaten der EU erfolgte Umstellung auf das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) 2010 im Herbst 2014 eingegangen werden. Das ESVG 2010 enthält neue Vorgaben zur Berechnung des BIP und führt zum Teil zu tiefgreifenden Änderungen in der Darstellung der außenwirtschaftlichen Beziehungen. Die Abbildung bestimmter Transaktionen setzt dabei näher an den wirtschaftlichen Gegebenheiten an. Da die Außenhandelsstatistik in der gewohnten Weise fortgeführt wird, kommt es zwischen den beiden Datenquellen zu größeren Abweichungen.

Während die Außenhandelsstatistik bei Veredelungsgeschäften die Brutto-Warenströme darstellt, wird im ESVG 2010 nur noch der Dienstleistungsstrom netto ausgewiesen. Neben dem Veredelungsverkehr wandert im neuen ESVG auch der Reparaturverkehr in gleicher Weise vom Waren- zum Dienstleis-

tungshandel. Umgekehrt werden im neuen ESVG die im Rahmen der Zahlungsbilanzstatistik erfassten Netto-Erträge des Transithandels nicht mehr als Dienstleistungsexporte, sondern als Warenexporte behandelt. Diese Verschiebungen zwischen Waren- und Dienstleistungshandel heben sich aufgrund der Umstellung von der Brutto- zur Nettodarstellung nicht gegenseitig auf. Durch die Nettodarstellung sinkt der zahlenmäßige Wert des Außenhandels insgesamt. Da das Bruttoinlandsprodukt (BIP) aufgrund der Verbuchung von Forschung und Entwicklung als Investition höher ausfällt, sinkt die Exportquote im Vergleich zum zuvor angewendeten ESVG 95 zusätzlich.

Im Vergleich zur Außenhandelsstatistik weisen die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) für die vergangenen zwei Jahre sehr ähnliche nominelle Veränderungsdaten auf, wobei aber die Wachstumsrate für die Exporte 2016 im positiven Bereich blieb. Für das Jahr 2018 erwartet das Wifo in seiner März-Prognose mit 7,8% bei den Ausfuhren ähnlich kräftige Zuwächse wie 2017. Dies wäre ein deutlich höheres Wachstum, als in den letzten Jahren realisiert werden konnte, reicht aber nicht an die vor der Wirtschaftskrise bekannte Dynamik heran. 2019 soll sich das Exportwachstum mit 5,0% wieder etwas verlangsamen. Die Aussichten für die Importe sind ähnlich, wobei die Wachstumsraten etwas niedriger erwartet werden.

Die Exportquote, gemessen an den nominellen Warenexporten in % des nominellen BIP, gibt Auskunft über den Grad der außenwirtschaftlichen Verflechtung einer Volkswirtschaft. In Österreich betrug die Exportquote im Jahr 1995 23,4%. Im Zuge der Globalisierung stieg die Exportquote in Österreich markant an und erreichte im Jahr 2007 38,8%. 2008 ging die Exportquote leicht zurück und brach im Folgejahr während der großen Rezession dramatisch ein. Seither erholte sich der Warenhandel weitgehend wieder, erreichte aber noch nicht jene Dynamik wie vor Ausbruch der Wirtschaftskrise. Nach dem vorübergehenden Tiefstand von 31,7% erhöhte sich die Exportquote 2010 wieder und erreichte 2011 mit 39,8% einen neuen Höchststand. Ab 2012 konnte die Exportentwicklung allerdings nicht ganz mit dem nominellen Wirtschaftswachstum mithalten, sodass die Exportquote bis 2016 auf 36,5% kontinuierlich fiel, bevor sie 2017 aufgrund des kräftigen Exportwachstums auf 37,9% anstieg. Für 2018 und 2019 wird erwartet, dass die Exportquote diesen Kurs fortsetzt und so den bisherigen Höchststand 2011 übertrifft.

Allerdings darf die Aussagekraft der Exportquote nicht überschätzt werden, stellt sie doch lediglich ein rasch zur Verfügung stehendes Indiz für die Exportorientierung eines Landes dar. Dabei könnten die Exporterfolge auch durch eine Erhöhung des Importgehalts erkauft sein. Die genaue Bedeutung der Exporte für die Wertschöpfung der Volkswirtschaft wird erst deutlich, wenn der Wertschöpfungsgehalt der Exportumsätze berechnet wird. Mittlerweile werden die hierfür notwendigen Input-Output-Tabellen auch jährlich erstellt. Fritz und Streicher kommen in ihrer Studie zum Schluss, dass 2013 der Export von Waren für 18% der heimischen Wertschöpfung verantwortlich war. Insgesamt gingen 29% der Wertschöpfung in Österreich auf das Konto der Exporte. 1995 waren noch etwa 22% der heimischen Wertschöpfung mit dem Export von Waren und Dienstleistungen verbunden. Damit sind rund 60% des nominalen Wirtschaftswachstums seit 1995 auf die Ausweitung der Exporte zurückzuführen.

ren.<sup>1</sup> Die im Zuge der Globalisierung abnehmende Fertigungstiefe (Basar-Hypothese) wird in Österreich durch die Zunahme der Exporte überkompensiert. Fritz und Streicher folgern daher, dass „die empirische Evidenz die Bedeutung der Exportwirtschaft für eine auf Wachstum ausgerichtete wirtschaftspolitische Strategie unterstreicht“ sowie dass „der ‚Bedrohung‘ der österreichischen Wirtschaft durch Globalisierung am besten durch verstärkte eigene Globalisierungsanstrengungen begegnet wird“.<sup>2</sup>

Da in den Jahren 2014 bis 2016 die Export- und Importpreise zurückgingen, waren die Wachstumsraten zu konstanten Preisen höher als im Außenhandel zu laufenden Preisen. 2015 legten die Importe real um 3,7% zu, und 2016 setzte sich das Wachstum mit 3,2% nahezu unverändert fort. 2017 beschleunigte sich das reale Importwachstum trotz des Preisauftriebs auf 5,1%. Auch für die beiden darauffolgenden Jahre wird bei geringerem Preisanstieg mit einem soliden Wachstum von real 4,8% bzw 4,0% gerechnet. Die realen Warenexporte dehnten sich mit 3,0% und 1,3% in den Jahren 2015 und 2016 im Vergleich zu den Importen schwächer aus. 2017 zog das reale Exportwachstum kräftig an und überflügelte mit 6,1% auch das der Importe. Mit Zuwächsen von 6,0% und 4,8% soll der Trend auch die nächsten zwei Jahre anhalten.

Seit 2011 hinkte damit das Exportwachstum Österreichs Deutschland wie auch der EU15 hinterher und büßte damit den Wachstumsvorsprung vor der Krise ein. 2017 konnte Österreich erstmals wieder das Wachstum der EU15 und auch Deutschlands übertreffen. 2009 wurde Österreichs Exportwirtschaft vergleichsweise stark getroffen, konnte sich dafür aber 2010 umso kräftiger erholen. 2010 erreichte Österreich einen Anteil von 3,4% an den realen Exporten der EU15. In den folgenden Jahren sank dieser auf 3,2% ab. 1995 war der Anteil mit 2,8% allerdings noch eindeutig niedriger. Es bleibt abzuwarten, ob Österreich 2018 an die guten Erfolge aus 2017 anknüpfen kann.

---

<sup>1</sup> Vgl Fritz und Streicher (2018), S. 7.

<sup>2</sup> Zit n Fritz und Streicher (2018), S. 7.

Tabelle 4.1: Entwicklung des österreichischen Warenaußenhandels

	Export			Import			Saldo		Export- preise <sup>2)</sup>	Import- preise <sup>2)</sup>	Terms of Trade <sup>2)</sup>
	Nominell		Real <sup>1)</sup>	Nominell		Real <sup>1)</sup>	Mrd Euro	Veränd. gegen Vorjahr in Mrd Euro			
	Mrd Euro	Veränd. Vorjahr in %	Mrd Euro	Veränd. gegen Vorjahr in %	Mrd Euro	Veränd. gegen Vorjahr in %					
2014	126,1	2,0	2,9	125,2	0,2	2,1	0,9	2,2	-0,9	-1,9	1,0
2015	128,7	2,1	3,0	126,6	1,1	3,7	2,1	1,2	-0,9	-2,4	1,6
2016	128,9	0,1	1,3	128,6	1,5	3,2	0,4	-1,8	-1,2	-1,6	0,4
2017	140,1	8,6	6,1	139,5	8,5	5,1	0,6	0,2	2,4	3,2	-0,8
2018 <sup>3)</sup>	151,0	7,8	6,0	149,0	6,8	4,8	2,0	1,4	1,7	1,9	-0,2
2019 <sup>3)</sup>	158,5	5,0	4,8	155,2	4,2	4,0	3,3	1,3	0,2	0,2	-0,0
2016 <sup>4)</sup>	32,1	1,5	2,9	31,4	0,1	3,8	0,7	0,5	-1,3	-3,6	0,0
	32,1	0,2	2,4	32,3	3,0	6,5	-0,2	-0,9	-2,1	-3,2	2,3
	32,3	-0,3	1,1	32,2	0,4	1,6	0,1	-0,2	-1,4	-1,2	1,2
	33,0	1,4	1,3	32,9	2,9	1,4	0,0	-0,5	0,1	1,4	-0,3
2016 <sup>4)</sup>	129,4	0,7	1,9	128,8	1,6	3,3	0,7	-1,1	-1,2	-1,6	-1,3
2017 <sup>4)</sup>	34,6	8,0	5,0	34,7	10,5	5,1	-0,0	-0,7	2,9	5,1	0,0
	35,0	8,9	6,0	34,7	7,4	4,0	0,3	0,5	2,7	3,3	-2,1
	35,3	9,1	6,7	34,8	8,1	5,5	0,4	0,3	2,3	2,5	-0,5
	36,4	10,5	8,6	36,1	9,6	7,2	0,4	0,3	1,8	2,3	-0,2
2017 <sup>4)</sup>	141,3	9,2	6,6	140,2	8,9	5,4	1,1	0,4	2,4	3,3	-0,4

Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (ESVG 2010), Statistik Austria, WIFO, eigene Berechnungen.

1) Berechnung mit Deflatoren. 2) Preise implizit aus Entwicklung nominell/real. 3) WIFO-Prognose vom März 2018.-4) Saison- und arbeitstagbereinigt.

Aufgrund der rückläufigen Rohölpreise sanken die Importpreise von 2013 bis 2016 vier Jahre in Folge. Nach 0,9% und 1,9% in den Jahren 2013 und 2014 fielen die Preise 2015 um 2,4% und 2016 um 1,6%. Erst 2017 zogen die Importpreise mit 3,2% wieder an. Laut Wifo-Prognose von März 2018 wird sich diese Entwicklung heuer nicht ganz fortsetzen. 2018 sollten die Importpreise nur noch um 1,9% ansteigen und 2019 der Preisauftrieb mit 0,2% merklich abnehmen. Aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Lage war auch bei den Exporten vier Jahre in Folge ein Preisverfall zu beobachten. Von 2013 bis 2016 ging das Preisniveau um jeweils etwa 1% zurück. 2017 stiegen die Preise mit 2,4% erstmals wieder an. 2018 und 2019 sollte sich der Preisauftrieb der Exporte mit 1,7% bzw. 0,2% ähnlich wie bei den Importen wieder verlangsamen.

Die ab dem Jahr 2004 mit einer Ausnahme im Jahr 2009 jährlich zu beobachtende Verschlechterung der Terms of Trade, dem realen Austauschverhältnis der Exporte zu den Importen, hat sich 2014 mit 1,0% umgekehrt und 2015 um 1,6% weiter verbessert. Auch 2016 setzte sich der positive Trend mit 0,4% noch fort. Doch 2017 verschlechterten sich die Terms of Trade um 0,8% wieder und auch 2018 wird mit einer leicht ungünstigen Entwicklung für Österreich gerechnet. 2019 wird aufgrund der niedrigen Preisdynamik auf beiden Seiten keine Änderung des Austauschverhältnisses erwartet.

## 2 Regionalstruktur der österreichischen Exporte

Im Jahr 2012 stabilisierte sich das Wachstum auf niedrigem Niveau. In den folgenden Jahren kam es lange zu keiner Belebung des österreichischen Warenhandels. Erst im Jahr 2017 zog das Wachstum im Außenhandel wieder merklich an. Bis auf Afrika konnten dabei alle Regionen profitieren.

Bei den Ausfuhren nach Übersee wurden heuer nach dem deutlichen Rückgang im vorangegangenen Jahr mit 9,5% satte Steigerungen erzielt. Die Ausfuhren nach Europa blieben dagegen mit Zuwächsen von 7,9% etwas zurück.

Innerhalb Europas waren markante Unterschiede zwischen den Regionen feststellbar. Während die Exporte in die EU mit 8,6% und jene in die übrigen Länder Europas mit 9,4% markant anstiegen, gingen die Exporte in die EFTA mit 1,3% zurück.

Besonders die gute Entwicklung bei den Exporten in die übrigen Länder Europas ist erfreulich, da hier in den Jahren 2014 und 2015 drastische Einbußen von 7,7% bzw. 19,1% zu verzeichnen waren und erst 2016 der Abschwung der Ausfuhren in diese Region gebremst werden konnte. Verantwortlich hierfür ist vor allem die Entwicklung der Exporte nach Russland und der Ukraine. Während die Ausfuhren nach Russland mit 16,1% erstmals wieder stark stiegen, setzten die Exporte in die Ukraine mit Zuwächsen von 15,9% ihre kräftige Erholung schon das zweite Jahr in Folge fort. Das Niveau der Exporte nach Russland entspricht mittlerweile etwa jenem von 2006, das der Ukraine etwa dem von 2005. Bei den Ausfuhren in die Türkei, den zweitwichtigsten Markt in dieser Region nach Russland, mussten nach den starken Zuwächsen im Jahr 2015 im darauffolgenden Jahr Rückschläge von 5,7% verzeichnet werden. Auch 2017 war mit Rückgängen von 1,0% ein schwieriges Jahr. Die Exporte

nach Serbien hingegen konnten mit 9,4% das dritte Jahr in Folge kräftig ausgebaut werden, sodass dieser Markt zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Innerhalb der EU wuchsen 2017 die Exporte nach Deutschland mit 6,8% vergleichsweise etwas schwächer. Allerdings gingen dem zwei überdurchschnittliche Jahre voraus. Die Exporte nach Frankreich stiegen mit 32,3% ungemein stark. Dies ist auf ein großes Einzelgeschäft im Pharmabereich zurückzuführen, das ab 2012 wechselnden Einfluss auf das Gesamtergebnis hat. Ohne dieses Geschäft wuchsen die Exporte nach Frankreich mit 6,3% leicht unterdurchschnittlich. Die Exporte nach Italien stabilisierten sich 2014 trotz der anhaltenden wirtschaftlichen Probleme des Landes, konnten 2015 mit 0,3% jedoch noch nicht vom einsetzenden Wirtschaftswachstum (0,9%) profitieren. Doch 2016 hielt die langsame wirtschaftliche Erholung Italiens an, wodurch die Ausfuhren Österreichs mit 1,4% zulegen konnten. 2017 holten die Exporte nach Italien mit 8,7% weiter auf. Das Niveau der Ausfuhren von 2008 wird frühestens nächstes Jahr erreicht.

Tabelle 4.2: **Top-10-Exportländer Jänner bis Dezember 2017**

Land	Ausfuhr in Mio Euro	Anteil in %	Veränd. zu Vorjahr in %
Deutschland	42.771	30,1	6,8
Vereinigte Staaten	9.661	6,8	10,7
Italien	9.098	6,4	8,7
Frankreich	7.050	5,0	32,3
Schweiz	7.006	4,9	-2,2
Tschechische Republik	5.264	3,7	9,9
Ungarn	4.815	3,4	9,9
Polen	4.355	3,1	11,0
Vereinigtes Königreich	3.907	2,8	-4,8
China	3.699	2,6	11,6
Exporte insgesamt	141.918	100,0	8,2

Quelle: Statistik Austria, vorläufige Werte.

In den Top-10-Exportdestinationen entwickelten sich 2017 nur das Vereinigte Königreich (-4,8%) sowie die Schweiz (-2,2%) ungünstig. Die Exporte in die Schweiz pendelten sich zuletzt nach einer schwierigen Phase von 2000 bis 2008 wieder auf dem Exportanteil von 1995 ein. Diese Entwicklung wurde seit 2011 durch den hohen Kurs des Schweizer Franken unterstützt. Durch die Einbußen 2017 geht auch der Exportanteil merklich zurück. Verantwortlich dafür ist in erster Linie der Rückgang bei pharmazeutischen Erzeugnissen sowie zu einem geringeren Teil die nachlassende Ausfuhr von Gold. Beim Vereinigten Königreich mussten nach zuletzt guten Exportzuwächsen nun das zweite Jahr in Folge Verluste hingenommen werden. Zu dieser Entwicklung hat sicher die mit dem bevorstehenden Brexit verbundene Unsicherheit beigetragen, nachdem die britische Wirtschaft in diesem Zeitraum auch etwas an

Dynamik verlor und das Britische Pfund Kurseinbußen erleiden musste. 2017 lag der Exportanteil des Vereinigten Königreiches bei 2,8%. Gegenüber dem Jahr 2001, als 4,7% der österreichischen Ausfuhren in das Vereinigte Königreich gingen und es vorübergehend der fünftwichtigste Handelspartner Österreichs war, ist seine Anziehungskraft für Österreichs Ausfuhren gesunken. Auch der ungarische Markt holt seit 2013 nur schwer Anteile auf, die ab 2001 verloren gegangen sind. Lag im Jahr 2001 der Exportanteil Ungarns noch bei 5,0%, sank dieser auf 3,0% im Jahr 2012 ab und beträgt 2017 erst wieder 3,4%. Hingegen gewinnen die Ausfuhren nach Polen und in die Tschechische Republik tendenziell an Bedeutung für die heimische Exportwirtschaft und konnten auch 2017 stark zulegen. Die Exporte in die Slowakei erreichten anteilmäßig mit 2,2% im Jahr 2012 ihren Höhepunkt und können ihre Position in den letzten Jahren nicht ausbauen. Aus diesem Grund liegt Slowenien ab heuer wieder unmittelbar vor der Slowakei auf Rang 11 der wichtigsten Exportdestinationen.

Der Wert der im Jahr 2017 in die EU-Mitgliedstaaten versandten Waren betrug 99,0 Mrd Euro. Damit wurden 69,8% der österreichischen Exporte in der EU abgesetzt. Im Jahr 1995 waren es noch 78,1%. Auf das am 1. Juli 2013 der EU beigetretene Land Kroatien entfielen 2017 1,3 Mrd Euro oder umgerechnet 0,9%. Deutschland alleine nahm einen Anteil von 30,1% ein und stellte damit den weitaus wichtigsten Exportmarkt für österreichische Produkte dar. 1995 lag dieser Wert noch bei 38,4%. Die verstärkte Orientierung zum Außenhandel mit Nicht-EU-Mitgliedsländern geht damit fast ausschließlich auf den Rückgang des deutschen Exportanteils zurück. Daneben hat sich auch der Exportanteil beim zweitwichtigsten Handelspartner Italien merklich reduziert. Dieser lag 1995 noch bei 8,8% und erreichte 2003 mit 9,0% seinen Höhepunkt. Im Zuge der Wirtschaftskrise hatte Italien 2008 und vor allem 2009 mit einem BIP-Rückgang von 5,5% besonders stark zu leiden. In den folgenden Jahren konnte sich Italiens Wirtschaft zwischenzeitlich etwas erholen, bevor in den Jahren 2012 bis 2013 weitere Einbußen in der Wirtschaftsleistung hingenommen werden mussten. Die Konsequenz für Österreichs Exportwirtschaft war, dass der Exportanteil Italiens 2009 auf 8,1% sank und bis 2015 auf 6,3% zurückging. 2017 legte er allerdings wieder auf 6,4% zu.

Im Gegensatz zu den beiden vorangegangenen Jahren entwickelten sich die Fernmärkte 2016 insgesamt ungünstig (-2,5%), konnten aber 2017 mit einem Wachstum von 9,5% an den Trend, stärker als der europäische Markt zu expandieren, wieder anschließen. Bei Asien (7,5%), Amerika (12,2%) und Ozeanien (11,2%) waren kräftige Gewinne zu verzeichnen. Nur das Wachstum der Ausfuhren nach Afrika (2,7%) blieb merklich hinter dem aller anderen Regionen zurück. Gegenüber 1995 ist der Ausfuhranteil Afrikas mit 1,2% unverändert, jener Ozeaniens konnte von 0,5% auf 0,9% fast verdoppelt werden. Gleiches gilt für die Exporte nach Amerika, deren Anteil sich in diesem Zeitraum von 4,6% auf 9,2% ebenfalls massiv erhöht hat. Asien hat mit einem Anteil von 9,2% ähnliche Bedeutung für Österreichs Außenwirtschaft, entwickelte sich nach den Rückgängen bis 1998 aber wesentlich gleichmäßiger als der amerikanische Markt.

Den mit Abstand wichtigsten Markt in Amerika stellen die Vereinigten Staaten dar. Während Österreichs Exporte insgesamt im Zeitraum 1995–2017 jährlich um 5,7% zunahmen, legten jene in die USA mit 9,7% jährlich deutlich schneller zu. Allerdings entwickelten sich die Exporte in diesem Zeitraum nicht im Gleichklang mit den Ausfuhren in die übrige Welt. Der Exportanteil der USA stieg zunächst von 3,0% im Jahr 1995 auf 5,9% im Jahr 2004 an. 2007 fiel er dann auf 5,0% und 2009 noch weiter auf 4,3%. Seither legte der Exportanteil auch dank der steigenden Wirtschaftskraft der USA wieder zu und erreichte 2015 6,9%. Damit stießen die USA, 1995 noch auf dem siebten Platz gelegen, 2001 erstmals auf den dritten Rang der wichtigsten Handelspartner Österreichs vor und konnten diesen Platz in den meisten Jahren vor der Schweiz behaupten. Ab 2015 ist die USA aufgrund des enormen Wachstums von 16,7% nach Deutschland der wichtigste Handelspartner Österreichs. Die Rückgänge von 3,9% im Jahr 2016 änderten daran nichts, und 2017 konnten die Ausfuhren mit 10,7% stark ausgebaut werden. Neben den USA sind mit etwas Abstand auch noch Kanada, Mexiko und Brasilien von großer Bedeutung. Besonders die Entwicklung der Ausfuhren nach Mexiko ab 1995 ist mit 15% jährlich beeindruckend und wurde auch nicht vom wirtschaftlichen Einbruch Mexikos im Jahr 2009 unterbrochen. Die Ausfuhren nach Brasilien hingegen stiegen von 2006 bis 2012 mit rund 22% jährlich rasant an und brachen ab 2013 mit rund 14% jährlich dramatisch ein, obwohl das Land erst 2015 bis 2016 mit einer Wirtschaftskrise zu kämpfen hatte. Doch 2017 kam es bei den Ausfuhren nach Brasilien zu einer Trendumkehr. Mit 26,4% konnten diese beträchtlich gesteigert werden.

Nach den USA ist China für Österreichs Waren der wichtigste Fernmarkt. Mit Exporten im Wert von 3,7 Mrd Euro liegt China noch vor Japan (1,4 Mrd Euro, Platz 19), Südkorea (1,3 Mrd Euro, Platz 22), Australien (1,1 Mrd Euro, Rang 23), Kanada (1,1 Mrd Euro, Platz 24) und Mexiko (1,1 Mrd Euro, Platz 25) an der zehnten Stelle. Gegenüber 1995 konnte 2017 der Exportanteil Chinas um 1,8 Prozentpunkte auf 2,6% angehoben werden. Vor allem 2001, 2002, 2007 und 2010 waren sehr hohe Wachstumsraten von über 33% zu beobachten. Auch wenn 2015 ein Rückgang von 2,2% und 2016 mit 0,2% ein Stillstand festzustellen war, sind die Exporte nach China im Zeitraum 1995–2017 jährlich um 11,6% gewachsen. 2017 entsprach das Exportwachstum genau dem langfristigen Durchschnitt.

Bis 2013 gewann auch Russland als Abnehmer österreichischer Waren mit einem durchschnittlichen Wachstum von 10,1% (gegenüber von 6,3%) jährlich an Bedeutung und erreichte bis dahin einen Exportanteil von 2,8%. 1995 lag der Anteil Russlands noch bei 1,5% und sank bis 1999 noch weiter ab (0,8%), bevor er relativ kontinuierlich zunahm. Aufgrund der außenpolitischen Spannungen mit Russland im Zuge der Krim-Krise musste Österreich 2014 schon empfindliche Einbußen (–8,0%) bei den Exporten nach Russland hinnehmen, bevor die Exporte 2015 mit 38,1% einbrachen. 2016 konnten wie erwähnt die Rückgänge mit 4,8% zumindest gebremst werden, bevor sie 2017 mit 16,1% wieder kräftig anstiegen. Dadurch verlor Russland 2014 im Ranking der wichtigsten Exportmärkte Österreichs den zehnten Platz an China und liegt 2017 nur noch an 16. Stelle.

Nimmt man Russland von den osteuropäischen Ländern aus, konnten die Ausfuhren dorthin wieder etwas stärker zulegen. Sie stiegen 2014 um 3,1% und 2015 um 4,5%. Aber auch hier kam 2016 das Wachstum der Ausfuhren mit 0,5% praktisch zum Erliegen, bevor 2017 das Wachstum mit 8,8% anzog. Im Zeitraum 1995–2017 wuchsen die Ausfuhren in diese Region jährlich um 7,7%. Mittlerweile entfallen auf diese Region 19,1% der Warenexporte Österreichs, 1995 waren es noch 12,7%. Es wird erwartet, dass das reale BIP-Wachstum der nächsten Jahre im Westbalkan bei etwa 3% und bei den EU-Ländern dieser Region etwas darüber liegt.<sup>3</sup> Das künftige Wachstum der Osteuropa-Exporte sollte daher durchaus solide sein, aber kaum den Schwung vor der Wirtschaftskrise erreichen.

### 3 Warenstruktur des österreichischen Außenhandels

Im Jahr 2012 stabilisierte sich das Wachstum auf niedrigem Niveau. In den folgenden Jahren kam es lange zu keiner Belebung des österreichischen Warenhandels. Erst im Jahr 2017 zog das Wachstum im Außenhandel merklich an.

Bei der wichtigsten Obergruppe Fertigwaren fiel die Exportentwicklung 2017 mit Zuwächsen von 5,9% unterdurchschnittlich aus. Die Entwicklung der Konsumgüter (5,8%) verlief dabei parallel zu jener der Investitionsgüter (6,0%). Die Investitionsgüter lieferten zuletzt 2012 und 2013 mit Steigerungen von 4,7% und 4,9% stattliche Wachstumsbeiträge. Daneben erweist sich die Obergruppe Nahrungs- und Genussmittel mit einem Zuwachs von 6,5% auch heuer als Stütze des Exports. Nach mageren Jahren trugen die Halbfertigwaren 2014 mit Steigerungen von 4,1% positiv zum Exportergebnis bei, 2015 stagnierten sie allerdings, und 2016 drückten ihre Rückgänge von 5,9% das Gesamtergebnis. Doch 2017 waren mit 19,4% beachtliche Zuwächse zu verzeichnen. Beim Rückgang um 14,6% im Bereich der Roh- und Brennstoffe im Jahr 2013 sind vor allem die Einbußen im Export von elektrischer Energie und auch Gas verantwortlich. 2014 bis 2016 setzt sich dieser Trend mit weiteren Rückgängen im einstelligen Bereich fort. Aber auch hier kam es 2017 zu einer Trendwende. Die Ausfuhren zogen in diesem Bereich mit 11% kräftig an.

---

<sup>3</sup> Vgl. WIIW Forecast Report (2018), S. VIII.

Tabelle 4.3: **Aktuelle Dynamik des österreichischen Warenexports in ausgewählten Sektoren**

	2015	2016	2017	2015	2016	2017
	in Mio Euro			Veränd. gegen das VJ in %		
<b>Obergruppen</b>						
Nahrungs- u Genussmittel	8.847	9.109	9.704	3,5	3,0	6,5
Rohstoffe u Brennstoffe	6.872	6.755	7.495	-6,9	-1,7	11,0
Halbfertigwaren	20.720	19.505	23.282	0,0	-5,9	19,4
Fertigwaren	94.984	95.655	101.275	4,0	0,7	5,9
Investitionsgüter	36.626	36.339	38.502	2,8	-0,8	6,0
Konsumgüter	58.358	59.316	62.773	4,8	1,6	5,8
Sonstige Waren	115	101	162	-14,4	-12,4	60,5
<b>Warengruppen nach SITC</b>						
Ernährung	7.426	7.558	7.986	0,2	1,8	5,7
Getränke und Tabak	1.990	2.099	2.332	18,4	5,5	11,1
Rohstoffe	3.944	4.133	4.481	3,4	4,8	8,4
Brennstoffe, Energie	2.570	2.212	2.785	-16,0	-13,9	25,9
Tier. u pflanzl. Öle, Fette	164	217	231	-11,1	32,8	6,0
Chemische Erzeugnisse	17.914	17.731	19.837	0,7	-1,0	11,9
Bearbeitete Waren	28.790	28.156	30.905	2,3	-2,2	9,8
Maschinen und Fahrzeuge	52.384	52.592	56.632	4,7	0,4	7,7
Sonstige Fertigwaren	15.232	15.331	15.843	2,5	0,7	3,3
Waren, A.N.G.	1.125	1.096	887	-0,9	-2,5	-19,1
Insgesamt	131.538	131.125	141.918	2,7	-0,3	8,2

Quelle: Statistik Austria, Werte 2017 vorläufig.

Die Warengruppen nach SITC wurden wieder von der Gruppe der Maschinen und Fahrzeuge dominiert, welche es auf den stattlichen Exportanteil von 39,9% brachte und nun bei 56,6 Mrd Euro hält. Das stärkste Segment in diesem Bereich bilden Kolbenverbrennungsmotoren, gefolgt von Personenkraftwagen sowie Kraftfahrzeugteilen. Daneben spielen auch elektrische Geräte, Maschinen wie Hebeeinrichtungen oder Kompressoren und auch Arbeitsmaschinen eine wichtige Rolle. Insgesamt aber ist das Produktspektrum in diesem Bereich sehr groß und die österreichische Wirtschaft breit aufgestellt. Gegenüber 1995 ist der Anteilswert der Maschinen und Fahrzeuge praktisch unverändert. 2004 erreichte der Anteilswert mit 44,9% seinen Höchststand. Besonders ins Gewicht fiel damals der Export von PKW, der im Zeitraum 2004–2007 alleine

etwa 6 Mrd Euro ausmachte. Im Zuge der Wirtschaftskrise musste vor allem dieser Bereich dramatische Einbußen hinnehmen. Schon 2008 waren erste Verluste zu verzeichnen. 2009 kumulierten sich die Rückgänge auf 25,9%, wodurch der Anteilswert auf 37,6% sank. Nach den mageren Zuwächsen von 1,5% im Jahr 2014 konnte der Bereich im Jahr 2015 mit 4,4% kräftiger zulegen. 2016 kam das Wachstum wie bei den Exporten insgesamt praktisch zum Erliegen. Auch 2017 folgte dieser Bereich der allgemeinen Entwicklung und legte mit 7,7% ordentlich zu. Langfristig ist die Bedeutung der Maschinenexporte ungebrochen.

Den zweitwichtigsten Zweig bei den Exporten stellt der Abschnitt Bearbeitete Waren dar. Mit 30,9 Mrd Euro hielt dieser Bereich 21,8% an den Gesamtexporten. Verglichen mit dem Anteilswert von 29,1% im Jahr 1995 sind langfristig klare Bedeutungsverluste festzustellen. Verantwortlich dafür ist in erster Linie die Entwicklung der Ausfuhren von Papierwaren (-3,4 Prozentpunkte) und Textilien (-2,4 Prozentpunkte), zu einem geringeren Teil auch auf die Ausfuhr von Waren aus Mineralien (-1,2 Prozentpunkte) und Kautschuk (-0,8 Prozentpunkte). Ungebrochen ist die Bedeutung von Eisen und Stahl, wenn deren Ausfuhranteil auch starken Schwankungen unterworfen ist. Dieser bewegt sich zwischen 4,0% im Jahr 2002 und 6,9% im Jahr 2008. Tendenziell an Bedeutung gewinnt auch die Ausfuhr von NE-Metallen sowie die von übrigen Metallen, welche 2015 und 2016 auch die Eisen- und Stahlexporte übertreffen. Auch in den letzten Jahren entwickelte sich die Ausfuhr von bearbeiteten Waren zumeist unterdurchschnittlich. Nach den Rückgängen in den Jahren 2012 und 2013 waren 2014 mit 2,2% und 2015 mit 2,3% nur leichte Zuwächse zu verzeichnen. 2016 drückten die Rückgänge von 2,2% merklich auf das magere Gesamtergebnis der Warenexporte. Doch 2017 erwiesen sich die bearbeiteten Waren als wichtige Stütze des Exporterfolgs. Dies war zuletzt 2011 der Fall.

Der Abschnitt Chemische Erzeugnisse verzeichnete nach den starken Exportzuwächsen im Jahr 2014 auch 2015 erneut einen Anstieg von 0,7%, musste allerdings 2016 Rückgänge von 0,6% hinnehmen. 2017 waren mit 11,9% überdurchschnittlich hohe Steigerungen zu verzeichnen. Mit 4,8 Prozentpunkten konnten die chemischen Erzeugnisse ihren Exportanteil wie kein anderer Bereich gegenüber 1995 erhöhen und erweisen sich seit 2009 neben dem Maschinenbau und den bearbeiteten Waren als drittes großes Standbein der österreichischen Exportwirtschaft. Allerdings wird dieser Aufschwung allein von der Produktgruppe Pharmazeutische Erzeugnisse getragen, und auch der Import pharmazeutischer Erzeugnisse hat sich im selben Zeitraum stark erhöht. Das gute Exportergebnis von 2017 kommt zum Großteil durch ein großes Einzelgeschäft im Pharmabereich zustande. Dieses beeinflusst ab 2012 die Wachstumsrate in diesem Bereich merklich.

Die sonstigen Fertigwaren konnten zwar 2013 mit Zuwächsen von 5,2% ihre Anteilsverluste aus dem Jahr 2012 ausgleichen und erreichten 2016 wieder einen Anteil von 11,7%. Tendenziell nimmt die Bedeutung dieses Abschnitts für die österreichischen Exporte jedoch ab, da 1995 der Anteilswert noch bei 13,5% lag. 2016 konnten sie mit 0,7% überdurchschnittlich zulegen und lieferten nach den Rohstoffen und den Maschinenbauerzeugnissen den

größten Wachstumsbeitrag. Mit 3,3% blieb 2017 die Entwicklung gegenüber den anderen Bereichen doch deutlich zurück, sodass sich der Ausfuhranteil abermals auf 11,2% reduzierte.

Während der Export von Nahrungsmitteln im Jahr 2015 mit 0,2% kaum zunahm, lieferten diese 2016 mit einem Wachstum von 1,7% wieder einen wichtigen Beitrag zum Exportergebnis. Mit 5,7% waren die Zuwächse auch 2017 solide, wenngleich sie damit etwas hinter der allgemeinen Entwicklung zurückblieben. Seit 1995 wächst dieser Bereich um durchschnittlich 8,3% pro Jahr und damit 2,6 Prozentpunkte schneller als der gesamte Außenhandel. Der Exportanteil stieg daher in diesem Zeitraum von 3,3% auf 5,6% an. Wie erwähnt, konnten in diesem langen Zeitraum nur die chemischen Erzeugnisse stärkere Anteilsgewinne verbuchen. Verantwortlich dafür sind vor allem Fleisch- und Milchprodukte sowie Backwaren. Insgesamt erweisen sich die Nahrungsmittel als stabiler Wachstumsfaktor.

2015 stieg der Export von Getränken mit Zuwächsen von 18,4% rasant an und konnte auch 2016 mit 5,5% entgegen dem Trend kräftig zulegen. 2017 beschleunigte sich das Wachstum wieder auf 11,1%. Wie schon 2015 war dafür auch 2016 und 2017 vor allem der Export von Wasser mit Zusätzen nach Deutschland und in die USA verantwortlich. Von 2007 bis 2014 konnte der Export von Getränken nicht mit der guten Entwicklung bei den Nahrungsmitteln mithalten, sondern musste immer wieder Rückgänge verzeichnen. Mit durchschnittlich 10,0% Wachstum pro Jahr legten die Getränke im gesamten Zeitraum allerdings noch schneller zu. Aufgrund des geringen Ausgangsniveaus fällt aber der Anteilsgewinn mit 1,0% geringer aus. 2017 betrug der Exportanteil der Getränke 1,6%.

## 4 Entwicklung der österreichischen Handelsbilanz

Im Jahr 2016 stieg das Defizit der Handelsbilanz deutlich auf 4,5 Mrd Euro. Dies entspricht 1,3% des BIP. 2017 verschlechterte sich die Handelsbilanz allerdings abermals auf 5,7 Mrd Euro bzw auf 1,5% des BIP. Damit verschlechterte sie sich in absoluten Zahlen das vierte Jahr in Folge. Das Defizit ist aber vom Höchststand von 9,2 Mrd Euro im Jahr 2011 weit entfernt, sondern entspricht in etwa dem langfristigen Durchschnitt. Das aktuelle Handelsbilanzdefizit übersteigt geringfügig das Niveau vor der Wirtschaftskrise. In den Jahren 2008–2010 betrug das Defizit höchstens 4,3 Mrd Euro bzw 1,5% des BIP. 2002 und 2007 konnten hingegen geringfügige Überschüsse erzielt werden, dazwischen wurde ein Defizit von höchstens 0,9% des BIP ausgewiesen. Das absolut höchste Defizit seit 1995 war 2011 mit 9,2 Mrd Euro oder umgerechnet 3,0% des BIP zu verbuchen. Auch im Jahr 2012 war das Handelsdefizit mit 8,4 Mrd Euro oder umgerechnet 2,7% des BIP vorübergehend noch sehr hoch. In Relation zum BIP fiel 1996 das Defizit mit 4,0% am höchsten aus.

Ederer und Schiman kommen in ihrer ökonometrischen Studie zur österreichischen Handelsbilanz im Oktober 2013 zum Schluss, dass „die strukturelle (langfristige) Komponente seit Ende der 1970er-Jahre einen Aufwärtstrend aufweist, der bis heute anhält. Die Verschlechterung der Handelsbilanz im Ge-

folge der Wirtschaftskrise ist vorwiegend ein vorübergehender Preiseffekt, der aus dem steigenden Ölpreis und der damit verbundenen deutlichen Passivierung der Roh- und Brennstoffbilanz resultiert.<sup>4</sup> Betrachtet man die einzelnen Warengruppen nach SITC, so ist 2017 mit 7,9 Mrd Euro das höchste Defizit auch beim Abschnitt Brennstoffe und Energie zu verzeichnen. 2012 lag dieses allerdings noch bei 12,8 Mrd Euro. Dahinter folgt 2017 der Abschnitt Sonstige Fertigwaren mit 6,1 Mrd Euro, der sich seit 2006 tendenziell verschlechtert. Die Gruppe Bearbeitete Waren erzielte mit 7,6 Mrd Euro den höchsten Überschuss im Jahr 2017. Bei der für das Außenhandelsaufkommen so bedeutenden Warengruppe Maschinen und Fahrzeuge ging der Überschuss im Jahr 2017 von 4,1 auf 4,0 Mrd Euro geringfügig zurück. Allerdings betrug der Überschuss im Jahr 2015 noch 6,9 Mrd Euro.

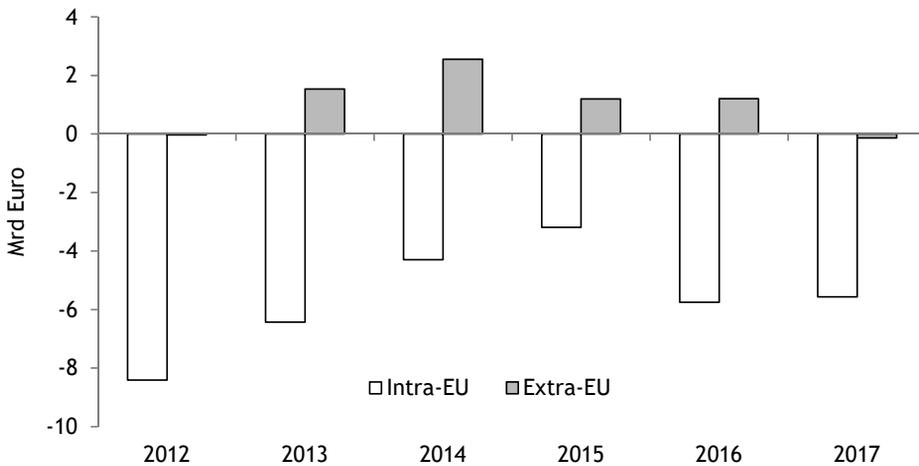
Aber nicht nur nach Warengruppen, auch nach Ländergruppen ergeben sich markante Unterschiede in der Handelsbilanz. Hauptverantwortlich für die negative Handelsbilanz Österreichs ist der Außenhandel mit den übrigen 27 Mitgliedstaaten der EU (Intra-EU-Handel). Im Handel mit den Drittstaaten der EU (Extra-EU-Handel) wies Österreich ab dem Jahr 2002 Überschüsse aus, die im Zuge der Wirtschaftskrise tendenziell zurückgingen. Nachdem 2011 mit den Drittstaaten ein Defizit von 1,0 Mrd Euro erwirtschaftet wurde, konnte 2012 ausgeglichen bilanziert werden. Von 2013 bis 2016 folgten wieder deutliche Überschüsse wie in der Periode 2002–2007 von 0,3 bis 1,3% des BIP. 2017 ist die Bilanz mit –0,1 Mrd Euro praktisch ausgeglichen.

Hauptverantwortlich für das hohe Defizit mit der Intra-EU ist die Handelsbilanz mit Deutschland. Deutschland führte mit 11,5 Mrd Euro die Partnerländer mit den größten Passiva des österreichischen Außenhandels an und ist damit zum größten Teil für das Defizit von 5,6 Mrd Euro im Handel mit der EU maßgebend. Lediglich mit den Niederlanden (1,5 Mrd Euro), der Tschechischen Republik (1,1 Mrd Euro), Irland (0,3 Mrd Euro) und Belgien (0,2 Mrd Euro) bestehen nennenswerte Defizite innerhalb der EU. Mit den EU-Staaten Frankreich (3,1 Mrd Euro), Vereinigtes Königreich (1,4 Mrd Euro) und Slowenien (1,0 Mrd Euro) ist die Handelsbilanz Österreichs deutlich positiv. Der hohe Überschuss mit Frankreich ist zum Teil auf ein großes Einzelgeschäft im Pharmabereich zurückzuführen.

---

<sup>4</sup> Zit n: Ederer, St., Schiman, St., (2013), Analyse der österreichischen Handelsbilanz. FIW-Research Report 2013 Nr. 3, S. 49.

Abbildung 4.2: Entwicklung des Saldos der österreichischen Handelsbilanz



Quelle: Statistik Austria, Werte 2017 vorläufig.

Mit den Ländern Amerikas konnte 2017 der Bilanzüberschuss auf 5,9 Mrd Euro ausgebaut werden, während sich beim Außenhandel mit Asien das Defizit doch deutlich auf 6,2 Mrd Euro erhöht hat. Für den Großteil waren hier die Defizite mit China (4,8 Mrd Euro), zu einem geringeren Teil auch mit Japan (0,8 Mrd Euro), Vietnam (0,6 Mrd Euro), Bangladesch (0,6 Mrd Euro) und Kasachstan (0,8 Mrd Euro) verantwortlich. Der Außenhandel mit Afrika war 2017 praktisch ausgeglichen, mit Australien wurde ein Überschuss von 1,1 Mrd Euro erwirtschaftet.

## 5 Literaturverzeichnis

- Ederer, St., Schiman, St., (2013), Analyse der österreichischen Handelsbilanz. FIW-Research Report 2013 Nr. 3, Wien.
- Fritz, O., Strecher, G., (2018), Der Beitrag von Sachgüterexporten zur Wirtschaftsleistung: Eine Input-Output-Analyse. FIW Policy Brief Nr. 39.
- Ederer, St., (2018). Kaum Anzeichen für eine Abschwächung der Konjunktur. WIFO-Monatsberichte, 91(3), S. 155–161, 2018.
- International Monetary Fund (2018), World Economic Outlook, April 2018. Cyclical Upswing, Structural Change. Washington, DC.
- The Vienna Institute for International Economic Studies (2018), Riding the Global Growth Wave. March 2018. Vienna.

### Austria's foreign trade in goods – recent developments

After the crisis-related drop of the external trade in 2009, growth in 2010 and 2011 was clearly in the double-digits. The euro crisis in connection with the slackening of the European economy left its mark as the year progressed. The strong export growth at the beginning of 2011 weakened throughout the year. In the year 2012 the slump of the world economy continued and dampened the growth of the Austrian exports. In the following years, there was no revival so that according to the foreign trade statistics growth rates remained below 3% for the fourth consecutive year. Only in 2017 growth in foreign trade noticeably picked up again. Exports increased by 8.2% and imports by 8.8%. The trade balance already deteriorated significantly in 2016 to 4.4 billion euros and in 2017, the deficit widened again to 5.7 billion euros. The trade deficit thus exceeded the level before the economic crisis.

After the significant decline in the previous year, exports to overseas went up sharply by 9.5% in 2017. With the exception of Africa, all regions benefited from the upturn. Compared to overseas export increases growth in exports to Europe was slightly lower at 7.9%.

JEL code: F17

# Österreichs Dienstleistungsverkehr mit dem Ausland

*Bianca Ullly, Jacob Wagner*

Die durchaus positive Entwicklung der Weltwirtschaft und der Konjunkturaufschwung der österreichischen Wirtschaft belebten auch die heimischen Exporte und Importe. Aufgrund des stärkeren Anstiegs der Importe sank der Außenbeitrag (Handelsaldo aus Gütern und Dienstleistungen) 2017 auf 9,2 Mrd EUR oder 2,5% im Verhältnis zum BIP (im Vergleich dazu 2016: 11,4 Mrd EUR bzw 3,2% des BIP). Die Dienstleistungsbilanz bildete neuerlich die wichtigste Säule der Leistungsbilanz mit einem Überschuss im Ausmaß von 10,4 Mrd EUR. Gestützt wurde sie hauptsächlich vom Reiseverkehr, der jedoch nicht mehr so dynamisch wie in den Vorjahren gestiegen ist. Erstmals haben die Einnahmen von ausländischen Gästen die Marke von 18 Mrd EUR überschritten. Für Gäste aus den USA – 2017 das siebtwichtigste Herkunftsland im Tourismus – war Österreich trotz schwachen USD-Kurses ein attraktives Reiseziel. Neben den Ankünften amerikanischer Touristen sind auch die Ankünfte von Gästen aus Deutschland sowie den Benelux-Ländern weiterhin gestiegen, jedoch mit einem Trend zu kürzeren Aufenthalten. Der Saldo aus dem Verkehr mit Wirtschaftsdienstleistungen, der zweiten Säule der österreichischen Dienstleistungsbilanz, hat sich im Jahr 2017 weiter verringert und lag unter der Marke von 2 Mrd EUR. Die Expansion der unternehmensbezogenen Dienstleistungsexporte nahm 2017 deutlich an Geschwindigkeit auf, die Importe entwickelten sich jedoch noch dynamischer. Der Überschuss wurde 2017 wie schon im Vorjahr von den 15 ursprünglichen EU-Mitgliedsländern (EU-15) sowie von der Dienstleistungssparte „Technik und Innovation“ getragen.

Der grenzüberschreitende Austausch von digitalen Dienstleistungen wie Streaming-Diensten wird immer wichtiger. Seit September 2017 bietet eine neue Datenquelle erstmals Informationen über den Export von erbrachten digitalen Dienstleistungen sowie den Import von konsumierten digitalen Dienstleistungen, welche bis 2014 rückwirkend in die Zahlungsbilanz eingebaut wurden. Der vierte Teil dieser Analyse widmet sich deswegen der methodologischen Erfassung und Verbuchung digitaler Dienstleistungen.

## 1 Entwicklung des Güter- und Dienstleistungsverkehrs

Für das Gesamtjahr 2017 geht der Internationale Währungsfonds (IWF) von einem weltweiten Wirtschaftswachstum im Ausmaß von 3,7% nach 3,2% im Jahr 2016 aus (IWF 2018). Die US-Wirtschaft gewann in der zweiten Jahreshälfte an Fahrt (+2,3% im Gesamtjahr 2017), und die Eurozone setzte ihren graduellen, jedoch kontinuierlichen Erholungspfad unter den außerordentlichen geldpolitischen Maßnahmen der Europäischen Zentralbank (EZB) fort (+2,4%). Die Wirtschaft im Vereinigten Königreich spürte 2017 die ersten

Auswirkungen des Brexit-Votums und hinkte mit einem Wirtschaftswachstum von +1,7% der Eurozone hinterher. Im Vergleich zu den Industrieländern gestaltete sich die Konjunktur in den Entwicklungs- und Schwellenländern deutlich uneinheitlicher: Während die Entwicklung in Indien, den ASEAN-5<sup>1</sup>-Ländern, Polen und der Türkei besser als erwartet verlief, musste Brasilien sich nach einer Rezession erholen. Für 2018 und 2019 erwartet der IWF eine Beschleunigung der weltwirtschaftlichen Aktivität (je +3,9%). Unsicherheit besteht jedoch ob der laufenden Austrittsverhandlungen mit Großbritannien. Auch die Konjunktorentwicklung in den USA ist angesichts des politischen Paradigmenwechsels mit erhöhten Risiken verbunden (Fiskalstimulus, speziell durch die Steuerreform einerseits, Abkehr von internationaler Wirtschaftsintegration andererseits). Der IWF erwartet für die nächsten zwei Jahre einen Anstieg des Wirtschaftswachstums um +2,7% 2018 und +2,5% 2019 (IWF 2018).

Tabelle 5.1:

**Hauptergebnisse Export**

	<b>Global</b>	<b>EU-15</b>	<b>EU-28</b>	<b>MOEL-Länder</b>
Güter	138.777	74.000	96.802	26.662
Dienstleistungen	58.865	37.615	45.179	8.723
Reiseverkehr	18.059	12.416	14.646	2.688
Unternehmensbezogene DL	40.807	25.199	30.532	6.035
Transport DL	14.033	9.789	11.566	2.080
Technische DL	13.367	7.939	9.493	1.743
Beratungs-, Versicherungs- u Finanz-DL	6.100	3.481	4.523	1.146
Traditionelle DL	7.306	3.990	4.940	1.067

<sup>1</sup> Zu den ASEAN-5-Ländern zählen Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur und Thailand.

**Hauptergebnisse Import**

	<b>Global</b>	<b>EU-15</b>	<b>EU-28</b>	<b>MOEL-Länder</b>
Güter	139.986	82.878	103.234	24.474
Dienstleistungen	48.431	27.524	38.281	12.007
Reiseverkehr	9.281	5.529	7.264	1.825
Unternehmens- bezogene DL	39.151	21.994	31.017	10.182
Transport DL	14.269	5.913	11.267	6.093
Technische DL	9.733	6.700	7.815	1.232
Beratungs-, Versicherungs- u Finanz-DL	6.870	4.409	5.121	826
Traditionelle DL	8.279	4.973	6.815	2.031

Quelle: OeNB, Statistik Austria.

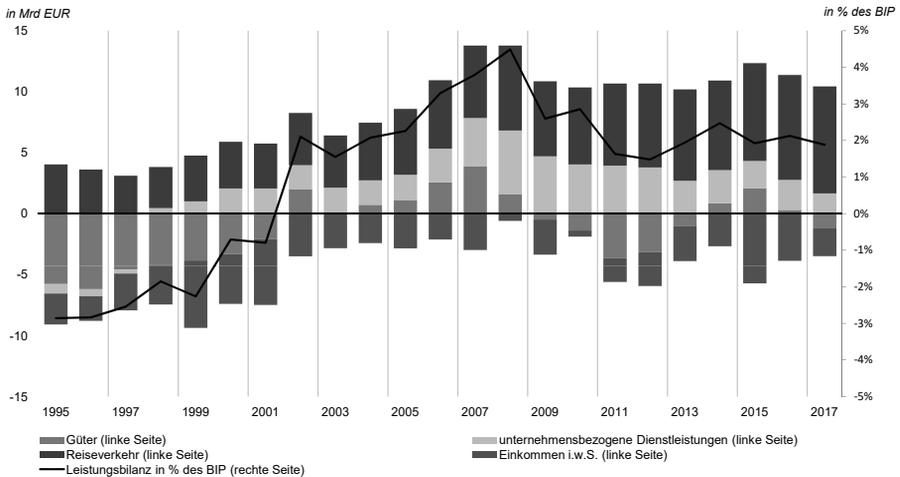
Vor diesem weltwirtschaftlichen Hintergrund entwickelte sich die österreichische Außenwirtschaft dynamisch. Nachdem das Export-Wachstum 2016 mit +1,3% eher moderat ausfiel, stiegen die Exporte von Gütern und Dienstleistungen laut österreichischer Zahlungsbilanz 2017 auf 197,6 Mrd EUR, was einem nominellen Wachstum von +7,2% entspricht. Bei den Importen fiel das nominelle Wachstum 2017 mit +9,0% (188,4 Mrd EUR) deutlich stärker aus als bei den Exporten und stellt ebenfalls im Vergleich zum Vorjahreswachstum (+1,9%) eine starke Verbesserung dar. Tatsächlich lag das reale Wachstum niedriger, da sowohl die Export- (+2,2%) als auch die Importpreise (+2,8%) gestiegen sind. Durch das stärkere Wachstum der Importpreise ist es zu einer Verschlechterung des realen Austauschverhältnisses zwischen den exportierten und den importierten Gütern – den sogenannten Terms of Trade – gekommen. Große Auswirkungen hatte der Anstieg der Rohstoffpreise für Kohle- und Erdölimporte. So kam es trotz marginaler Zunahme der Importmenge bei Brennstoffen und Energie (+0,9%) zu einem preisbedingten Importanstieg in Höhe von 19,9%.

Bedingt durch den stärkeren nominellen Anstieg der Importe im Verhältnis zu den Exporten betrug der Außenbeitrag (Handelssaldo von Gütern und Dienstleistungen) im Jahr 2017 nur 9,2 Mrd EUR (oder 2,5% vom BIP) und lag somit um 2,2 Mrd EUR unter dem Vorjahreswert. Das bedeutet, dass von der Außenwirtschaft in globaler Betrachtung keine zusätzlichen Impulse für die heimische Wirtschaftsentwicklung ausgingen. Im Vergleich zum Außenbeitrag 2008 (13,8 Mrd) – vor dem Ausbruch der Finanz-, Fiskal und Wirtschaftskrise – hat sich der Außenbeitrag nominell um rund 33% bzw in Relation zum BIP um 2,2 Prozentpunkte verringert. Insgesamt erwirtschaftete Österreich im Jahr 2017 laut vorläufigem Ergebnis weiterhin einen Überschuss aus den laufenden außenwirtschaftlichen Aktivitäten (einschließlich Einkommen und Transfers) im Ausmaß von 7,0 Mrd EUR oder 1,9% des BIP, davon sind 10,4 Mrd EUR auf den Dienstleistungsüberschuss (inklusive Reiseverkehr) zurückzuführen.

Verringert wird der Überschuss durch den negativen Gütersaldo von –1,2 Mrd EUR sowie einem negativen Gesamtsaldo der Primär- und Sekundäreinkommen in Höhe von –2,3 Mrd EUR.

Die seit dem globalen Handelskollaps im Jahre 2009 robuste Entwicklung des Exports von Dienstleistungen trug im Gegensatz zu den Güterexporten zu einer Stabilisierung der Außenwirtschaft Österreichs bei. Nach einem schwächeren Wachstum in den letzten zwei Jahren stiegen die Dienstleistungsexporte 2017 um 9% – das war der höchste Anstieg seit 2012. Die stetig wachsenden Dienstleistungsexporte wirkten sich auch maßgeblich auf den seit 2002 verzeichneten Leistungsbilanzüberschuss aus. Während der Gütersaldo im Durchschnitt der letzten 15 Jahre mit nur 0,1% des BIP zum Leistungsbilanzüberschuss beitrug, wirkte sich der Dienstleistungssaldo mit 1,0% des BIP bzw der Reiseverkehrssaldo als Teil der Dienstleistungen mit 2,2% des BIP deutlich stärker aus. Gemessen am Durchschnitt der letzten 60 Jahre betrug der Beitrag des Dienstleistungssaldos immerhin 0,6% des BIP.<sup>2</sup>

Abbildung 5.1: **Zusammensetzung der Leistungsbilanz**



Quelle: OeNB, Statistik Austria.

Hinweis: bis 2014 endgültige Daten, 2015 und 2016 revidierte Daten, 2017 provisorische Daten.

## 2 Reiseverkehr

Die Tourismuseinnahmen Österreichs leisteten auch 2017 einen wichtigen Beitrag zum österreichischen Leistungsbilanzüberschuss. Die Einnahmen aus dem ankommenden Reiseverkehr erhöhten sich um 3,8% und erreichten mit einem Volumen von 18,1 Mrd EUR einen neuerlichen Rekordwert. Der

<sup>2</sup> Österreich auf dem Weg vom Nettoimporteur zum Kapitalgeber in Statistiken Q2 2018, Andreasch 2018. <https://www.oenb.at/Publikationen/Statistik/Statistiken---Daten-und-Analysen.html>. (Q2 2018 ist noch nicht online).

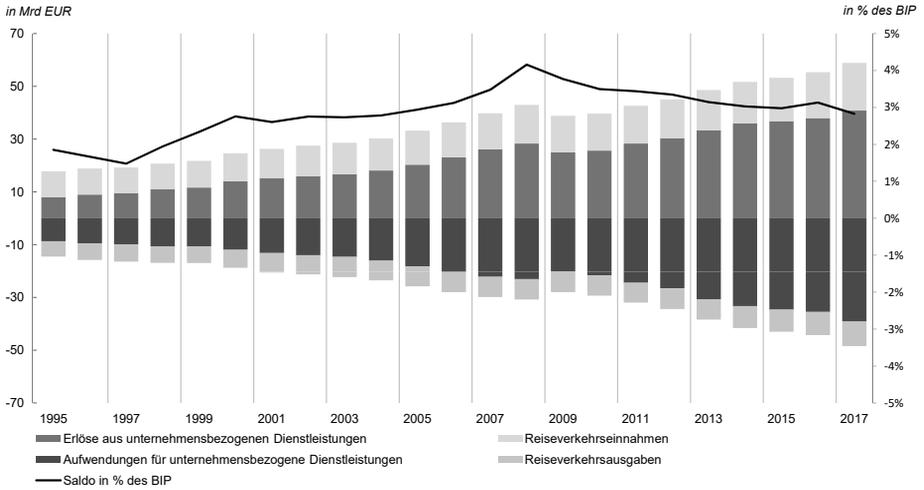
hauptsächlich auf den Mengeneffekt (Zunahme der Tourismusnachfrage) zurückzuführende Anstieg fiel jedoch im Vergleich zu den letzten zwei Jahren schwächer aus. Die Anzahl der Ankünfte ausländischer Touristen ist im Vergleich zum Vorjahr um 4,8% gestiegen (Anstieg 2015: +5,7%, Anstieg 2016: +5,2%). Da es eine Tendenz zu kürzeren Aufenthalten in Österreich gibt, sind die Nächtigungen nur um 3% im Vergleich zum Vorjahr gestiegen. Durchschnittlich blieben ausländische Touristen 2017 für drei bis vier Nächte<sup>3</sup> in Österreich und gaben durchschnittlich rund 170 EUR pro Nacht aus.

Die wichtigsten Herkunftsländer im Tourismus waren wie in den Vorjahren Deutschland (8,4 Mrd EUR Reiseverkehrseinnahmen, +2% im Vergleich zum Vorjahr), die Schweiz (1,2 Mrd EUR, +5,7%) sowie die Niederlande (1,2 Mrd EUR, +4,8%). Für Gäste aus den USA – 2017 das siebtwichtigste Herkunftsland im Tourismus – war Österreich trotz schwachen USD-Kurses ein attraktives Reiseziel. Sowohl die Ankünfte (+6,2% im Vergleich zum Vorjahr) als auch die Nächtigungen (+8,6%) sind im Vergleich zum Vorjahr stark angestiegen; die Einnahmen von amerikanischen Touristen betragen 2017 0,4 Mrd EUR (+9,1% im Vergleich zum Vorjahr). Für Gäste aus Russland konnte erstmals seit 2013 ein leichter Zuwachs in Höhe von 42 Mio EUR auf gesamt 0,3 Mrd EUR verzeichnet werden (+19,4% im Vergleich zum Vorjahr). Bemerkenswert ist auch das zunehmende Interesse chinesischer Touristen. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die Reiseverkehrseinnahmen um 27% auf 0,2 Mrd EUR, seit 2007 haben sich die Einnahmen verfünffacht. Im Bundesländervergleich sind die Nächtigungen von Ausländern in Niederösterreich um 9,4% gestiegen, in Oberösterreich um 7,9%, in der Steiermark um 6,2% und in Wien um 4,5%. Einzig die Nächtigungsanzahl Vorarlbergs ist um 0,1% gesunken. Die meisten Nächtigungen hatte Tirol mit 43,8 Mio zu verzeichnen, gefolgt von Salzburg (21,9 Mio) und Wien (12,7 Mio).

---

<sup>3</sup> Die durchschnittliche Zahl der Nächtigungen pro Ankunft ist nicht gleichbedeutend mit dem durchschnittlichen Aufenthalt ausländischer Gäste in Österreich. Vielmehr handelt es sich um die durchschnittliche Dauer des Aufenthaltes in ein und derselben Unterkunft und stellt damit nur eine Indikation für eine vermutlich rückläufige durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Österreich dar.

Abbildung 5.2: Erlöse und Aufwendungen aus dem Dienstleistungsverkehr



Quelle: OeNB, Statistik Austria.

Hinweis: bis 2014 endgültige Daten, 2015 und 2016 revidierte Daten, 2017 provisorische Daten.

Bedingt durch anfänglichen Schneemangel verzeichnete die Wintersaison 2016/2017 (November 2016 bis April 2017) mit 52,7 Mio Ausländernächtigungen eine leicht negative Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr (-0,3%). Dank ausreichenden Schnees im November und Dezember 2017 ist aber mit einem besseren Ergebnis der Wintersaison 2017/2018 zu rechnen. Die Ausländernächtigungen im November 2017 waren um 4,6% höher als im Vergleichsmonat des Vorjahres, im Dezember um 7,9%. Die Sommersaison 2017 (Mai bis Oktober) entwickelte sich mit 52,8 Mio Ausländernächtigungen im Vergleich zum Vorjahr sehr gut (+3,7%).

Tabelle 5.2: Die wichtigsten Herkunfts- und Zielländer im Reiseverkehr 2017

Reiseverkehrseinnahmen				Reiseverkehrsausgaben			
Rang	Land	Mio Euro	Anteil in %	Rang	Land	Mio Euro	Anteil in %
1	Deutschland	8,44	46,71	1	Deutschland	2,22	23,93
2	Schweiz	1,23	6,78	2	Italien	1,41	15,23
3	Niederlande	1,22	6,78	3	Kroatien	0,83	8,90
4	Italien	0,75	4,15	4	Spanien	0,50	5,40
5	Vereinigtes Königreich	0,70	3,89	5	USA	0,41	4,38
6	Ungarn	0,66	3,66	6	Griechenland	0,37	3,94
7	USA	0,42	2,35	7	Frankreich	0,34	3,64
8	Tschechische Republik	0,39	2,14	8	Ungarn	0,28	3,07
9	Belgien	0,33	1,84	9	Vereinigtes Königreich	0,26	2,75
10	Rumänien	0,28	1,58	10	Schweiz	0,20	2,15
11	Russische Föderation	0,26	1,43	12	Türkei	0,13	1,44
18	China	0,17	0,93	18	Ägypten	0,07	0,78
<b>Insgesamt</b>		<b>18,06</b>		<b>Insgesamt</b>		<b>8.587,88</b>	

Quelle: OeNB, Statistik Austria. Vorläufige Daten.

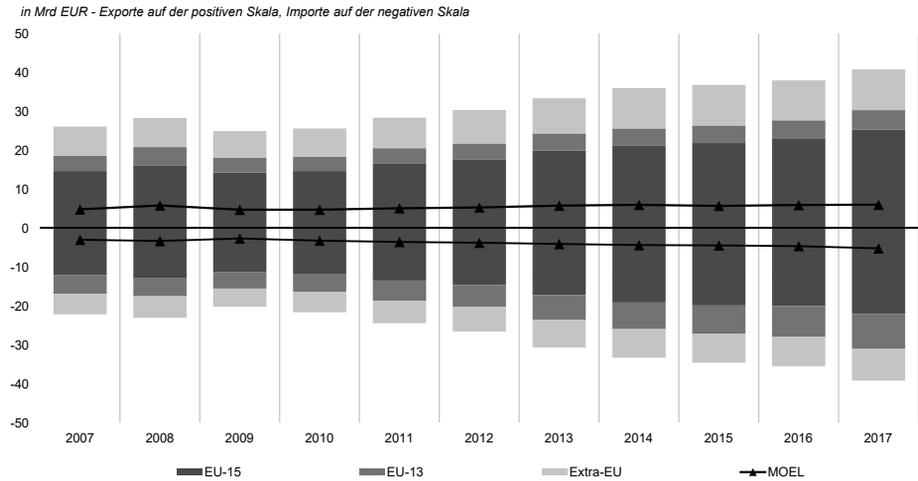
Die Ausgaben der Österreicher für Reisen im Ausland nahmen mit +5,5% relativ gesehen stärker zu als die Einnahmen aus dem ankommenden Reiseverkehr, liegen jedoch mit einem Volumen von 9,3 Mrd EUR noch immer deutlich unter den Einnahmen (18,1 Mrd EUR). Der Einnahmenüberschuss lag mit 8,8 Mrd EUR knapp über dem Vorjahresniveau.

Die beliebtesten Zielländer der Österreicher waren Deutschland (2,2 Mrd EUR der Reiseverkehrsausgaben; davon entfielen aber 0,5 Mrd EUR auf Geschäftsreisen), Italien (1,4 Mrd EUR) sowie Kroatien (0,8 Mrd EUR). Die USA erfreuen sich bei österreichischen Touristen zunehmender Beliebtheit – seit 2007 haben sich die Reiseverkehrsausgaben mehr als verdoppelt und betragen 2017 0,4 Mrd EUR. Die Türkei verzeichnete nach dem Tourismuseinbruch 2016 leichte Zuwächse (+7% im Vergleich zum Vorjahr, Ausgaben 2017: 134 Mio EUR). Auch Ägypten gelang es nach dem Arabischen Frühling 2011 und einem neuerlichen Rückgang 2016, wieder vermehrt österreichische Touristen anzulocken. Die Reiseverkehrsausgaben 2017 in Höhe von 73 Mio EUR haben sich seit dem Vorjahr (35 Mio EUR) verdoppelt. Island ist zwar mit Reiseverkehrsausgaben in Höhe von 43 Mio EUR absolut betrachtet noch kein wichtiges Reiseziel der Österreicher, die Zuwachsraten sind aber trotzdem beachtlich: +86% im Vergleich zum Vorjahr (23 Mio EUR); seit 2007 (9 Mio EUR) haben sich die Ausgaben gegenüber Island sogar verfünffacht.

### 3 Unternehmensbezogene Dienstleistungen<sup>4</sup>

Seit der Wirtschaftskrise 2009 verlief die Entwicklung des Imports von Wirtschaftsdienstleistungen in Österreich tendenziell dynamischer als jene des Exports. Das drückte auf den Einnahmenüberschuss. Im Durchschnitt sind die Exporte in den vergangenen acht Jahren um 7,4% gewachsen, die Importe um 10,2%. Während sich die Exporte und Importe 2015 und 2016 unterdurchschnittlich entwickelt haben, hat sich 2017 das Wachstum beschleunigt.

Abbildung 5.3: **Unternehmensbezogene Dienstleistungen – regionale Entwicklung**



Quelle: OeNB, Statistik Austria.

Hinweis: bis 2014 endgültige Daten, 2015 und 2016 revidierte Daten, 2017 provisorische Daten.

Die Exporte stiegen im Vergleich zum Vorjahr um 7,5%. Diese positive Entwicklung ist größtenteils auf den Dienstleistungsverkehr mit den 15 ursprünglichen EU-Mitgliedsländern (EU-15) zurückzuführen: Die Exporte in diese Länder wuchsen mit 10,4% deutlich stärker als in den letzten zwei Jahren. Die Exporte gegenüber den 13 zuletzt beigetretenen EU-Mitgliedstaaten (EU-13) sowie den Ländern außerhalb der EU wuchsen mit 4,4% bzw 2,4% hingegen schwächer als der Gesamtexport.

Die Importe von Wirtschaftsdienstleistungen entwickelten sich mit einem Anstieg von 10,3% im Vergleich zum Vorjahr deutlich stärker als die Exporte; besonders Wirtschaftsdienstleistungen der EU-13 sind mit einem Plus in Höhe von 10,7% weiterhin stark gefragt. Importe der EU-15 sind um 10,6% gestiegen, Importe aus Ländern außerhalb der EU um 9,2%.

<sup>4</sup> Wirtschafts- oder unternehmensbezogene Dienstleistungen sind sämtliche Dienstleistungen exkl Reiseverkehr (Transport, Bau, Dienstleistungen von Versicherungen und Banken, Beratungsleistungen, EDV- und Telekommunikationsleistungen, Forschung und Entwicklung, Architektur- und Ingenieursleistungen, Patent- und Lizenzvergabe, Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen. Regierungsdienstleistungen spielen in Österreich eine vernachlässigbare Rolle).

### 3.1 Ziel- und Herkunftsländer unternehmensbezogener Dienstleistungen

Insgesamt wurden drei Viertel der unternehmensbezogenen Dienstleistungen (30,5 Mrd EUR) in Länder der EU exportiert. Im wichtigsten Handelspartnerland Deutschland hat sich der Absatz von österreichischen Wirtschaftsdienstleistungen nach einem verlangsamten Wachstum der letzten beiden Jahre mit einem Plus von 11% auf 15,6 Mrd EUR stark entwickelt. Besonders der Absatz von Transportdienstleistungen (+13%) sowie technischen Dienstleistungen (+14%) konnte deutlich gesteigert werden. Die Exportdynamik gegenüber Ländern der EU ist neben dem starken Wachstum der Wirtschaftsdienstleistungsexporte nach Deutschland besonders auf die Exporte in die Niederlande (+14% auf 1,3 Mrd EUR) und Polen (+17% auf 0,8 Mrd EUR), aber auch gegenüber Ländern mit geringerem Handelsvolumen wie Irland (+61% auf 0,6 Mrd EUR) zurückzuführen. Noch dürfte sich das Brexit-Votum nicht auf die Dienstleistungshandelsbeziehungen mit Großbritannien ausgewirkt haben – die Einnahmen sind um 8% auf 1 Mrd EUR gestiegen. Die Absatzentwicklung beruhte vor allem auf Zuwächsen der heimischen Transportwirtschaft und technischen Dienstleistungen, aber auch Beratungsdienste verzeichneten gestiegene Erlöse in der Region.

Tabelle 5.3: Die wichtigsten Herkunfts- und Zielländer unternehmensbezogener Dienstleistungen 2017

Export				Import			
Rang	Land	Mio Euro	Anteil in %	Rang	Land	Mio Euro	Anteil in %
1	Deutschland	15,62	38,27	1	Deutschland	12,09	30,88
2	Schweiz	3,50	8,59	2	Schweiz	1,83	4,68
3	Italien	2,05	5,01	3	Vereinigtes Königreich	1,63	4,16
4	Vereinigtes Königreich	1,65	4,04	4	USA	1,60	4,10
5	USA	1,45	3,55	5	Niederlande	1,38	3,53
6	Niederlande	1,29	3,16	6	Italien	1,38	3,53
7	Tschechische Republik	1,05	2,57	7	Ungarn	1,37	3,50
8	Frankreich	0,99	2,42	8	Slowakei	1,33	3,40
9	Ungarn	0,91	2,23	9	Rumänien	1,32	3,37
10	Polen	0,76	1,86	10	Polen	1,31	3,36
15	Russische Föderation	0,56	1,38	17	Russische Föderation	0,66	1,67
21	China	0,38	0,92	23	China	0,34	0,87
<b>Insgesamt</b>		<b>40,81</b>		<b>Insgesamt</b>		<b>39,15</b>	

Quelle: OeNB, Statistik Austria. Vorläufige Daten.

Insgesamt betragen die Exporte in Länder außerhalb der EU 10,5 Mrd EUR (26% der Wirtschaftsdienstleistungsexporte). Die weniger dynamische Exportentwicklung österreichischer Wirtschaftsdienstleistungen in die Extra-EU-Länder wurde vorrangig durch wichtige Handelspartner wie die Schweiz (+5% auf 3,5 Mrd EUR) und die USA (+4% auf 1,4 Mrd EUR) gestützt. Der Absatz in China reduzierte sich 2017 hingegen um 19% auf 0,4 Mrd EUR. Die Exporte nach Kanada und Neuseeland konnten mit einem Plus von 27% (0,2 Mrd EUR) bzw 12% (30 Mio EUR) weiter stark ausgebaut werden, während die Einnahmen in Australien (-15%, 73 Mio EUR) und Japan (-23%, 143 Mio EUR) eingebrochen sind. Ebenso sind die Einnahmen in Russland mit -6% (0,6 Mrd EUR) das dritte Jahr in Folge rückläufig.

Die Region Ost- und Mitteleuropa ist mit einem Volumen von 6 Mrd EUR und einem Anteil von 14,8% der Exporte 2017 für Österreich ein zunehmend wichtiger Absatzmarkt unternehmensbezogener Dienstleistungen. Im Vergleich zum gesamten Exportwachstum entwickelten sich die Einnahmen gegenüber den MOEL-Ländern<sup>5</sup> mit einem kleinen Plus in Höhe von 1,7% verhalten. 2016 entfiel auf diese Länder noch ein robustes Einnahmenplus von 3,8%. Deutlich positiv entwickelte sich der Absatz gegenüber der Tschechischen Republik (+8% auf 1,1 Mrd EUR) sowie dem zuvor genannten Polen. Einnahmen aus grenzüberschreitenden Transportdienstleistungen – die wichtigste Exportkategorie gegenüber den MOEL-Ländern – entwickelten sich mit einem Anstieg von 4% im Vergleich zum Vorjahr ebenfalls unterdurchschnittlich. Innerhalb dieser Kategorie war die Tschechische Republik 2017 wie schon in den letzten Jahren mit Einnahmen in Höhe von 0,4 Mrd EUR und einem Anstieg von 11% der wichtigste Handelspartner für Österreich. Polen wird als Abnehmer von Transportdienstleistungen ebenfalls zunehmend wichtiger – in den letzten drei Jahren konnten Wachstumsraten von 6%, 14% sowie 19% verzeichnet werden. Die Einnahmen aus Transportdienstleistungen vis-a-vis Polen betragen 0,2 Mrd EUR.

Die Einnahmen aus technischen Dienstleistungsexporten in Ländern Ost- und Mitteleuropas stiegen 2017 ebenfalls unterdurchschnittlich um 2% auf 1,7 Mrd EUR (11,5% der gesamten Exporte dieser Kategorie). Wichtigstes Abnehmerland war die Tschechische Republik mit Exporterlösen in Höhe von 0,3 Mrd EUR bzw einem Anteil an den Gesamtexporten von 1,9%. Polen spielt als Abnehmerland für technische Dienstleistungen ebenso eine zunehmend größere Rolle: Der Absatz 2017 entwickelte sich mit einem Plus von 28% auf 0,3 Mrd EUR dynamisch (1,7% Anteil an den gesamten Exporten technischer Dienstleistungen).

---

<sup>5</sup> Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Estland, Kosovo, Kroatien, Lettland, Litauen, Mazedonien, Moldawien, Montenegro, Polen, Rumänien, Russland, Serbien, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ukraine, Ungarn, Weißrussland.

Tabelle 5.4: **Unternehmensbezogene Dienstleistungen – Exporte in MOEL-Länder**

Rang	Land	Gesamt	Anteil in % global	Transport-DL	Technische DL	Beratungs-, Versicherungs- u Finanz-DL	Traditionelle DL
1	Tschechische Republik	1.049	2,57	424	280	206	140
2	Ungarn	910	2,23	355	249	123	183
3	Polen	759	1,86	240	258	150	111
4	Rumänien	664	1,63	229	192	108	135
5	Slowakei	618	1,51	251	153	86	127
6	Russland	564	1,38	229	192	108	35
	Restliche MOEL-Länder	1.470	3,60	351	418	365	335
	MOEL gesamt	6.035	14,8	2.080	1.743	1.146	1.067
	Global gesamt	40.807	100,0	14.033	13.367	6.100	7.306

Quelle: OeNB, Statistik Austria. Vorläufige Daten.

Auf der Importseite wurde das starke Wachstum der aus den EU-Mitgliedstaaten bezogenen Wirtschaftsdienstleistungen von einem deutlichen Anstieg der Importe aus den Niederlanden (+17% auf 1,4 Mrd EUR), Italien (+14% auf 1,4 Mrd EUR) und den osteuropäischen EU-Mitgliedern Slowakei (+10% auf 1,3 Mrd EUR), Rumänien (+15% auf 1,3 Mrd EUR) sowie Polen (+12% auf 1,3 Mrd EUR) angetrieben. Das betraf neben dem Import von Transportdienstleistungen, traditionellen und technischen Dienstleistungen auch den Import von Versicherungsdienstleistungen. Die Aufwendungen für unternehmensbezogene Dienstleistungen der zwei wichtigsten Handelspartner innerhalb der EU – Deutschland und Großbritannien – sind hingegen mit +8% auf 12,1 Mrd EUR bzw +5% auf 1,6 Mrd EUR unterdurchschnittlich gewachsen. Importbeziehungen mit Ländern außerhalb der EU nahmen vorrangig mit den USA mit einem Plus von +26% auf 1,6 Mrd EUR zu, während sich die Ausgaben vis-a-vis China um 5% und vis-a-vis der Türkei um 2% reduzierten. Bemerkenswert waren trotz geringen Handelsvolumens der Anstieg von Dienstleistungsimporten aus Indien mit einem Plus von knapp 50% auf 0,19 Mrd EUR sowie Dienstleistungsimporte aus Norwegen, die sich auf 0,17 Mrd EUR verdoppelt haben. Die Zuwächse beider Länder sind besonders auf den Import von technischen Dienstleistungen zurückzuführen.

Tabelle 5.5: **Unternehmensbezogene Dienstleistungen – Importe aus MOEL-Ländern**

Rang	Land	Gesamt	Anteil in % global	Transport-DL	Technische DL	Beratungs-, Versicherungs- u Finanz-DL	Traditionelle DL
1	Ungarn	1.372	3,50	819	169	74	311
2	Slowakei	1.332	3,40	594	177	79	482
3	Rumänien	1.321	3,37	828	129	90	274
4	Polen	1.315	3,36	949	137	88	141
5	Tschechische Republik	1.158	2,96	591	161	143	263
6	Russland	655	1,67	458	56	104	36
	Restliche MOEL-Länder	3.029	7,74	1.854	402	249	524
	MOEL gesamt	10.182	26,0	6.093	1.232	826	2.031
	Global gesamt	39.151	100,0	14.269	9.733	6.870	8.278

Quelle: OeNB, Statistik Austria. Vorläufige Daten.

Mit einem Anteil von 13,3% an den unternehmensbezogenen Dienstleistungsimporten und einem Volumen von 10,2 Mrd EUR spielt die Region Ost- und Mitteleuropa auch auf der Aufwendungsseite eine wichtige Rolle für Österreich. Die Importe aus den MOEL-Ländern stiegen 2017 mit 12,7% stärker als die gesamten Importe. Die wichtigsten Partnerländer waren Ungarn (3,5% Anteil an den gesamten Wirtschaftsdienstleistungsimporten), die Slowakei (3,4%) sowie Rumänien (3,4%). Besonders die Aufwände vis-a-vis Rumänien verzeichneten in den letzten drei Jahren Zuwachsraten im zweistelligen Bereich und betrugen 2017 1,3 Mrd EUR. Transportdienstleistungen sind mit 60% der gesamten Wirtschaftsdienstleistungsimporte aus den MOEL-Ländern die mit Abstand wichtigste Kategorie. 2017 ist das Volumen um 10% auf 6,1 Mrd EUR gestiegen, davon waren die größten Zuwächse gegenüber Polen (+16%) und Rumänien (+13%) zu verzeichnen. Traditionelle Dienstleistungen spielten mit einem Anteil von 19,7% an den Wirtschaftsdienstleistungsimporten und einem Volumen von 2 Mrd EUR ebenfalls eine wichtige Rolle. Die Zuwächse betrugen 14%, da besonders die Importe aus der Tschechischen Republik (+24% auf 0,26 Mrd EUR), Ungarn (+16% auf 0,31 Mrd EUR) sowie der Slowakei (+9% auf 0,48 Mrd EUR) stark gestiegen sind.

Die globale Deckungsquote (Verhältnis von Exporten zu Importen) sank angesichts des starken Imports von Wirtschaftsdienstleistungen im Jahr 2017 auf 104,9%, im Jahr 2009 lag das Verhältnis noch bei 123%. Den höchsten Überschuss aus dem unternehmensbezogenen Dienstleistungsverkehr lukrierte Österreich aus den übrigen Mitgliedstaaten der EU-15 (3,2 Mrd EUR), die damit Länder außerhalb der EU als Hauptquelle des Bilanzüberschusses seit 2016 ablösten (2,1 Mrd EUR). Der positive Saldo gegenüber den ursprünglichen EU-Mitgliedstaaten reichte jedoch nicht aus, um das Defizit gegenüber den 13

neuen Mitgliedstaaten, das sich der 4-Milliarden-Grenze nähert, zu decken. Die Wirtschaftsdienstleistungen mit der EU bilanzieren folglich das dritte Jahr in Folge negativ bei aktuell  $-0,5$  Mrd EUR.

Bezogen auf die einzelnen Handelspartner lukrierte Österreich abermals den höchsten Einnahmenüberschuss aus Deutschland, der sich auf 3,5 Mrd EUR erhöhte. Es folgten die Schweiz (1,7 Mrd EUR), Italien (0,7 Mrd EUR), die Türkei (0,3 Mrd EUR) und Frankreich (0,2 Mrd EUR). Die Bilanz gegenüber China war 2017 nach einem dreijährigen Überschuss wieder ausgeglichen. Zu den höchsten Defizitländern zählen traditionell die osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU (Slowakei, Polen, Rumänien, Ungarn und Slowenien). Der negative Saldo mit den Ländern Ost- und Mitteleuropas kletterte im Jahr 2017 erstmals über die Marke von  $-4$  Mrd EUR.

### 3.2 Hauptgruppen unternehmensbezogener Dienstleistungen

Die Oesterreichische Nationalbank (OeNB) führt in enger Kooperation mit Statistik Austria eine laufende Konzentrationstichprobe zur Erhebung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs durch. Dabei werden nach internationaler Konvention rund 70 verschiedene Dienstleistungsarten erfragt. Für analytische Zwecke gruppiert die OeNB diese Details zu fünf Dienstleistungskategorien. Die Einteilung stellt insbesondere auf den Technologiegehalt der einzelnen Dienstleistungsarten sowie auf deren regionale Reichweite ab. Damit wird es möglich, Trends, die die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs sowie die Auswirkungen von Handelshemmnissen betreffen, aufzuzeigen. Die Dienstleistungen werden wie folgt klassifiziert:

- Netzwerkleistungen: Transport inklusive Post- und Kurierdienste
- Technische Dienstleistungen: Instandhaltung und Reparatur; Patente und Lizenzen bzw Gebühren für die Nutzung geistigen Eigentums; Telekommunikations-, Computer- und Informationsdienstleistungen; Dienstleistungen der Forschung und Entwicklung (einschließlich des Kaufs/Verkaufs von Patenten und Lizenzen).
- Beratungsleistungen: Rechts-, Steuer-, Unternehmensberatung, Werbung und Marktforschung
- Versicherungs- und Finanzdienstleistungen (inklusive indirekt verrechneter Bankgebühren)
- Traditionelle Dienstleistungen: Lohnveredelung bzw Fertigungsleistungen, Bauleistungen, Abfallbehandlung, landwirtschaftliche und Bergbaudienstleistungen, Vermietung, Handelsdienstleistungen, persönliche Dienstleistungen, übrige unternehmensbezogene Dienstleistungen<sup>6</sup>

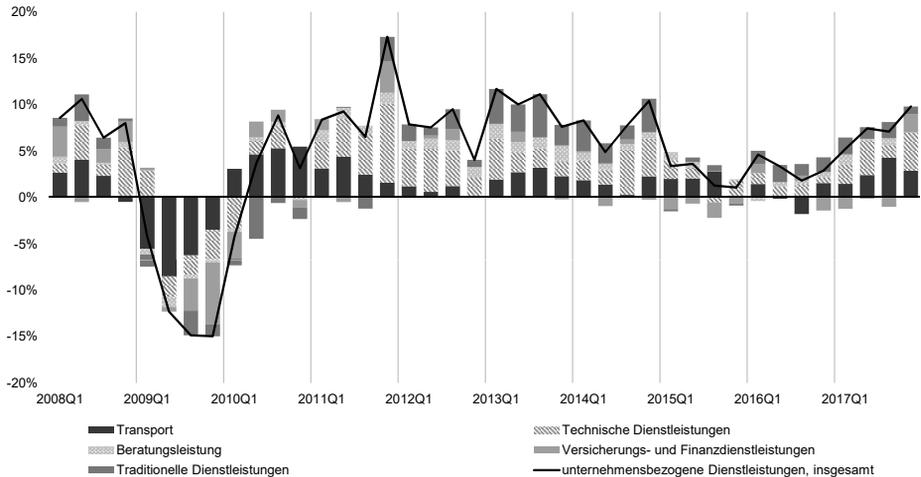
Der höchste Wachstumsbeitrag zur dynamischen Entwicklung des Exports von Wirtschaftsdienstleistungen (+7,5%, 40,8 Mrd EUR) kam im Jahr 2017 von der Gruppe der technischen Dienstleistungen im Ausmaß von 2,9 Prozentpunkten. Das entspricht einem Wachstum von rund 1,0 Mrd EUR (+9%)

<sup>6</sup> Unter „sonstige unternehmensbezogene Dienstleistungen“ werden u.a. Vermittlung von Personal, Arbeitskräfteüberlassung/Leihpersonal, Gebäudereinigung, Übersetzen und Dolmetschen, ... zusammengefasst.

auf 13,4 Mrd EUR. Dieser Zuwachs war über viele Komponenten verteilt. Am stärksten entwickelten sich die Erlöse aus Forschung und Entwicklung (+8,9% auf 2,3 Mrd EUR) sowie aus Patenten, Lizenzen und Franchise (+9,6% auf 1,07 Mrd EUR). Die bedeutendste Exportkategorie der technischen Dienstleistungen – die Telekommunikations-, Computer- und Informationsdienstleistungen – ist hingegen nur um 3,3% auf 5,8 Mrd EUR gestiegen. Österreichische Anbieter von Architektur- und Ingenieurdienstleistungen konnten 2017 ein deutliches Einnahmenplus von 18,8% verzeichnen.

Abbildung 5.4: **Entwicklung des Exports unternehmensbezogener Dienstleistungen**

Wachstumsbeiträge in Prozentpunkten, Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



Quelle: OeNB, Statistik Austria.

Hinweis: bis 2014 endgültige Daten, 2015 und 2016 revidierte Daten, 2017 provisorische Daten.

Transportdienstleistungen leisteten mit 2,8 Prozentpunkten ebenfalls einen hohen Beitrag zum Exportwachstum der Wirtschaftsdienstleistungen 2017. Dank eines relativen Wachstums von 8,1% stiegen die Erlöse auf 14 Mrd EUR. Die mit Abstand wichtigste Transportleistung, der Frachttransport, verzeichnete Zuwächse von 5,7% auf 9,8 Mrd EUR. Personentransportleistungen stiegen sogar um 19,0% auf 1,8 Mrd EUR.

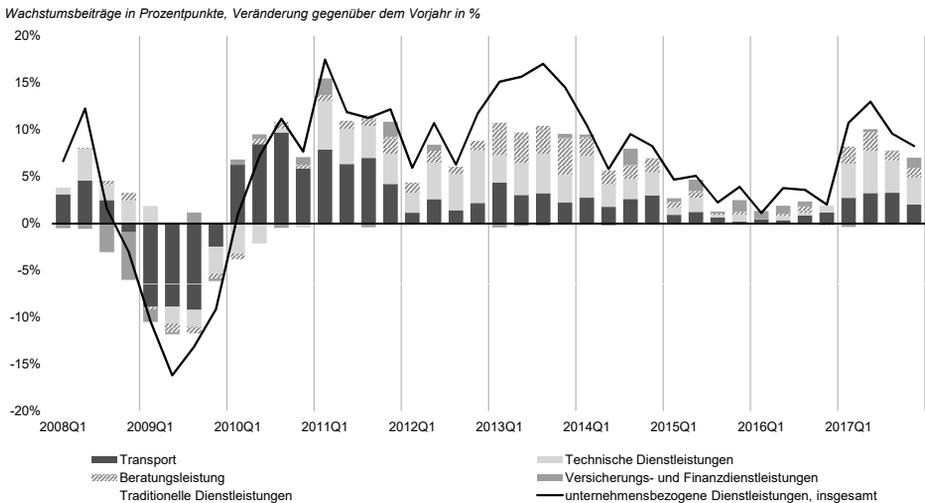
Ein Plus ergaben im Jahr 2017 ebenso die Einnahmen aus traditionellen Dienstleistungen (+7,8% auf 7,3 Mrd EUR). Besonders gestiegen sind die Exporte von Lohnveredelung (+8,6% auf 1,7 Mrd EUR) sowie die übrigen unternehmensbezogenen Dienstleistungen (+17,4% 2,1 Mrd EUR). Die Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen gewannen – wenn auch auf geringem absoluten Niveau – mit +20,5% auf 0,2 Mrd EUR bzw. +51,3% auf 0,04 Mrd EUR deutlich an Dynamik. Der Wachstumsbeitrag der traditionellen Dienstleistungen war aber mit 1,4 Prozentpunkten eher gering.

Beratungsleistungen sowie Versicherungs- und Finanzdienstleistungen stagnierten im Jahr 2017. Im aktuellen Niedrigzinsumfeld hat die Lebensversicherung weiter an Bedeutung verloren (-12,5%). Die breite Sparte der Direktver-

sicherung (ohne Fracht- und Lebensversicherungen) war ebenfalls nach zwei positiven Jahren stark rückläufig (-14,9%), und auch die Provisionseinnahmen der Banken zeigen sich rückläufig (-3,7%).

Die Entwicklung des Imports unternehmensbezogener Dienstleistungen wurde im Jahr 2017 wie der Export vom Wachstumsbeitrag der technischen Dienstleistungen in Höhe von 3,6 Prozentpunkten geprägt. Das entsprach einem relativen Wachstum dieser Dienstleistungsart von 15,1% auf 9,7 Mrd EUR. Die Aufwendungen wurden überwiegend von Forschungs- und Entwicklungsdienstleistungen (+26,2% auf 1,02 Mrd EUR), Patenten, Lizenzgebühren und Franchise (+18,4% auf 1,5 Mrd EUR) sowie Telekommunikations-, Computer- und Informationsdienstleistungen (+13,1% auf 4,5 Mrd EUR) getrieben.

Abbildung 5.5: **Entwicklung des Imports unternehmensbezogener Dienstleistungen**



Quelle: OeNB, Statistik Austria.

Hinweis: bis 2014 endgültige Daten, 2015 und 2016 revidierte Daten, 2017 provisorische Daten.

Ein weiterer wichtiger Wachstumsfaktor waren 2017 mit einem Plus von 2,8 Prozentpunkten Importe von Transportdienstleistungen. Das relative Wachstum betrug 7,4%, insgesamt betrug die Ausgaben 14,3 Mrd EUR. Personentransporte sind mit 11,6% stärker als Frachttransporte (+6,8%) gestiegen, absolut gesehen sind aber die Frachttransporte mit 11,1 Mrd EUR die wichtigste Unterkategorie.

Traditionelle Dienstleistungen verzeichneten ebenfalls ein deutliches Plus von 2,2 Prozentpunkten, was einem relativen Wachstum von 10,2% auf 8,3 Mrd EUR entsprach. Lohnveredelungsimporte erhöhten sich um 10,1% auf 2,1 Mrd EUR, Gesundheitsdienstleistungsimporte sogar um 10,9% auf 0,5 Mrd EUR. Der Import von Handelsleistungen stieg um 16,3% auf 1,3 Mrd EUR.

Beratungsdienstleistungen leisteten mit 1,5 Prozentpunkten auch einen deutlichen Beitrag zum Importwachstum. Relativ ist diese Importkategorie um 14,4% auf 4,1 Mrd EUR gestiegen.

### 3.3 Resümee zur Entwicklung der unternehmensbezogenen Dienstleistungen

Was bedeutet die Entwicklung der einzelnen Dienstleistungsarten im Jahr 2017 für die Zusammensetzung des unternehmerischen Dienstleistungsverkehrs bzw für dessen Schwerpunkte? Im Export hat sich der Abstand der technischen Sparten (32,8%) zum führenden Transport weiter verringert (34,4%). Beide Kategorien konnten 2017 leichte Zugewinne verzeichnen, welche hauptsächlich auf die seit der Finanz- und Wirtschaftskrise stetig sinkende Bedeutung der Versicherungs- und Finanzdienstleistungen zurückzuführen ist (6,8%). Die traditionellen Dienstleistungen gewannen mit einem Anteil in Höhe von 17,9% ebenfalls leicht an Bedeutung. Beratungsdienstleistungen stellten 8,1% der Exporterlöse. Die Vorrangstellung technischen Know-hows im Export spiegelt sich im soliden Einnahmenüberschuss wider, der im Jahr 2017 3,6 Mrd EUR betrug und die Bilanz unternehmensbezogener Dienstleistungen trug.

Im Import von Wirtschaftsdienstleistungen hat die führende Kategorie – die Transportdienstleistungen – Anteile eingebüßt und lag 2017 bei 36,4%. Die Bedeutung der technischen Dienstleistungen nahm 2017 zu (24,9%). Traditionelle Dienstleistungen und Beratungsleistungen stagnierten bei 21,1% bzw 10,5%, Versicherungs- und Finanzdienstleistungen bei 7,1%.

Fast ausgeglichen bilanzierten Versicherungs- und Finanzdienstleistungen, mit einem Wert, der im Vergleich zum Vorkrisenniveau (2008: 1,8 Mrd EUR) eine hohe Einbuße bedeutet. Aus dem Transport waren per Saldo 2017 Aufwendungen in Höhe von –0,2 Mrd EUR zu verbuchen, der Saldo entsprach dem Wert von 2016 (–0,3 Mrd EUR). Beratungsdienstleistungen und traditionelle Dienstleistungen verzeichneten einen negativen Saldo in Höhe von –0,8 Mrd EUR bzw –1,0 Mrd EUR. Insgesamt betrug der Überschuss aus unternehmensbezogenen Dienstleistungen 2017 1,66 Mrd EUR – ein Rückgang um 33% im Vergleich zum Vorjahr.

## 4 Darstellung von digitalen Dienstleistungen in der Leistungsbilanz<sup>7</sup>

Im September 2017 wurden erstmals die Ausgaben privater österreichischer Haushalte für erbrachte digitale Dienstleistungen von ausländischen Unternehmen und die Aufwendungen ausländischer privater Haushalte für erbrachte digitale Dienstleistungen (wie zum Beispiel App-Käufe, Musik- und Videodownloads, Onlinespiele oder Streaming-Dienste) österreichischer Unternehmen in die Zahlungsbilanz rückwirkend bis zum ersten Quartal 2014 integriert. Grundlage dafür sind neue administrative Informationen basierend auf einer ab Jänner 2015 in Kraft getretenen EU-Richtlinie im Bereich der Umsatzsteuergesetzgebung. Telekommunikationsdienstleistungen, Rundfunk- und Fernsehdienstleistungen sowie elektronisch erbrachte Dienstleistungen

<sup>7</sup> Beitrag von Mag. Robert Leisch, Statistik Austria.

sind demnach immer im Land des Dienstleistungsempfängers zu besteuern, unabhängig davon, ob es sich bei dem Dienstleistungsempfänger um ein Unternehmen oder einen Verbraucher handelt, und unabhängig davon, ob der Dienstleistungserbringer seinen Sitz innerhalb oder außerhalb der EU hat.

Um den dadurch notwendigen Informationsaustausch und den Zahlungsfluss zwischen den Finanzbehörden zu organisieren, wurde seitens der Europäischen Union ein Web-Portal mit der Bezeichnung „Mini-One-Stop-Shop“ (MOSS) installiert. Dieses fungiert als Clearing-Stelle und ermöglicht es Unternehmen, ihren umsatzsteuerlichen Verpflichtungen in dem Staat nachzukommen, in dem sie selbst ansässig sind. Die aus diesem Datenaustausch gemeldeten Erlöse für erbrachte digitale Dienstleistungen, die diesbezüglich überwiesenen Umsatzsteuerwerte und auch die vom jeweiligen Staat als Bearbeitungsgebühr einbehaltenen Beträge an der Umsatzsteuer werden auf Unternehmensebene mit Einzellandgliederung vom Bundesministerium für Finanzen vierteljährlich Statistik Austria zur Verfügung gestellt.

Dienstleistungsumsatzerlöse aus den MOSS-Daten können daher dazu verwendet werden, die erbrachten digitalen Dienstleistungsexporte und -importe in der Zahlungsbilanz erstmals umfassend abzubilden. Bisher konnten derartige grenzüberschreitende digitale Dienstleistungen zwischen Unternehmen und privaten Haushalten in der Dienstleistungsbilanz nicht adäquat dargestellt werden, da zwar grenzüberschreitende Dienstleistungen zwischen inländischen und ausländischen Unternehmen vierteljährlich erhoben werden, aber bisher keine Umfrage oder alternative Datenquelle zu den Transaktionen zwischen inländischen privaten Haushalten und ausländischen Unternehmen und ausländischen privaten Haushalten und inländischen Unternehmen vorhanden war.

Die Verbuchung der digitalen Dienstleistungsexporte und -importe erfolgt exklusive der jeweils anfallenden Umsatzsteuer. Von dem jeweiligen Staat, in dem das Unternehmen ansässig ist und eine Dienstleistung an einen ausländischen Haushalt erbringt, wird zusätzlich ein festgelegter Betrag von der überwiesenen Umsatzsteuer als Bearbeitungsgebühr einbehalten. Die Differenz zwischen der tatsächlich fälligen Umsatzsteuer und dem einbehaltenen Betrag wird an das Land, in dem der Dienstleistungsempfänger ansässig ist, überwiesen. Die einbehaltene Bearbeitungsgebühr wird von dem Staat, in dem der Dienstleistungserbringer ansässig ist, in den Sekundäreinkommen als erhaltener laufender Transfers im Rahmen internationaler Zusammenarbeit verbucht.<sup>8</sup> Der tatsächlich überwiesene Wert der Umsatzsteuer wird in dessen Zahlungsbilanz hingegen nicht verbucht, da diese Transaktion zwischen einem privaten Haushalt und der Finanzbehörde aus dem gleichen Staat stattfindet. Der Staat, an den die erhobene Mehrwertsteuer exklusive der Bearbeitungsgebühr überwiesen wird, verbucht die Differenz zum tatsächlichen Mehrwertsteuerwert als bezahlten laufenden Transfer im Rahmen internationaler Zusammenarbeit.

Die Aufteilung der exportierten und importierten digitalen Dienstleistungen auf die entsprechenden Dienstleistungstransaktionen der Zahlungsbilanz

---

<sup>8</sup> Die gemessen an der überwiesenen Umsatzsteuer einbehaltene Bearbeitungsgebühr betrug in den Jahren 2015 und 2016 30%, für die Jahre 2017 und 2018 15% und wird ab 2019 0% betragen.

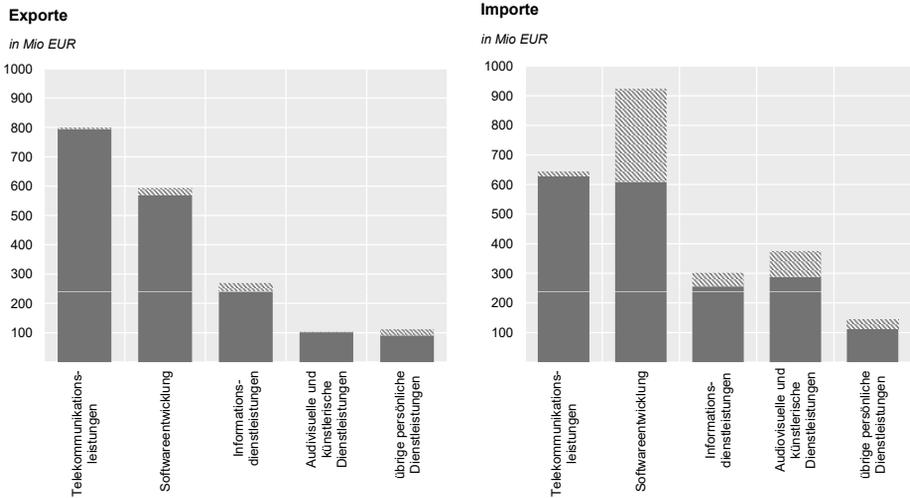
erfolgt auf Einheitenebene gemäß den jeweiligen wirtschaftlichen Aktivitäten des Unternehmens. Tabelle 5.6 und Abbildung 5.6 geben einen Überblick über den Export und Import von digitalen Dienstleistungen als Teil der technischen Dienstleistungen.

Tabelle 5.6: **Digitale Dienstleistungen 2017**

	Exporte		Importe	
	gesamt	hiervon digitale DL	gesamt	hiervon digitale DL
Telekommunikations-DL	800	6	645	17
Softwareentwicklung	594	25	923	315
Informations-DL	270	30	302	46
Audiovisuelle und künstlerische DL	103	2	275	87
übrige persönliche DL	111	21	143	28

Quelle: OeNB, Statistik Austria.

Abbildung 5.6: **Digitale Dienstleistungen 2017**



Quelle: OeNB, Statistik Austria. Vorläufige Daten.

## 5 Literatur

- Andreasch, M., (2018), Österreich auf dem Weg zum Nettoimporteure zum Kapitalgeber, Statistiken Q2 2018
- Europäische Kommission, (2017), Winterprognose 2017: Ungewissen Zeiten entgegen, Pressemitteilung, Februar 2017.
- IWF, (2017), World Economic Outlook Update, IMF Survey, Jänner 2017.
- Schiman, S., (2017), Kräftige Inlandsnachfrage hält noch etwas an, Wifo-Monatsberichte, 2017, 90 (1), S. 3–16.
- UNWTO, (2016), World Tourism Barometer, Volume 15, January 2017.
- Walter, P., (2017), Anatomy of Austria's trade in services, OeNB, Monetary Policy & the Economy Q1/17, S. 33–51.

### Austria's external trade in services – recent developments

The mostly positive development of the global economy and the economic upswing in Austria revived the domestic exports and imports of goods and services. Due to a stronger increase in imports, net exports (balance of goods and services) 2017 decreased to 9.2 bn EUR which is 2.5 % of GDP (2016: 11.4 bn EUR or 3.2% of GDP). Balance of services has been the strongest pillar in the Austrian balance of payment accumulating a surplus of 10.4 bn EUR. The most important factor was tourism, although tourism did not grow as dynamically as the years before. For the first time income from foreign guests overlapped the mark of 18 bn EUR. Outstandingly, income from guests from the US – Austria's 7th most important country of origin in tourism – grew strongly, despite the weak dollar price. Besides American guests, the number of arrivals from German and Benelux countries increased further; there is a tendency for shorter stays though. The balance of business services – the second pillar of Austrians balance of services – decreased again in 2017 and could not reach the mark of 2 bn EUR due to a stronger growth of ingoing business oriented services. Exports grew dynamically as well but not as strong. The surplus of 2017 – just as last year – was carried by the 15 initial EU member countries (EU-15) as well as by the service division "Technique and Innovation". Cross-border transaction of digital services such as streaming services are becoming more and more important. Since September 2017, a new data source provides information about the export and import of digital services as well as the import of consumed digital services. Information of this source was integrated into the balance of payments retroactive back to 2014. Therefore the fourth chapter of this analysis is dedicated to the methodological compilation and accounting of digital services.

JEL code; F17



# Aktuelle Entwicklungen der österreichischen Direktinvestitionen<sup>1</sup>

*Thomas Cernohous*

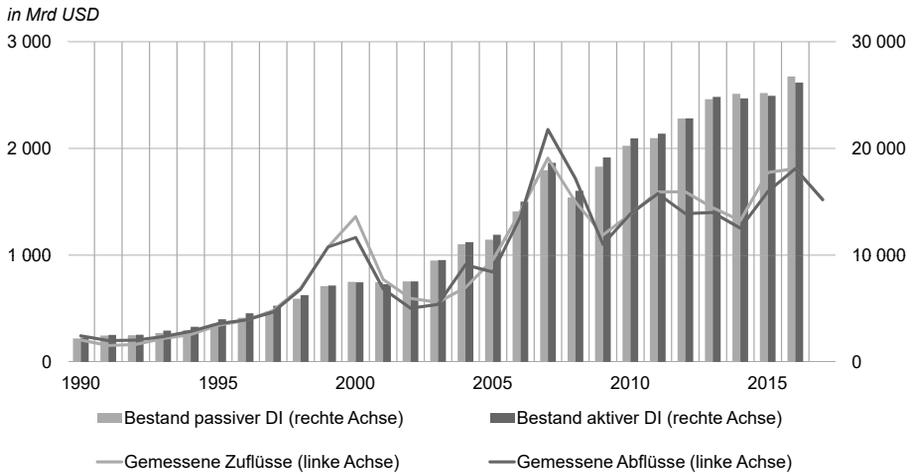
Entgegen dem globalen Trend entwickelten sich Direktinvestitionen von und nach Österreich 2017 sehr dynamisch. Nach einem von einer großen Desinvestition gekennzeichnetem Jahr 2016 sind 2017 einige größere Direktinvestitionsprojekte abgeschlossen worden. Die Finanzierung über konzernintern vergebene Kredite ist rückläufig, dafür wird für das Berichtsjahr 2017 mit überdurchschnittlich hohen reinvestierten Gewinnen gerechnet. Dadurch werden sowohl bei aktiven Direktinvestitionen mit 201 Mrd EUR als auch bei passiven Direktinvestitionen mit 155 Mrd EUR neue Höchststände erreicht.

## 1 Globales Umfeld 2017

Die globalen Direktinvestitionsflüsse sind 2017 im Vergleich zum Vorjahr stark zurückgegangen. Die Zuflüsse betragen 1,52 Billionen USD im Vergleich zu 1,81 Billionen USD 2016, das entspricht einem Rückgang von 16%. In einem Umfeld von starkem Weltwirtschaftswachstum sowie steigenden Handelsvolumina ist die Verlangsamung der Direktinvestitionsflüsse vor dem Hintergrund historischer Entwicklungen überraschend.

---

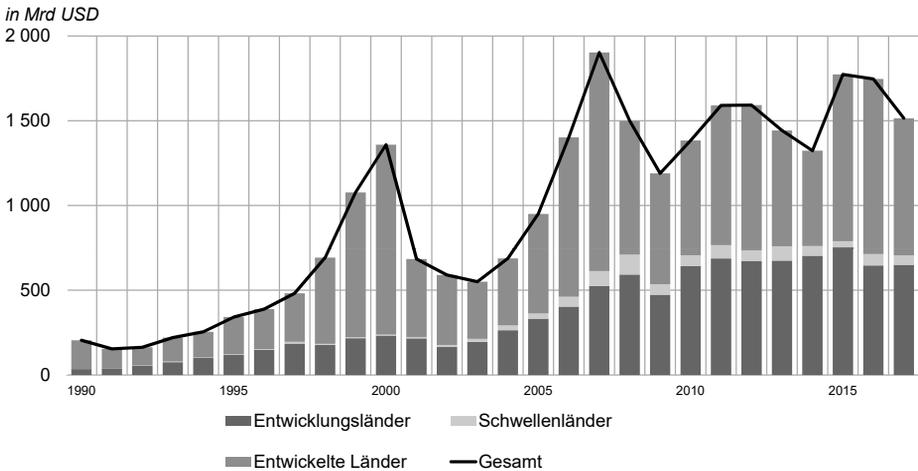
<sup>1</sup> Zu Redaktionsschluss (28. März 2018) lagen österreichische sowie internationale Transaktionsdaten bis einschließlich 2017 sowie Direktinvestitionsbestandsdaten bis Jahresende 2015 vor. Die ausgewiesenen Bestände zum 31. Dezember 2016 sowie zum 31. Dezember 2017 beruhen daher auf Fortschreibungen.

Abbildung 6.1: **Weltweite Direktinvestitionsflüsse und -bestände**

Quelle: UNCTAD.

Maßgeblich beigetragen zu diesem Ergebnis haben die schwachen Zuflüsse in entwickelte Länder, vor allem nach Europa (–27% Zufluss im Vergleich zu 2016) und Nordamerika (–33%). Betroffen waren insbesondere das Vereinigte Königreich beziehungsweise die Vereinigten Staaten. Genau diese beiden Länder hatten jedoch 2016 besonders hohe Zuflüsse durch große Übernahmen zu verzeichnen. Die meisten anderen europäischen Länder konnten dagegen ein leichtes Wachstum erzielen. Abgedeutet wurde die Verringerung der Zuflüsse in entwickelte Länder insgesamt auch durch besonders hohe Direktinvestitionszuflüsse nach Australien (+11%). Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländer waren hingegen stabil (+2%). Regional betrachtet, sind die Zuflüsse in Afrika auf Vorjahresniveau, in asiatischen, mittel- und südamerikanischen Entwicklungsländern sowie in der Karibik wurde ein geringes Wachstum ermittelt. Besonders bemerkenswert ist das Wachstum der Direktinvestitionszuflüsse in mittel- und südamerikanischen Entwicklungsländern (+3%), das erste seit fünf Jahren.

Abbildung 6.2: **Weltweite Direktinvestitionsflüsse nach Ländergruppen (DI-Zuflüsse)**



Quelle: UNCTAD.

Die Entwicklung nach Art der Transaktion zeigt bei Fusionen und Übernahmen erstmals seit 2013 kein Wachstum. Mit 666 Mrd USD liegen sie jedoch immer noch auf hohem Niveau. Angekündigte Greenfield-Direktinvestitionsprojekte<sup>2</sup> waren 2017 ebenfalls rückläufig, im Vergleich zum Vorjahr fielen sie um -32% auf 571 Mrd USD. Besonders stark war der Rückgang in Entwicklungsländern. Dies kann als negativer Indikator für Direktinvestitionsströme in den kommenden Jahren gewertet werden.<sup>3</sup>

Der Ausblick der UNCTAD für 2018: Hohes Wirtschaftswachstum, steigende Handelsvolumina und steigende Rohstoffpreise sind tendenziell Faktoren, die eine Zunahme der Direktinvestitionen wahrscheinlicher machen. Dem entgegen stehen jedoch geopolitische Risiken sowie drohende Unsicherheiten durch die Neuausrichtung der US-amerikanischen Wirtschaftspolitik. Multinationale Konzerne aus den Vereinigten Staaten könnten dadurch ihre globalen Konzernstrukturen sowie ihr Investmentverhalten deutlich verändern. Erste konkrete Effekte konnten bereits Ende 2017 beobachtet werden. Durch die 2018 in Kraft getretene US-Steuerreform gingen die Dividendenausschüttungen nach Amerika im 4. Quartal 2017 deutlich zurück. Die UNCTAD schätzt, dass beinahe 2 Billionen US-Dollar, die derzeit von US-amerikanischen Großkonzernen als Direktinvestitionen im Rest der Welt investiert sind, schlagartig zurück nach Amerika fließen könnten.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Es handelt sich tatsächlich um „Announced greenfield projects“ als eigenen Indikator.

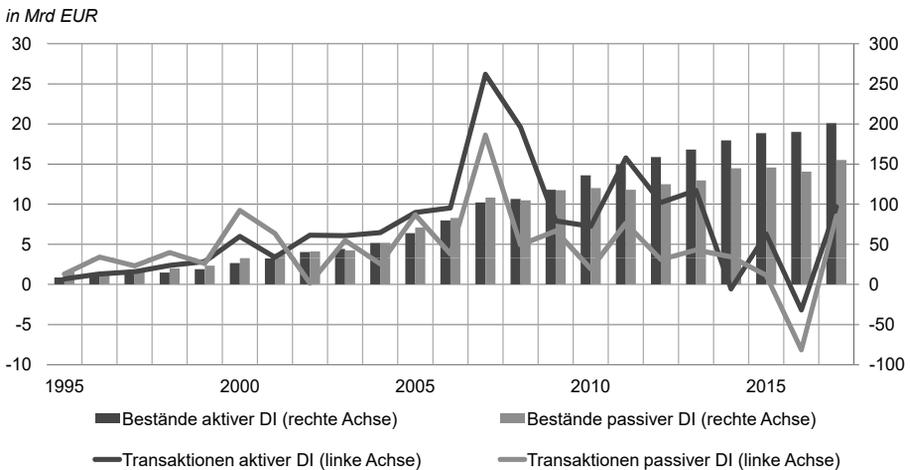
<sup>3</sup> UNCTAD 2018a.

<sup>4</sup> UNCTAD 2018b.

## 2 Aktuelle Entwicklungen in Österreich

Im Gegensatz zum globalen Trend wurden in Österreich 2017 starke Direktinvestitionszuflüsse gemessen. Passive Direktinvestitionen stiegen durch Transaktionen um +8,5 Mrd EUR (Vorjahr: –8,1 Mrd EUR), das ist der höchste Wert seit dem Rekordjahr 2007. Aktive Direktinvestitionen<sup>5</sup> hatten sogar Zuflüsse von +9,7 Mrd EUR (Vorjahr: –3,2 Mrd EUR) zu verzeichnen. Anders als in einigen vergangenen Jahren, in denen oft nicht transaktionsbedingte Bestandsveränderungen eine große Rolle spielten, sind 2017 Transaktionen maßgeblich für die neuen Rekordbestände verantwortlich: Die Direktinvestitionsbestände in Österreich (passive Direktinvestitionen) betragen zum 31.12.2017 bereits 155 Mrd EUR. Heimische Investoren hielten erstmals mehr als 200 Mrd EUR an Direktinvestitionen im Ausland (201 Mrd EUR).<sup>6</sup>

Abbildung 6.3: **Österreichische Direktinvestitionsflüsse und -bestände**



Quelle: OeNB.

Der signifikante Unterschied zwischen den Zuflüssen 2017 und den Abflüssen im Jahr 2016 hängt auch mit einem großen Desinvestitionsfall des Vorjahres zusammen. Dabei handelt es sich um den weitgehenden Rückzug der Osteuropaaktivitäten der UniCredit aus Österreich. Dieser schlug sich mit etwa –10,0 Mrd EUR auf beiden Seiten der Direktinvestitionsstatistik nieder.

Auch 2017 gibt es einen prägenden Fall, nämlich eine Kapitalerhöhung von +6,2 Mrd EUR des russischen Konzerns Lukoil bei seiner österreichischen Tochter, in der das Auslandsgeschäft gebündelt ist. Diese Transaktion wird entsprechend den Regeln des 6. Zahlungsbilanzmanuals des Internationalen Währungsfonds wie auch den Regeln des ESGV 2010 aufgrund der Sitzlandzuordnung als Zufluss von passiven Direktinvestitionen verbucht, wenngleich das

<sup>5</sup> Österreichische Direktinvestitionen im Ausland.

<sup>6</sup> Verifiziert werden diese vorläufigen Werte erst mit den detaillierten Befragungsergebnissen, die im September 2019 vorliegen.

Kapital wieder im Ausland investiert wurde. Wie schon der Pressemitteilung des Unternehmens zu entnehmen ist, wird das frische Kapital als Grundlage für neue Projekte im Ausland verwendet, die wiederum als Zuflüsse bei aktiven Direktinvestitionen gezählt werden.<sup>7</sup> Obwohl in Fällen wie diesem ein Großteil der Mittel nicht in Österreich verbleiben und für Konzernaktivitäten im Ausland verwendet wird, handelt es sich um keine Special Purpose Entity (SPE), da am Standort in Wien das Management angesiedelt ist.<sup>8</sup>

Über den beschriebenen großen Fall hinaus gab es 2017 einige weitere große Geschäftsfälle bei passiven Direktinvestitionen: exemplarisch etwa der *Börsengang der BAWAG* im Oktober, die *Fusion von RHI mit der brasilianischen Magnesia* und das Listing an der London Stock Exchange sowie die *Übernahme von Conwert durch die deutsche Vonovia*. Highlights in Zusammenhang mit aktiven Direktinvestitionen waren die strategische Verlagerung der *Auslandsaktivitäten der OMV nach Russland*, die *Übernahmen der ams AG in Amerika und Asien* sowie der *Kauf der Südwestbank durch die BAWAG*.

### 3 Passive Direktinvestitionen

#### 3.1 Veränderungsrechnung

Nach einem Bestandsrückgang im Jahr 2016 (transaktionsbedingt durch den UniCredit-Rückzug) gab es 2017, wie eingangs bereits erwähnt, kräftige Zuwächse beim Erwerb von österreichischen Unternehmensanteilen durch Ausländer (+8,5 Mrd EUR). Auch die Preis- und Wechselkurseffekte wirken mit +4,2 Mrd EUR deutlich bestandserhöhend. Dabei sind die Wechselkurseffekte mit +0,7 Mrd EUR der kleinere Einflussfaktor, da bei passiven Direktinvestitionen der überwiegende Anteil in Euro bewertet wird. Von den Preisänderungen, die mit +3,5 Mrd EUR besonders stark ausfallen, ist ein wesentlicher Teil auf den BAWAG-Börsengang zurückzuführen. Dazu ein kurzer methodischer Exkurs zur Darstellung unterschiedlicher Bewertungen in den Direktinvestitionen: Die internationalen Handbücher zur Erstellung von außenwirtschaftlichen Statistiken streben grundsätzlich eine Bewertung aller Assets zu Marktwerten an. Im Falle börsennotierter Unternehmen ist das auch leicht umzusetzen. Bei nicht börsennotierten Firmen kommt die sogenannte „own funds at book value“-Methode zum Einsatz. Es wird das anteilige Eigenkapital des Investors am Direktinvestitionsunternehmen herangezogen. Im Falle der BAWAG war die Beteiligung vom US-Konzern Cerberus so dargestellt. Durch den Börsengang und die damit einhergehende Veränderung der Bewertungsmethode von „own funds at book value“ zum Börsenwert hat sich der Wert der BAWAG – zumindest statistisch – deutlich erhöht. Da diese Wertsteigerung

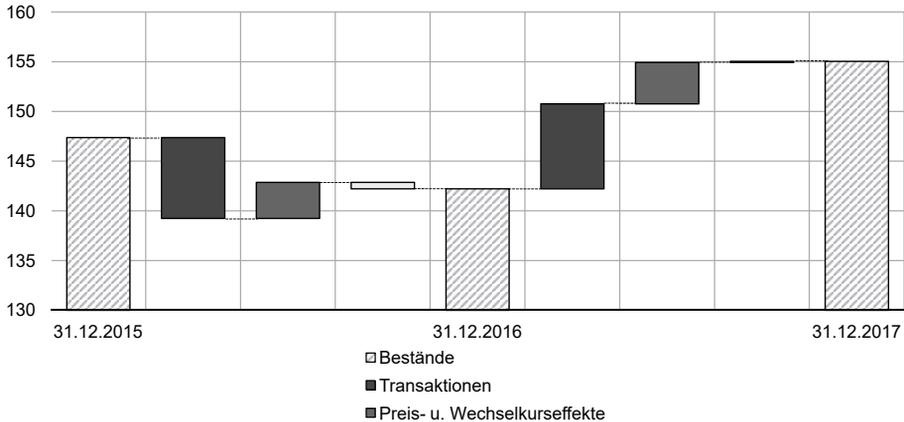
<sup>7</sup> [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20171222\\_OTS0084/lukoil-legt-klares-bekennnis-zum-standort-oesterreich-ab-62-milliarden-euro-fuer-lukoil-international-gmbh-in-wien-bild](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20171222_OTS0084/lukoil-legt-klares-bekennnis-zum-standort-oesterreich-ab-62-milliarden-euro-fuer-lukoil-international-gmbh-in-wien-bild).

<sup>8</sup> Um die Interpretation von Direktinvestitionsdaten zu gewährleisten, wird derzeit in internationalen Arbeitsgruppen die Definition von SPEs nachgeschärft sowie etwaige Alternativen geprüft.

nicht transaktionsbedingt ist, muss sie einer anderen Kategorie zugeordnet werden, in diesem Falle den Preiseffekten. Die sonstigen Veränderungen (Reklassifikationen, statistische Diskrepanzen) sind äußerst gering (+0,1 Mrd EUR), daher stiegen in Summe die passiven Direktinvestitionen zum 31.12.2017 auf einen neuen Höchststand von 155 Mrd EUR.

Abbildung 6.4: **Passive Direktinvestitionen: Veränderungsrechnung**

in Mrd EUR

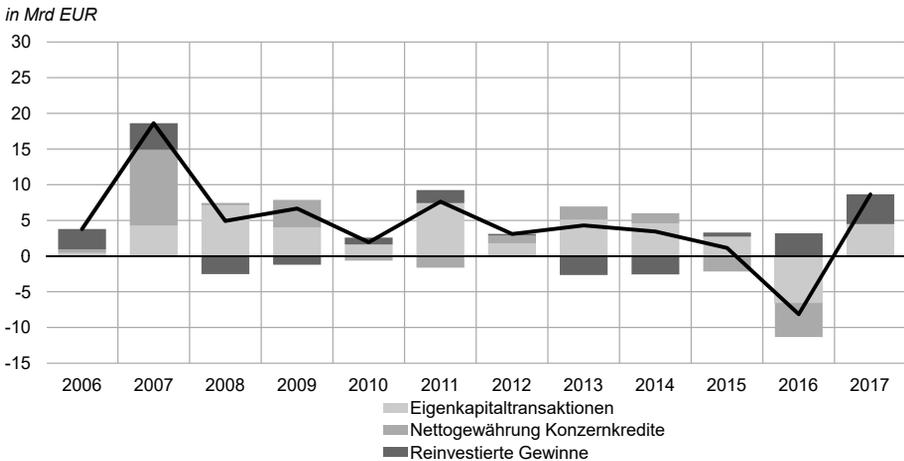


Quelle: OeNB.

### 3.2 Transaktionen nach Komponenten

Transaktionen als wichtiger Bestandteil von Analysen der Direktinvestitionsverhältnisse können in drei Komponenten zerlegt werden: Eigenkapitaltransaktionen (etwa Kapitalerhöhungen, der Erwerb bzw Verkauf von Unternehmensanteilen), reinvestierte Gewinne sowie konzernintern vergebene Kredite. Eigenkapitaltransaktionen sind die Kernkategorie, die langfristige Investmenttrends am ehesten widerspiegelt. 2017 sind sie mit +4,5 Mrd EUR nach zwei schwächeren Jahren wieder auf dem Niveau von 2013 und 2014. Bei konzerninternen Finanzierungen durch Kredite haben sich Neugewährungen und Rückzahlungen weitgehend neutralisiert, es bleibt lediglich ein minimaler Zuwachs von 23 Millionen Euro. Von 2007 bis 2014 flossen durch die Gewährung von Konzernkrediten 17 Mrd EUR in österreichische Direktinvestitionsunternehmen, seit 2015 wurden jedoch bereits wieder 7 Mrd EUR davon abgezogen. Konzernkredite stellen aufgrund der hohen Volatilität (es werden beispielsweise auch Handelskredite sowie in Einzelfällen konzernintern begebene Anleihen berücksichtigt) keinen verlässlichen Indikator für Investitionstrends dar. Die dritte Kategorie sind nicht an die Investoren ausgeschüttete Gewinne. Sie beruhen für die Jahre 2016 und 2017 auf Schätzungen, es wird 2016 (+3,2 Mrd EUR) und 2017 (+4,2 Mrd EUR) von einer deutlichen Steigerung gegenüber den Vorjahren ausgegangen.

Abbildung 6.5: Passive Direktinvestitionen nach Komponenten

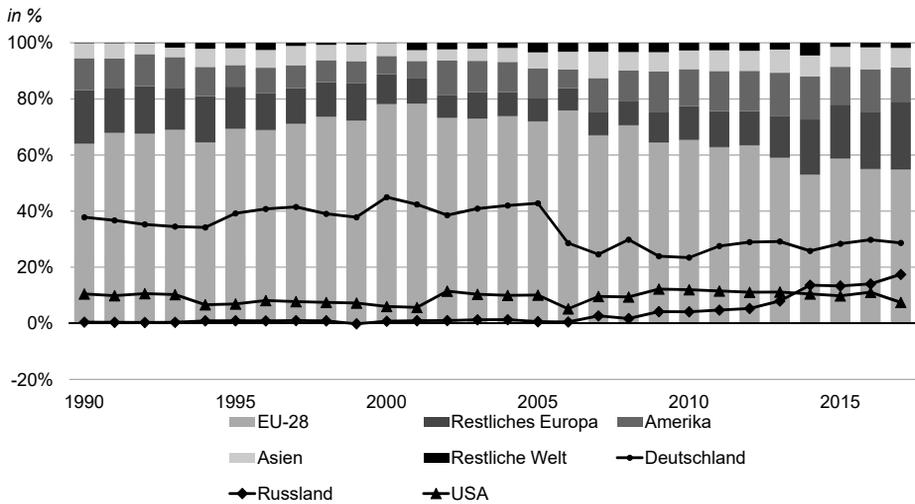


Quelle: OeNB.

### 3.3 Regionale Verteilung nach Herkunftsländern

Die hier ausgewiesene regionale Darstellung der Herkunftsländer von Direktinvestitionen wird nach dem „Ultimate Beneficial Owner“-Konzept erstellt. Eine Investition aus Deutschland in Österreich wird beispielsweise den Vereinigten Staaten zugerechnet, wenn das deutsche Unternehmen Teil eines US-Konzerns ist. Nachfolgend werden die relativen Anteile einzelner Länder dargestellt. Dabei zeichneten sich im Jahr 2017 zwei deutliche Veränderungen ab: der steigende Anteil Russlands sowie der sinkende Anteil der Vereinigten Staaten. Dieser Trend ist seit 2009 zu beobachten und hat sich im vergangenen Jahr stark beschleunigt. Grund ist einerseits der Börsengang der BAWAG, bei dem der US-Konzern Cerberus Anteile verkauft hat, sowie ein Rückgang von gewährten Konzernkrediten aus den Vereinigten Staaten und andererseits die eingangs erwähnte Riesentransaktion des russischen Rohstoffkonzerns Lukoil.

Dies spiegelt sich auch in einer Darstellung nach Ländergruppen: EU-28, restliches Europa inklusive Russland bzw nicht europäische Investoren dominierten weiterhin das Gesamtbild, sie sind für 79% der passiven Direktinvestitionsbestände verantwortlich. Innerhalb Europas hat jedoch in der langfristigen Betrachtung die Bedeutung der EU-28-Länder abgenommen. Hatten 2001 noch 78,3% aller passiven Direktinvestitionen ihren Ursprung in EU-Mitgliedstaaten, waren es 2017 nur mehr 55,6%. Die Gruppe „Restliches Europa“, zu der auch Russland zählt, hat in den letzten zehn Jahren ihren Anteil von 8,2% auf 24,2% erhöht. Der Anteil außereuropäischer Investoren ist in Summe im Jahr 2017 auf 21% gesunken, die stärksten Rückgänge waren aus Amerika (-2,8%) zu beobachten.

Abbildung 6.6: **Regionalverteilung passiver Direktinvestitionsbestände**

Quelle: OeNB.

## 4 Aktive Direktinvestitionen

### 4.1 Veränderungsrechnung

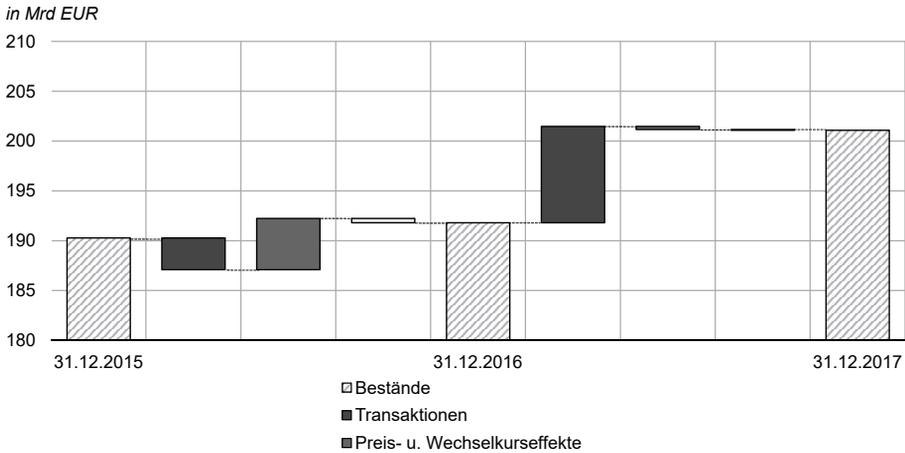
Die Bestände österreichischer Direktinvestitionen im Ausland sind gegenüber dem Vorjahr um +11,1 Mrd EUR gewachsen und haben mit 201,1 Mrd EUR einen neuen Rekordwert erreicht. Das ist verglichen mit der Steigerung von 2015 auf 2016 (+1,5 Mrd EUR) ein überaus deutlicher Anstieg. Der Großteil des Zuwachses ist auf Transaktionen zurückzuführen (+9,7 Mrd EUR), da gleich mehrere österreichische Konzerne im Ausland zukaufen. In den Zahlen enthalten ist die Beteiligung der OMV am westsibirischen Erdgasfeld Yuzhno Russkoye, das um 1,8 Mrd EUR vom deutschen Energiekonzern Uniper erworben wurde.<sup>9</sup> 2017 war auch das Closing für die Übernahme von Heptagon, einem Sensorhersteller aus Singapur, durch die österreichische ams AG.<sup>10</sup> Der Kaufpreis besteht in diesem Fall aus einer Vorabzahlung von etwa 500 Mio EUR und einer Besserungsvereinbarung abhängig von zukünftigen Erträgen (maximal jedoch 250 Mio EUR). Hervorzuheben ist auch noch die Übernahme der deutschen Südwestbank durch die BAWAG im Dezember des Berichtsjahres 2017.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> <http://www.omv.com/portal/generic-list/display?lang=de&contentId=125577439192021>.

<sup>10</sup> <http://ams.com/ger/content/view/full/485059>.

<sup>11</sup> <https://www.bawaggroup.com/linkableblob/-/406582/89482af86d6eb1d6e532b5c2675f2f45/20171207-closing-suedwestbank-data.pdf>.

Abbildung 6.7: Aktive Direktinvestitionen: Veränderungsrechnung



Quelle: OeNB.

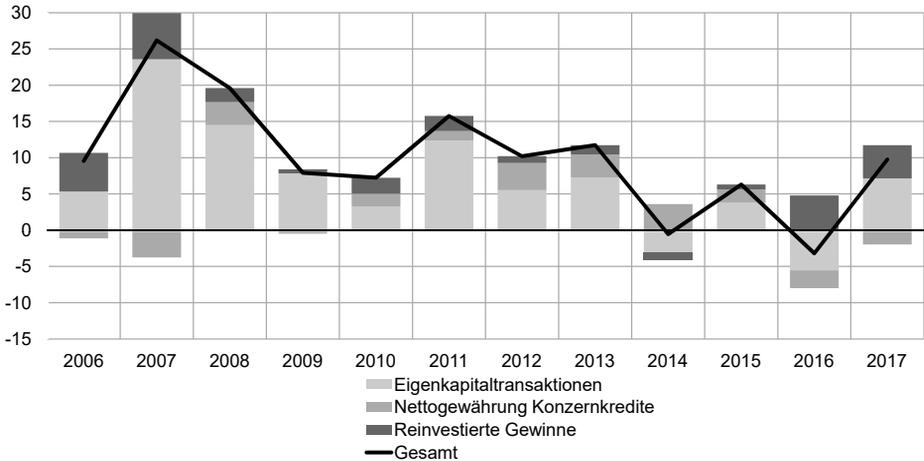
Die Preis- und Wechselkurseffekte sind mit  $-0,3$  Mrd EUR per saldo minimal. Dahinter verbergen sich jedoch völlig gegenläufige Entwicklungen. Die Wechselkurseffekte wirken sich mit  $-4,4$  Mrd EUR negativ auf die Bestände aus, die Preiseffekte mit  $+4,1$  Mrd EUR hingegen positiv. Bei den Wechselkurseffekten war der starke Euro vor allem gegenüber US-Dollar ( $-1,6$  Mrd EUR), Schweizer Franken ( $-0,7$  Mrd EUR), Dirham der Vereinigten Arabischen Emirate ( $-0,6$  Mrd EUR) sowie türkischer Lira ( $-0,5$  Mrd EUR) der Grund für die Abwertung. Nennenswerte Aufwertungen kamen beinahe ausschließlich von einigen Währungen aus dem CESEE-Raum (va tschechische Kronen und polnischen Zloty zusammen  $+1,0$  Mrd EUR) zustande. Die Preiseffekte ( $+4,1$  Mrd EUR) verteilten sich über viele Länder und Geschäftsfälle und entstanden typischerweise bei Börsengängen oder Kaufpreisen, die über dem Buchwert lagen.

## 4.2 Transaktionen nach Komponenten

Transaktionsseitig war 2017 bei aktiven Direktinvestitionen mit  $+9,7$  Mrd EUR ein starkes Jahr. Den größten Anteil daran hatte die wichtige Komponente der Eigenkapitaltransaktionen ( $+7,1$  Mrd EUR). Viele der im letzten Kapitel angeführten Investitionen wurden als Eigenkapitaltransaktion durchgeführt. Ähnlich wie auf der Passivseite gingen die gewährten Konzernkredite ( $-2,0$  Mrd EUR) bereits das zweite Jahr in Folge zurück.

Abbildung 6.8: **Aktive Direktinvestitionen nach Komponenten**

in Mrd EUR

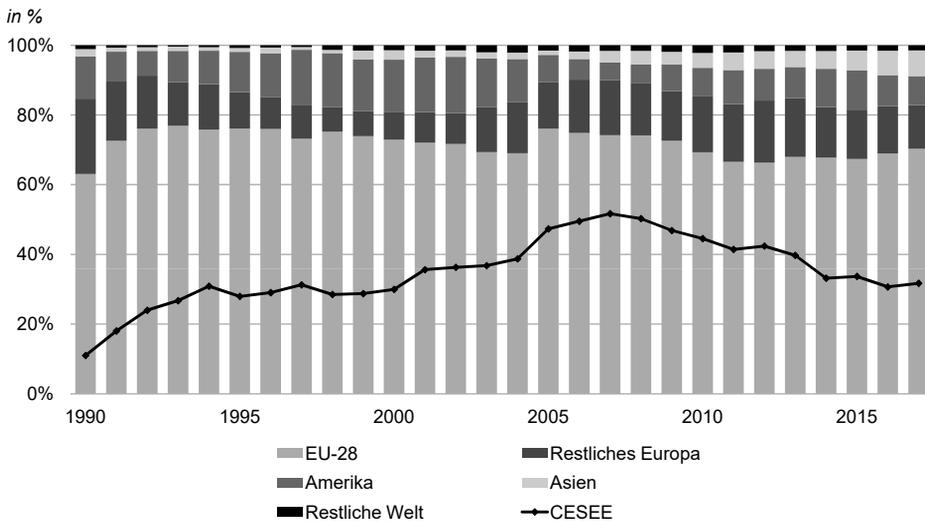


Quelle: OeNB.

Die Zahlen für nicht ausgeschüttete (und daher reinvestierte) Gewinne beruhen am aktuellen Zeitrand (2016 und 2017) auf Schätzungen, deshalb auch an dieser Stelle der Hinweis, dass erfahrungsgemäß noch größere Revisionen erfolgen können. Auf Basis dieser Berechnungen werden sowohl für das Jahr 2016 als auch für 2017 deutlich höhere Unternehmensgewinne als in den Vorjahren und daher auch robuste reinvestierte Gewinne erwartet.

### 4.3 Regionale Verteilung nach Zielländern

Auch bei der Regionalverteilung von aktiven Direktinvestitionen sind die EU-Staaten die wichtigsten Zielländer. 70,3% aller österreichischen Direktinvestitionen haben Unionsländer zum Investitionsziel. Der Anteil war bis 2012 auf 66,3% gefallen, erhöhte sich allerdings seither wieder. Sehr wechselhaft verhält es sich mit Investitionen in den CESEE-Raum. Zum Höhepunkt 2007 entfiel mehr als die Hälfte der österreichischen Direktinvestitionen auf die Länder dieser Region. Seither ist der Anteil stark gefallen, der (vorläufige) Tiefpunkt mit 30,7% wurde durch den Rückzug der Bank Austria 2016 erreicht, 2017 gab es eine leichte Erhöhung auf 31,6%.

Abbildung 6.9: **Regionalverteilung aktiver Direktinvestitionsbestände**

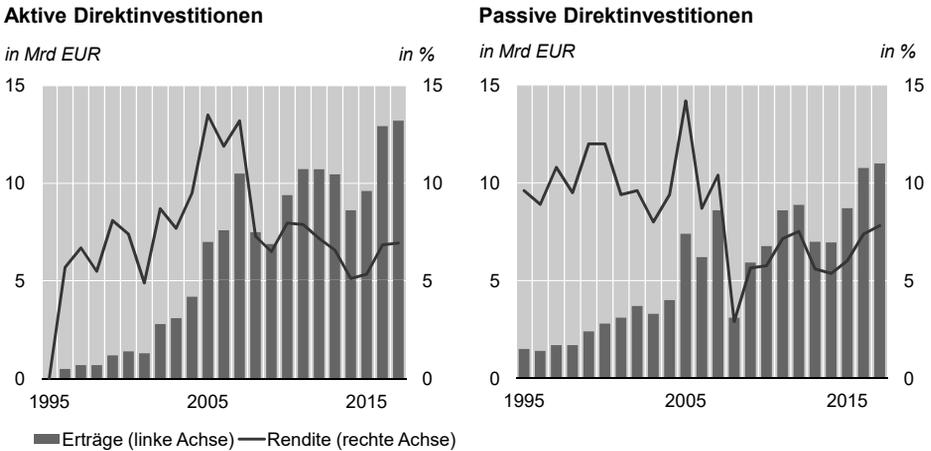
Quelle: OeNB.

Der Anteil aller anderen Weltregionen außerhalb Europas blieb mit 17,2% im Vergleich zum Vorjahr praktisch unverändert, Asien konnte seinen Anteil um 0,3 Prozentpunkte steigern, während Amerika 0,6% Prozentpunkte verlor. Im längerfristigen Trend der letzten zehn Jahre ist jedoch eine deutliche Aufwärtstendenz zu verzeichnen, so betrug der Anteil im Jahr 2007 nur 9,9%.

## 5 Erträge

Die aus Direktinvestitionen lukrierten Erträge setzen sich aus den anteiligen Unternehmensgewinnen einerseits sowie aus den Zinsen gewährter Konzernkredite andererseits zusammen. Da die Unternehmensbilanzen für die Jahre 2016 und 2017 bei Erstellung des Datensets noch nicht berücksichtigt werden konnten, sind die Ertragsdaten für das Berichtsjahr 2015 die aktuellsten auf Bilanzmeldungen beruhenden Zahlen. Sie weisen für aktive Direktinvestitionen Erträge von 9,6 Mrd EUR aus, das entspricht in Relation zum Direktinvestitionskapital per Ende 2014 einer Rendite von 5,3%. Österreichische Direktinvestitionsunternehmen andererseits bescherten ihren ausländischen Investoren Erträge von 8,7 Mrd EUR und damit eine etwas höhere Rendite von 6,0%.

Abbildung 6.10: Erträge aus Direktinvestitionen



Quelle: OeNB.

Regional betrachtet, wurden die Erträge aus aktiven Direktinvestitionen vor allem in der Tschechischen Republik (+1,7 Mrd EUR), Deutschland (+1,0 Mrd EUR), Ungarn (+1,0 Mrd EUR) und Russland (+0,8 Mrd EUR) erwirtschaftet. Umgekehrt fließen die bei österreichischen Direktinvestitionsunternehmen erwirtschafteten Erträge hauptsächlich in die Niederlande (+2,8 Mrd EUR) und nach Deutschland (+2,6 Mrd EUR).

## 6 Literatur

- IMF, (2009), Balance of Payments and International Investment Position Manual; Sixth Edition (BPM6); Washington 2009.
- OECD, (2008), Benchmark Definition of Foreign Direct Investment; Fourth Edition (BD4); OECD, 2008.
- UNCTAD, (2018a), World Investment Trends Monitor No. 28; January 2018; New York and Geneva 2018.
- UNCTAD, (2018b), Investment Trends Monitor No. 29 February 2018; New York and Geneva 2018.

### Austrian foreign direct investment – recent developments

Austrian direct investment rose in 2017 significantly in contrast to global trends. While in 2016 a major divestment dominated the overall picture, the development in 2017 was characterized by several FDI-deals. Intracompany loans are losing importance, reinvested earnings on the other hand are expected to perform strongly in 2017. Overall new record stocks were calculated, EUR 201 billion for outward FDI and EUR 155 billion for inward FDI.

JEL code: F2

**Spezialthema**

# **Protektionismus**

**Ursachen, Erscheinungsformen,  
ökonomische Effekte**



# International trade: Facts and fictions

Harald Badinger<sup>1</sup>, Jesus Crespo Cuaresma<sup>2</sup>, Harald Oberhofer<sup>3</sup>

International trade has recently come under fire in the public debate. In particular, trade has been blamed as vehicle for exploiting developing economies, being responsible for increased inequality and the destruction of the environment. This chapter reviews the empirical evidence available on these matters and also briefly discusses the potential effects of rising protectionism taking the Brexit and US president Trump's trade policy as two cases in point. Regarding the relation between trade and economic development, evidence is overwhelming. Trade increases per capita income. The link between trade and inequality appears to be much less clear-cut. A similar conclusion holds true for the relationship between trade and environmental depletion. The empirical evidence points to ambiguous results, suggesting that the effects of trade are multifaceted and potentially offsetting, requiring a careful consideration of possible side-effects of liberalization. Furthermore, available evidence overwhelmingly suggests that Brexit will induce welfare losses in the UK due to the formation of new barriers to trade. In a similar vein, Donald Trump's current trade policy approach might lead to a "trade war" between the largest economies around the globe with implied welfare losses spread all over the world.

"Whether we consider the prohibition of some types of domestic trade or international exchange, or the preservation of antiquated techniques and production methods in businesses owned and operated by the 'protected bourgeoisie', there is a generic similarity between the sweeping advocacy of restricted competition and the flourishing of precapitalist values and habits of thought. (...) It is one of the ironies of the history of ideas that some who advocate radical politics today often fall for old economic positions that were so unequivocally rejected by Smith, Ricardo and Marx."  
Amartya Sen, *Development as Freedom*

## 1 Introduction

It is a fundamental principle of economics that, when two subjects freely engage in trade with each other, the outcome will be beneficial to both of them. Why, otherwise, should the exchange take place after all? This holds true whether the two agents involved are households, firms, non-profit organizations,

---

<sup>1</sup> Vienna University of Economics and Business, Austrian Institute of Economic Research.

<sup>2</sup> Vienna University of Economics and Business, Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital, International Institute for Applied Systems Analysis, Austrian Institute of Economic Research.

<sup>3</sup> Vienna University of Economics and Business, Austrian Institute of Economic Research.

or governmental institutions. It also holds true whether the exchange takes place between agents within the borders of a single country or not, ie, whether trade is national or international. Hence, trade, by its very construction, is a win-win situation, at least under “normal” conditions. As a consequence, it is not too surprising that economists – while being split on many questions – answer with a close to single voice on whether free trade is desirable.

What is more surprising in this context is that trade, specifically international trade, has recently come under fire (again) in the public debate. Advocates of protectionism come along in various forms, marching on the far political right or the far political left, some of them meandering around without any apparently consistent political view of the world. It is beyond the scope of this article to enumerate, analyze, and address the multifaceted faces of anti-trade and anti-globalization movements. It is also beyond its intent, since this would be hardly a worthwhile exercise from an economic perspective. Nevertheless, without claiming comprehensiveness, some popular anti-trade arguments shall be considered in the following by presenting empirical evidence on the issues involved in these discussions.

First, there is a line of argument, often found in the political debate, which holds that protectionism is an instrument for a country to gain, thereby implicitly meaning but usually not explicitly stating “to gain at the expense of other countries”. This view is based on the naive assumption that protectionism is a one shot-game and that protectionist measures would not be followed by retaliation measures of other countries. This gains-from-protectionism argument is a clear case of a fallacy of composition, since it is impossible that all countries of the world can gain at the expense of others. In fact, this argument is reminiscent of the mercantilist view of the world, which could only work if all countries in the world would simultaneously run a current account surplus. This line of flawed ‘reasoning’ shall not be discussed further here.

Another, more serious line of arguments holds that trade may have detrimental effects on some countries when it takes place under other than “ideal” conditions (such as perfect competition) assumed in standard (undergraduate) textbook models. As economists well know, this may in fact be the case and is a relatively simple consequence of the theory of the second best. It is hence a too obvious strawman-type of argument employed by critics of international trade that so-called “mainstream economics” claims that trade is beneficial under any circumstances, and more generally, that free markets are beneficial under any circumstances. This claim will hardly be found in the scientific literature, in contrast, the consequences of the interaction of free trade with market imperfections have been the subject of intensive research and are to a large extent well understood. Moreover, the key question that arises in this context is: If there are circumstances (market imperfections) that make trade undesirable (at least for some countries involved), should we try to get rid of trade or should we try to get rid of (or try to regulate) the imperfections causing a malfunctioning of the market in order to become able to reap the gains from trade? Obviously, the welfare maximizing choice is the latter one and much of the economic literature has been concerned with the analysis of market imperfections in various forms and how to respond from a policy perspective in an

optimal way. A survey of this literature, while being a worthwhile exercise, is beyond the scope of this article.

What this chapter instead does and can do within the given space constraints is to revisit selective yet representative empirical evidence on the effects of international trade related to some of the arguments provided in the current public discussion on trade policy. A comprehensive and systematic survey would require a book length treatment as it is given, eg, by Bhagwati (2007) or Irwin (2015). Hence, we focus on those presumed trade effects that are on the center stage of the public and policy debate. In the next section, we start by considering the role of trade for development, income inequality, and environmental depletion. We then briefly discuss two recent cases of rising protectionism, ie, the Brexit and US president Trump's trade policy. This chapter finally closes by offering some concluding remarks.

## 2 Globalization and its discontents: Revisiting the facts

### 2.1 International trade and economic development

Although a considerable body of empirical research provides evidence of a positive (partial) correlation between trade openness measures and income per capita growth, establishing the causal link between these two phenomena implies moving beyond pure correlation measures to research designs that allow for the identification of a causality structure in the relationship. From a theoretical point of view, specialization through comparative advantages, the exploitation of increasing returns to scale in production from operating on larger markets, the pro-competitive effect of trade and the diffusion of technology through trade appear as potential mechanisms implying that trade openness affects economic development in a causal manner.

If countries whose incomes are high for reasons different from trade openness tend to trade more, interpreting correlation-based measures of association as causal linkages would tend to lead to an overestimation of the effect of trade on aggregate income measures. Similarly, if the trade openness variable serves as a proxy for other growth-enhancing economic policy variables (as, for instance, Rodriguez and Rodrik, 2000, argue), the same problem of potential overestimation will be present if standard regression methods are used to quantify the trade-growth nexus.

In order to obtain reliable estimates of the effect of trade on economic growth, several identification strategies have been entertained in the existing empirical literature. Frankel and Romer (1999) propose the use of gravity equations for trade as a first-stage regression in the framework of regression models estimated with two-stage-least-squares methods to account for the endogeneity of trade openness. Such an identification scheme allows for the use of intuitively valid instruments (geographical variables measuring proximity between country pairs, as well as country size as a determinant of within-country trade) to estimate the causal effect of international openness on economic development. The results in Frankel and Romer (1999) suggest that empirical studies which do

not account for such endogeneity problems may have systematically underestimated the effect of trade as a causal determinant of income growth differences across countries. In addition, the growth decomposition exercise provided by Frankel and Romer (1999), which considers the effects of physical capital intensity, human capital and productivity on income per capita, suggests that the positive effects of international trade take place through its effect on all of these components, but in particular through the productivity channel. Other studies that account for potential simultaneity bias in the trade-growth relationship confirm the result that controlling for endogeneity does not reduce the positive effect found in standard regression models (see for example the discussion in the literature review by Lewer and Van der Berg, 2003). Measurement error tends to be claimed responsible for such a potentially counterintuitive result, since the extent of international transactions created by trade linkages is only imperfectly accounted for by the share of exports and imports in total GDP.

The overwhelming empirical evidence on the positive effect of trade liberalization on economic growth is reflected in the broad consensus found in the profession concerning the support for free trade policies. Whaples (2006) presents the results of a survey among 210 Ph.D. economists randomly selected from the American Economic Association, who were asked about their opinion about different economic policy issues. The theme that leads to the maximal degree of agreement is precisely international trade, with 87.5% of the economists surveyed supporting the elimination of tariffs and other barriers to trade and 90.1% opposing restrictions for employers to outsource work to foreign countries.<sup>4</sup> To put these figures in context, note that such a level of consensus is broadly comparable to that found among climate scientists in the question of whether humans are responsible for global warming (see Cook et al, 2016).

## 2.2 International trade and income inequality

The Stolper-Samuelson theorem, which appears as a result within the standard theoretical framework given by the Heckscher-Ohlin model, predicts changes in the distribution of income when trade openness leads to changes in the relative price of goods. Factor price adjustments across sectors are the main theoretical mechanism behind changes in factor income inequality within countries under the light of the seminal neoclassical model. Modern trade theory, on the other hand, emphasizes the role of firm heterogeneity in the context of open markets and thus concentrates on between-firm differences in wages as the central mechanism for trade to affect wage inequality (see for example Helpman et al, 2017).

---

<sup>4</sup> Just recently, a similar picture emerged from a survey among “IGM Economic Experts Panel” members which have been asked on whether they would agree on the following statement: *“Imposing new US tariffs on steel and aluminum will improve Americans’ welfare.”* Among these distinguished economists 65% strongly disagreed and additional 28% disagreed with this statement. Not a single one gave the answer “Uncertain”, “Agree” or “Strongly agree”. Further details are available online accessing <http://www.igmchicago.org/surveys/steel-and-aluminum-tariffs>.

The empirical evidence on the effect of globalization on (within-country) inequality has been hitherto largely inconclusive. The reasons for the lack of consistency in the results of the empirical literature dealing with the trade-inequality link are partly related to the difficulty of approximating quantitatively the variables which are responsible for the particular effects predicted in the theoretical studies, as well as of capturing second-round (general equilibrium) effects of relative price changes triggered by trade. Moving away from standard measures of trade openness, the recent work by Roser and Crespo Cuaresma (2016) presents empirical results for OECD economies based on econometric models which include a variable measuring the imports from developing countries instead of overall trade openness. Such a variable should approximate the effects implied by the Stolper-Samuelson theorem in a more concise manner than those used hitherto in empirical assessments. Their results indicate that increased trade from developing economies tends to raise income inequality in OECD countries between different types of labor.

However, the fact that relatively poor households tend to consume a larger share of tradable goods as compared to their wealthier counterparts implies that the immediate gains of trade liberalization realized in lower prices of tradable goods accrue overproportionally to the lower part of the income distribution. While the recent evidence on trade liberalization causing pro-poor economic growth through (short-term) price adjustments is very convincing (see Fajgelbaum and Khandelwal, 2016), the evidence on the long-run effects of changes in relative prices on the income of the poor is mixed. The (long-term) second order effects on innovation and structural change due to the dynamics of relative prices fueled by trade openness, on the other hand, tend to be heterogeneous and lead to different effects across the income distribution (see for example Lederman, 2013).

### 2.3 International trade and environmental depletion

While the empirical literature on the relationship between international trade and economic development concludes on the existence of a robust link between openness and economic growth, achieving a consensual view based on the existing empirical evidence on the direct role played by international trade as a determinant of environmental quality (beyond its indirect effect as a factor affecting income per capita) has proved more difficult. As in the case of the trade-growth nexus, endogeneity problems are difficult to overcome when assessing empirically how trade affects environmental outcomes. Frankel and Rose (2005), using an identification strategy inspired by that in Frankel and Romer (1999), investigate the causal effect of trade on country's environment, keeping the level of GDP constant. Their results show that trade tends to reduce some measures of air pollution, but that its effect differs across alternative environmental indicators. Other studies also emphasize that the actual effect of trade on the environment appears to be heterogeneous at the global level, and to depend on the type of pollutant and the country studied (Managi et al, 2009 and Le et al, 2016).

The claim that trade liberalization may have negative effects on the envi-

ronmental outcomes due to lower standards from multinational firms, often voiced by anti-globalization activists, does not appear to be backed by the existing data. Eskeland and Harrison (2003), for instance, find evidence that foreign plants of multinational enterprises tend to be both more efficient and cleaner in terms of energy use as compared to their domestic peers. Local regulation concerning environmental quality appears to matter when it comes to the location decisions of multinational firms, but the evidence is mixed when it comes to the existence of “pollution havens”. Xing and Kolstad (2002), for instance, find that environmental regulations in host countries are significant determinants of FDI from the US for heavily polluting industries, while they do not appear to affect FDI inflows to less polluting industries. On the other hand, Javorcik and Wei (2003) exploit the differences in environmental regulation across Eastern European economies to identify the effect of weak legal regulation of polluting industries and find no evidence for the existence of pollution havens. Supportive results for the pollution haven hypothesis are found by He (2006) for the case of China and Kellenberg (2009) for US multinationals. The effect appears to depend also on the type of FDI (see Tang, 2015) and on the actual enforcement of environmental policy (see Poelhekke and Van der Ploeg, 2015).

### 3 The rebirth of protectionism

#### 3.1 Brexit

In June 2016 the majority of voters in the UK opted for the “leave choice” in the so-called “Brexit-referendum” and, as a consequence, the government of the UK triggered Article 50 of the “Treaty on European Union” by notifying the EU on the country’s withdrawal from the union. Becker, Fetzer and Novy (2017) provide an in-depth analysis of the likely determinants of the referendum’s outcome by relying on detailed district-level data. Their main findings based on machine-learning model selection algorithms suggest that the vote was only weakly related to EU trade and economic (immigration) policy, but that fundamental characteristics of the voting population such as their education profiles, the historical role of manufacturing industries and differences in income and unemployment were key determinants of the variation in support for a withdrawal from the EU. Immigration growth from eastern European EU member states slightly pushed the leave share but immigration from other EU areas had no significant impact on the result of the referendum.

The UK’s decision on holding a Brexit-referendum and its outcome induced a multitude of economic studies investigating the likely costs and benefits of UK’s withdrawal from the EU. Among those concentrating on the cost-side, special attention has been put on the potential trade effects of Brexit under alternative post-Brexit trade policy scenarios.<sup>5</sup> In any case, UK’s withdrawal from the EU will introduce new barriers for trade between the remaining EU economies and

---

<sup>5</sup> A broader discussion on various other economic dimensions relevant in the context of the Brexit is offered by Baldwin (2016), Sampson (2017) and Van Reenen (2016).

the UK. The “hard-Brexit” scenarios investigated in this literature commonly assume that the EU and UK will fail to negotiate a comprehensive trade agreement substituting the current single market legislation with WTO regulation while under the “soft-Brexit” alternative such an agreement would come into force immediately after Brexit finally takes place.

Relying on structural gravity model approaches and with only one exception – that of “Economists for Brexit” – the available ex-ante analyses provide estimation results for a statistically significant decline in bilateral exports between the EU and the UK in the aftermath of the Brexit (see, eg, Brakman et al, 2018; Dhingra et al, 2017; Felbermayr et al, 2017; Oberhofer and Pfaffermayr, 2017). This setback for bilateral trade would be more sizable in case of a hard-Brexit. The potential trade effects across both alternative counterfactuals are, however, still relatively uncertain as the estimated confidence intervals reported in Oberhofer and Pfaffermayr (2017) suggest. In terms of welfare, the trade channel of Brexit certainly induces welfare losses due to a substitution of relatively cheap imports by more expensive domestic production, while the welfare effects identified for EU member states are relatively small (Felbermayr et al, 2017) and might not be significantly different from zero (Oberhofer and Pfaffermayr, 2017).

Furthermore, using reduced-form regressions, Dhingra et al (2017) document likely additional negative effects for foreign direct investment inflows in the UK dampening the long-run productivity dynamics of local firms. According to their estimates, this could triple the total negative welfare effects induced by UK’s withdrawal from the EU, leading to a decline (relative to the counterfactual) in GDP per capita in a range between 6.3% and 9.4%. Summing up, the available ex-ante investigations suggest that the economic damage induced by the Brexit for the UK economy can only be minimized via a comprehensive economic agreement which goes beyond a pure trade agreement (and is close to the current Single Market arrangement) but the withdrawal from the single market will most likely lead to some negative consequences for UK’s welfare in any case.

### 3.2 Trump’s America first strategy and the risk of a trade war

With the election of Donald J. Trump as the 45th US President in November 2016, a protectionist approach towards international trade policies took over the executive power of the world’s single largest economy. During his campaign, Trump promised to pursue an “America first” strategy with its core elements consisting of a reduction of (bilateral) trade deficits, especially with China and the EU, and increased domestic production. With regard to the latter, the congress passed the “Tax Cuts and Jobs Act” in November 2017 aiming at also increasing incentives for firms to produce in the US. Furthermore, the president announced his aim to initiate a large infrastructure investment program, but further details and especially the necessary public funding plans are yet to be announced.

The administration’s take on reducing bilateral trade deficits in the short-run must be characterized as protectionist and, beyond that, pursues a unilateral

strategy. In particular, in early 2018 Trump sequentially imposed general tariffs on solar panels and washing machines (January 2018) and steel and aluminum (March 2018). These tariffs have been justified based on national economic interests and in the steel and aluminum cases also on national security considerations. In contrast, to standard procedures agreed on in WTO's legislation, these tariffs are general in nature and may be applied to imports from all trading partners of the US. As such and based on the market shares of the imports of the considered goods in the US, most observers expect these tariff measures to violate WTO rules which, in turn, would allow affected countries to impose retaliatory tariffs. Since the introduction of the steel and aluminum tariff measures, the US government, however, also announced some temporary (Mexico, Canada, EU, Argentina, Brazil, Australia) and permanent exceptions (South Korea) but, at the same time, announced additional trade policy measures against China, which shall be much more broad in their scope and economically more substantial.

The unilateral approach taken by Trump and the US government created political tensions between the largest economies and trading partners around the globe and poses a serious threat of a trade war between either China and the US, the EU and the US or, in the worst case, between all three of them. Trade diversion due to the protectionist approach taken by the US might force the EU to impose additional trade-distorting measures for Chinese steel and aluminum imports, which might contribute to a further escalation of the recent trade (deficit) dispute between the US and China. At the end of the day, a trade war would not see any winner and also the domestic economies will get hurt. Steel and aluminum are important inputs for many manufacturing goods and these will also experience a price increase due to a rise in input costs. Taking on a worldwide welfare perspective, a trade war between the largest economies around the globe should be avoided and multilateral trade talks within the framework of the WTO would be the most obvious forum for dealing with this dispute. President Trump's general skepticism towards multilateral politics and international organizations makes this scenario rather unlikely and thus future will need to show how the political debates evolve over the next weeks and months to come.

#### 4 Concluding remarks

Regarding the relation between trade and economic development, evidence is overwhelming. Trade increases per capita income. This does not imply that gains from trade are shared equally among different factors of production or among a country's inhabitants. The link between trade and inequality appears to be much less clear-cut. Neither can we say that trade will always increase inequality, nor can we say the opposite. A similar conclusion holds true for the relationship between trade and environmental depletion; the empirical evidence points to ambiguous results, suggesting that the effects of trade are context-specific, multifaceted and potentially offsetting.

What does this imply from a policy perspective? The overarching evidence that trade increases welfare makes a strong case for upholding liberalized trade relationships or to create new ones. The ex-ante analysis of existing studies on the likely effect of the Brexit and the political tensions induced by Trump's protectionist trade policy approach also point in this direction. Considering free trade policies in isolation is not sufficient, however. The fact that the cake to be distributed becomes larger does not imply that the distributional outcome is equally desirable, nor can the consequences for the environment be ignored.

The implication is that the consequences of liberalized trade have to be considered both ex-ante and ex-post on a case-by-case basis, relying on the existing evidence. Undesired side effects, not only on distribution and the environment but also on other variables of a country's potential social objective function, have to be identified and neutralized by accommodating policy measures. Ultimately, this is nothing unique to trade policy; rather, this should be a standard ingredient of rationale policy making in any field.

## 5 References

- Baldwin, R.E., (2016, ed.), *Brexit Beckons: Thinking ahead by leading economists*, A VoxEU.org eBook, CEPR press: London, UK.
- Becker, S., Fetzer, T. & Novy, D., (2017), Who voted for Brexit? A comprehensive district-level analysis. *Economic Policy*, 32(92), 601-650.
- Bhagwati, J., (2007), *In Defense of Globalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Brakman S., Garretsen, H. & Kohl, T., (2018), Consequences of Brexit and options for a "Global Britain", *Papers in Regional Science*, 97(1), 55-72.
- Cook, J., Oreskes, N., Doran, P. T., Anderegg, W. R., Verheggen, B., Maibach, E. W., Carlton, J.S., Lewandowsky, S., Skuce, A.G., Green, S.A., Nuccitelli, D., Jacobs, P., Richardson, M., Winkler, B., Painting, R. & Rice, K., (2016), Consensus on consensus: a synthesis of consensus estimates on human-caused global warming. *Environmental Research Letters*, 11(4), 048002.
- De Long, J. B., & Summers, L. H., (1991), Equipment investment and economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 445-502.
- Dhingra, S. and Huang, H., Ottaviano, G. I. P. Pessoa, J., Sampson, T. & Van Reenen, J., (2017), The costs and benefits of leaving the EU: trade effects. *Economic Policy*, 32 (92), 651-705.
- Eskeland, G. S., & Harrison, A. E., (2003), Moving to greener pastures? Multinationals and the pollution haven hypothesis. *Journal of Development Economics*, 70(1), 1-23.
- Fajgelbaum, P. D., & Khandelwal, A. K., (2016), Measuring the unequal gains from trade. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(3), 1113-1180.
- Frankel, J. A., & Romer, D. H., (1999), Does trade cause growth? *American Economic Review*, 89(3), 379-399.
- Frankel, J. A., & Rose, A. K., (2005), Is trade good or bad for the environment? Sorting out the causality. *Review of Economics and Statistics*, 87(1), 85-91.

- Felbermayr, G., Gröschl, J. & Steininger, M., (2017), Britain voted to leave the EU: Brexit through the lens of New Quantitative Trade Theory, Unpublished Manuscript.
- He, J., (2006), Pollution haven hypothesis and environmental impacts of foreign direct investment: The case of industrial emission of sulfur dioxide (SO<sub>2</sub>) in Chinese provinces. *Ecological Economics*, 60(1), 228-245.
- Helpman, E., Itskhoki, O., Muendler, M. A., & Redding, S. J., (2017), Trade and inequality: From theory to estimation. *The Review of Economic Studies*, 84(1), 357-405.
- Irwin, D.A., (2015), *Free Trade under Fire*. Princeton: Princeton University Press.
- Javorcik, B. S., & Wei, S. J., (2004), Pollution havens and foreign direct investment: dirty secret or popular myth? *Contributions in Economic Analysis & Policy*, 3(2).
- Kellenberg, D. K., (2009), An empirical investigation of the pollution haven effect with strategic environment and trade policy. *Journal of International Economics*, 78(2), 242-255.
- Le, T. H., Chang, Y., & Park, D., (2016), Trade openness and environmental quality: International evidence. *Energy Policy*, 92, 45-55.
- Lederman, D., (2013), International trade and Inclusive Growth: a primer. *Indian Growth and Development Review*, 6(1), 88-112.
- Lewer, J. J., & Berg, H. V. D., (2003), How large is international trade's effect on economic growth? *Journal of Economic Surveys*, 17(3), 363-396.
- Managi, S., Hibiki, A., & Tsurumi, T., (2009), Does trade openness improve environmental quality? *Journal of environmental economics and management*, 58(3), 346-363.
- Oberhofer, H., & Pfaffermayr, M., (2017), Estimating the trade and welfare effects of Brexit: A panel data structural gravity model, CESifo Working Paper No. 6828, CESifo Munich.
- Poelhekke, S., & Ploeg, F., (2015), Green havens and pollution havens. *The World Economy*, 38(7), 1159-1178.
- Rodriguez, F., & Rodrik, D., (2000), Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence. *NBER Macroeconomics Annual*, 15, 261-325.
- Roser, M., & Crespo Cuaresma, J., (2016), Why is income inequality increasing in the developed world? *Review of Income and Wealth*, 62(1), 1-27.
- Sampson, T., (2017), Brexit: The economics of international disintegration. *Journal of Economic Perspectives* 31(4), 163-184.
- Tang, J., (2015), Testing the pollution haven effect: Does the type of FDI matter? *Environmental and Resource Economics*, 60(4), 549-578.
- Van Reenen, J., (2016), Brexit's long-run Effects on the U.K. economy. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2016(2), 367-383.
- Whaples, R., (2006), Do economists agree on anything? Yes! *The Economists' Voice*, 3(9).
- Xing, Y., & Kolstad, C. D., (2002), Do lax environmental regulations attract foreign investment?. *Environmental and Resource Economics*, 21(1), 1-22.

## Internationaler Handel: Fakten und Mythen

Der internationale Handel kam in letzter Zeit wieder vermehrt in die Aufmerksamkeit öffentlicher Diskussionen. So wird der internationale Handel als Instrument zur Ausbeutung von Entwicklungsländern, als Hauptschuldiger für eine steigende Einkommensungleichheit und für die Zerstörung der Umwelt verantwortlich gemacht. Dieses Kapitel diskutiert die vorhandene empirische ökonomische Literatur, die diese Vorwürfe wissenschaftlich untersucht, und beschreibt die möglichen Auswirkungen eines „neuen Protektionismus“ anhand des Brexits und der aktuellen Handelspolitik der US-amerikanischen Regierung. Die Hauptergebnisse aus der vorhandenen Literatur können wie folgt zusammengefasst werden: Internationaler Handel führt eindeutig zu einem Wachstum des BIP pro Kopf. Dessen Verteilungswirkungen sind nicht eindeutig und hängen von Rahmenbedingungen ab. Die von internationalen Handel verursachten Umwelteffekte können ebenfalls nicht eindeutig festgestellt werden. Der Ausgestaltung der internationalen sowie nationalen Umweltpolitik kommt auch hier eine bedeutende Lenkungsfunction zu. Protektionistische Maßnahmen, wie sie durch den Brexit und die handelsabschottende Politik des amerikanischen Präsidenten betrieben werden, führen auf Basis der zur Verfügung stehenden Ex-ante-Analysen sowie auf Basis der ökonomischen Theorie jedenfalls zu einem weltweiten Wohlfahrtsverlust, der kaum zu kompensieren sein wird.

JEL Code: F10



# The Rise of Non-Tariff Measures and Consequences for Global Trade

*Moritz Goldbeck, Erdal Yalcin*

After more than fifty years of steady growth the world has experienced for several years stagnation in global trade. To which extent is trade protection the source for this recent slowdown in international trade? This chapter illustrates how trade protection across the world and in specific countries emerged over the past years. It turns out that an important share of modern trade policy is increasingly shaped by non-tariff measures which are applied by all WTO members. Therefore, besides illustrating the development of traditional customs duty – tariffs – we elaborate how new forms of trade protection have emerged over the past years and how they are related to customs duties. Moreover, based on econometric estimations our analysis illustrates how strong these non-tariff measures can reduce international trade. Numerical simulations indicate that trade protection based on non-tariff measures can be responsible for about 16% of the observed global trade slowdown.

Is global trade protection on the rise or fall? This question has been increasingly influencing the political debate over the past decade culminating in the new US administration's claim that international trade is no longer taking place on a fair and level playing field. From the current US perspective China and the EU turn out to be much more protective against American companies than vice versa. On the other hand large trading nations such as China, the EU, Japan or Korea point on the World Trade Organisation (WTO) and their compliance with the agreed maximum level of tariffs, the so called bound tariff rates.

In light of these recent political tensions, after a successful post World War II era during which an increasingly rule based global trading system has been established, particularly, under the leadership of the USA, manifested in the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and institutionalized by the World Trade Organization in 1995, the multilateral trading system is under threat.

Given these political developments, it is important to shed light on how trade protection has emerged over the past decades and in how far the different perceptions – as indicated above – turn out to be.

The main purpose of this chapter is to illustrate how trade protection across the world and in specific countries emerged. An important share of modern trade policy is increasingly shaped by non-tariff measures which are applied by all WTO members. Therefore, besides illustrating the development of traditional customs duty patterns a core aim of our contribution is to work out how other, new forms of trade protection have emerged over the past years and how they are related to customs duties. Finally, the analysis illustrates based on econometric estimations how strong non-tariff measures can reduce international trade.

Our analysis illustrates that to a large extent global trade protection has been on the rise not in form of traditional customs duties (tariffs) but with trade policy instruments which are barley harmonized within the WTO, ie non-tariff measures. The chapter proceeds with presenting recent empirical results in which a strong trade reducing effect of NTMs is identified. Yalcin et al (2017), for example, estimate that bilateral imports of specific products on average decreased by 11.9%, if at least one non-tariff measure is implemented. Overall, the chapter gives an overview how trade protection has emerged over the past years and to what extent international trade has been influenced by these developments.

In the following sections we illustrate how tariffs, NTMs and international trade emerged over time and to what extent global trade has been affected by an increasing protective environment before concluding with some policy recommendations.

## 1 Development of tariffs

Generally, international trade protection is associated with tariffs. Indeed, tariffs turn out to be a crucial part of the picture when analysing trade protection across the world. Figure 8.1 shows the average applied most favoured nation tariffs (MFN-tariffs) for important countries as well for all WTO member states over the past decade. Along the increasing number of WTO members, the available data illustrates a declining average tariff rate since 2000. Across all WTO member states, an average MFN tariff of about 11% was applied in 2000.<sup>1</sup> Accordingly, customs duties were steadily reduced to below 9% in the latest observed year (2015). However, since 2011 the decline seems to be less pronounced and the observed trade liberalization slows down, converging to a level of 8.5%.

On average, across all observed trade products, the USA eg charges lower applied tariffs on imports from WTO member countries with a range of 4.5 to 3.9% between 2000 and 2015. Similar to the average across all WTO countries, tariffs have decreased particularly between 2000 and 2008, the pre-crisis period. US tariffs have been reduced from 4.5% in 2000 to just above 3.9% in 2007. Due to the global financial crisis, the political temptation to raise trade protection was high, but as the data illustrates, applied tariffs remained on a relatively low level showing at most a minor increase. In case of the US we observe a small increase in applied tariffs up to 4.1% after the financial crisis in 2011 and then a reduction in average tariffs reaching 3.9% again in 2015.

Over the same period, the EU28 countries on average apply a higher level of tariffs than the USA, but still a much lower level than the worldwide average applied customs duties.<sup>2</sup> Average applied MFN tariffs in the EU from 2000 to 2015 range between 7.4 and 5.5%. Similar to the USA, we observe a decline in applied tariff rates within the pre-crisis period until 2007. Accordingly, average

<sup>1</sup> We calculate average applied tariffs based on all observed products on the HS-6 level.

<sup>2</sup> We mean WTO member states if we refer to the rest of the world.

tariffs dropped from 7.4% in 2000 to about 5.5% in 2008, only with a short period of constant tariffs from 2004 until 2006.

Since the beginning of the financial crisis in 2008 however, the average tariff charged is rather constant at a level of around 5.5%. For Russia, as a further example, data is only available from 2012 to 2015. The country shows a declining trend in this period, with tariffs coming down to 7.5% starting at a level of 9%.

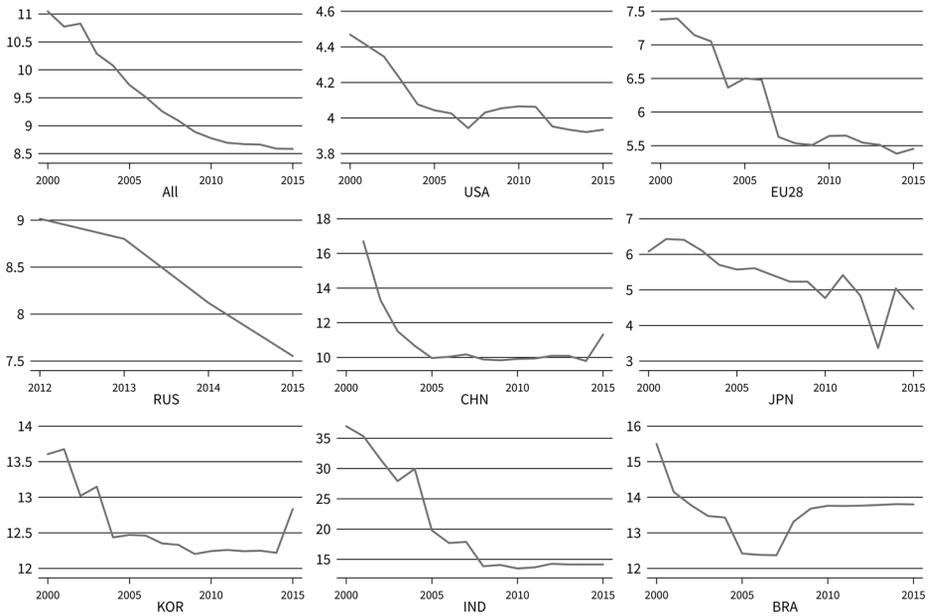
While the USA and EU charge lower tariffs than the average WTO member, China's tariffs in contrast are generally higher, ranging between 17 and 10% in the observed period. However, in the first years of the 21<sup>st</sup> century there has been a significant decline in average applied tariffs also in China, starting at about 17% in 2000 and coming down to 10% within only five years until 2005. Then, a nine-year long period of almost constant average tariffs of 10% follows before a 1% raise in 2015 lifts the average tariff up to 11%.

Japan's applied tariff rates have already been quite low in 2000 with around 6% and until 2015 average customs duties have been lowered further to 4.5%. This is a lower level of average tariffs charged compared to the EU28 states. Korea, on the other hand, applied import duties reaching on average 13.5% in 2000 which were reduced to 12.5% until 2004. Thereafter, tariffs have been lowered further until 2014 to a level of about 12.2%, in 2015.

India, as an emerging economy, exhibits a relatively higher level of applied tariffs in the first listed year than the other nations shown in Figure 8.1 with applied tariffs reaching on average 35% in 2000. However, in the pre-crisis-period the country lowered its tariffs significantly to just below 15%, holding them constant in the succeeding years.

Brazil, also an emerging country, shows an average customs duty pattern comparable to China's applied tariff rates. The country decreased its tariffs from 15.5% in 2000 to 12.3% in 2007. For the following years the data illustrates an increase in average applied tariffs until 2010 to just below 14%. This tariff level has been kept constant until recently.

Figure 8.1: Average applied MFN tariff in % for different countries, 2000–2015

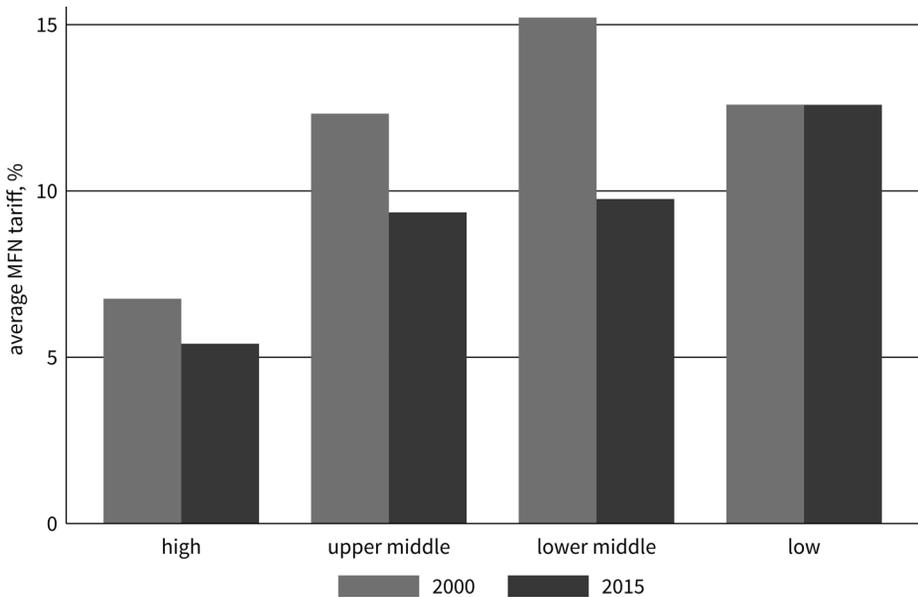


Source: WITS, own calculations.

This first comparison across different countries illustrates a strong heterogeneity with respect to the applied average tariff lines. A first picture which appears to prevail is that advanced industrialized economies still tend to have a lower average levy on imports than developing or emerging economies. In order to gain some better understanding of whether such a tariff pattern exists systematically across countries conditional on the development stage we calculate the average applied MFN tariffs for groups of countries depending on their income level.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Table 8.3 in the appendix gives an overview of the country groups, respectively.

Figure 8.2: Average applied MFN by income group, 2000 vs. 2015



Source: WITS (tariffs), World Bank (classification), own calculations.

It turns out that average tariff levels also differ systematically across income levels. Figure 8.2 shows the average applied MFN tariffs for the different World Bank income classifications for the years 2000 and 2015. We see that overall the level of tariffs applied by countries is negatively correlated with income, ie *the higher the income level of a country is the lower the applied average tariff*. Except for the group of low income countries, average applied tariffs have been lowered by all income groups over the past decade. High income countries – that charge the lowest levels of tariffs – for example lowered average tariff level from about 7% in 2000 to 5.5% in 2015. Upper middle income countries decreased applied tariffs even more, by reducing them by approximately 3.5 percentage points to about 9%, although starting at a higher level of 12.5%. The largest drop in average tariffs is observed in the group of lower middle income countries with a reduction of average tariffs by over 5 percentage points from 15% to below 10%. The average tariff level of low income countries did not change significantly between 2000 and 2015. In fact, compared to middle income countries low income countries exerted lower tariff levels in 2000. In 2015 however, this group of countries imposed on average higher duties on imports compared to lower middle income countries. That is because the lower middle income countries decreased their tariff levels from just above 15% in 2000 to below 10% in 2015 while the low income countries' average tariffs remained at about 12.5% over the whole period. Although the absolute decline in average tariffs is larger for middle income countries than for high income countries, the average tariffs of high income countries remain at a lower level than the tariff levels of middle and low income countries.

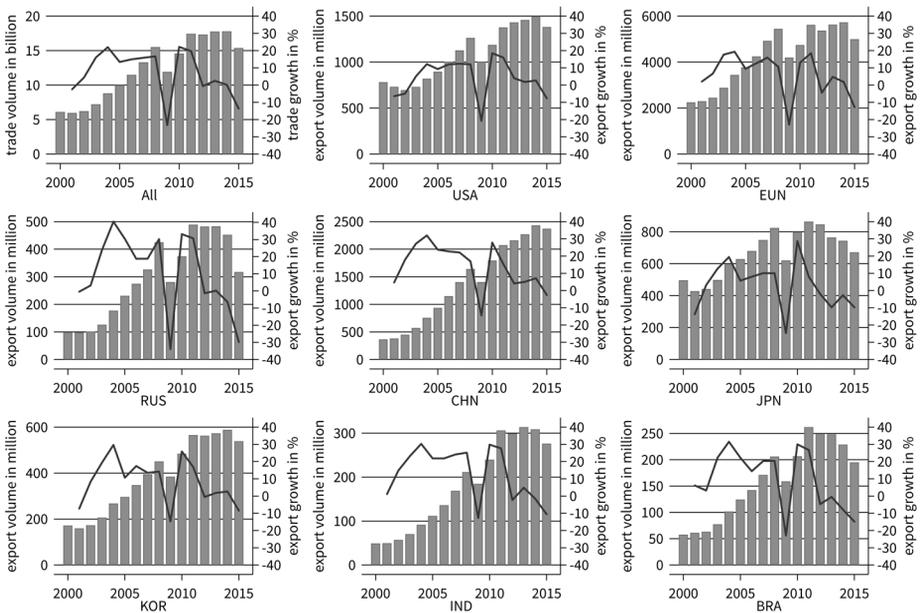
Hence, according to the observed development in applied average tariffs across the world, it appears that global trade was increasingly confronted with lower trade protection based on traditional customs duties over the past decade, although differing significantly across countries. Before providing a final assessment, it is helpful to compare the elaborated tariff development with the evolution of international trade over the same period and countries.

## 2 Development of international trade

Over the past 20 years, merchandise trade has seen unprecedented growth with annual growth rates of around 6%. However, in recent years – and especially after the financial crisis in 2008/09 – international trade growth seems to slow down globally. The first panel of Figure 8.3 shows the development of global trade flows and growth from 2000 to 2015. The figure illustrates the collapse of trade after the financial crisis in 2009, when global trade contracted by over 20%. Before the crisis there has been a steady rise in trade volume from about 6 billion dollar in 2000 to over 15 billion in 2008. It is noteworthy, that after the contraction due to the financial crisis trade across the world quickly recovered and within only three years until 2011 reached a new record high of around 17.5 billion US dollars. However, for the following years a further growth in global trade is not observed but rather a levelling at a constant trade volume of about 17.5 billion US dollars is reached before we observe a contraction in 2015 of around 12%, when the trade volume drops to just above 15 billion US dollars.

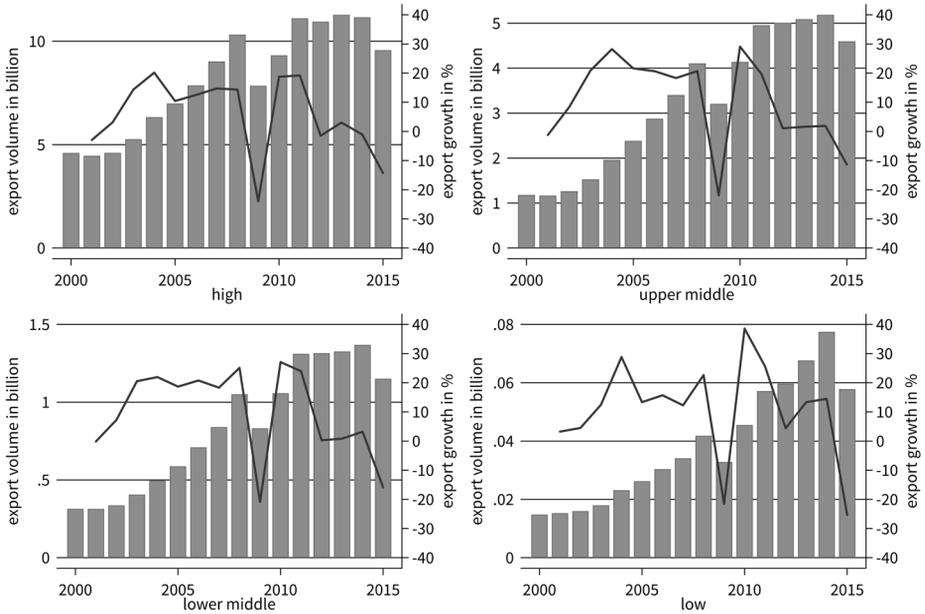
When looking at export dynamics for different countries the general trade pattern described above applies to all covered countries in Figure 8.3, although it is more pronounced for some of them. For example, quite a similar pattern can be seen for the EU and the USA with pre-crisis growth rates of around 15% while for China and India pre-crisis trade growth is much higher with up to 30% (year on year). Moreover, while China and the USA have been able to maintain growth after the financial crisis in 2011 until the contraction in 2015 – although at lower rates – trade in India and the EU is rather constant in this period. For Japan export growth turns out to be negative since the recovery from the financial crisis, decreasing from above 820 million US dollars to about 650 million US dollars, whereas Korea has been able to recover more quickly from the financial crisis and to keep the level of exports constant since then.

Figure 8.3: Development of exports for different countries, 2000–2015



Source: BACI, own calculations. – Note that the scale of the y-axis in the first panel for all countries is trade volume in billion US dollar instead of export volume in million US dollars.

The general pattern in international trade remains the same when the analysis is extended to country groups clustered by income level. Figure 8.4 depicts export volumes for country groups according to the World Bank income classification. Accordingly, on average all country groups are able to recover quickly from the financial crisis by reaching pre-crisis export levels by 2011. After the recovery, except for low income states, all country groups on average experience a trade slowdown. Only low income countries are able to maintain export growth at nearly the same rate compared to pre-crisis growth rates. The remaining groups' exports are stagnating in the period from 2011 until 2014. However, in 2015 there is a drop in exports across all income groups, although it is more pronounced for low income countries, where exports are contracting by about 25%.

Figure 8.4: **Export development across income groups, 2000–2015**

Source: BACI (trade), World Bank (classification), own calculations.

A major finding from this descriptive analysis is that industrialized economies levy relatively low tariffs compared to the rest of the WTO members. Moreover, the applied tariff analysis confirms that the USA, indeed, exhibit a significantly lower average tariff rate than the EU and China, confirming the US criticism that international trade protection is not really on a level playing field. Interestingly, even so there are differences in the extent of trade protection a common pattern arising across all countries is that we did not observe a major increase in trade protection, at least not based on import tariffs. Hence, one would expect a steady increase in trade over the past years. However, this expectation is only partly reflected if international trade is analysed. In the contrary, it seems to be that global trade has become increasingly stagnant and shows first signs of a reversal. How can this be explained in light of missing major tariff increases across the world?

Clearly, there must be further trade policy aspects that need to be accounted for to understand the ongoing stagnation in global trade. Indeed, besides traditional customs duties countries have started to regulate international trade to a large extent by non-tariff measures (NTMs). In the following we focus our analysis on this trade policy aspect.

### 3 Development of Non-Tariff Measures

Non-tariff measures are difficult to quantify and hard to assess. Unlike tariffs, they are much more hidden and diverse. An increasing literature accompanied by new data set has emerged over the past years in order get a better understanding of what is happening in cross border business. The data used in the following analysis is to a large extent based on TRAINS (The Global Database on Non-Tariff Measures, provided by UNCTAD) which covers official regulations and provides comprehensive and systematic information on a broad range of policy instruments that can have an effect on international trade in goods.<sup>4</sup> The registered measures have been retrieved from official sources, mainly national trade laws and regulations and are classified according to the International Classification of NTMs and affected products are classified using the Harmonized Commodity Description and Coding System (HS).<sup>5</sup>

Table 8.1: **Classification of NTMs (UNCTAD)**

Imports	Technical measures	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanitary and phytosanitary measures (SPS)</li> <li>• Technical barriers to trade (TBT)</li> <li>• Pre-shipment inspection and other formalities</li> </ul>
	Non-technical measures	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contingent trade-protective measures</li> <li>• Non-automatic licensing, quotas, prohibitions and quantity control measures other than for SPS or TBT reasons</li> <li>• Price-control measures, including additional taxes and charges</li> <li>• Finance measures</li> <li>• Measures affecting competition</li> <li>• Trade-related investment measures</li> <li>• Distribution restrictions</li> <li>• Restrictions on post-sales services</li> <li>• Subsidies (excluding export subsidies)</li> <li>• Government procurement restrictions</li> <li>• Intellectual property</li> <li>• Rules of origin</li> </ul>
Exports		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Export-related measures</li> </ul>

The TRAINS database follows the NTM definition developed by the MAST Group (Multi-Agency Support Team), which defines non-tariff measures as “policy measures, other than customs tariffs, that can potentially have an economic effect on international trade in goods, changing quantities traded, or prices or both”.<sup>6</sup> Thus, it covers a broad range of policy instruments, including traditional trade policy instruments, such as quotas or price controls, as well as regulatory and technical measures that stem from important non-trade objec-

<sup>4</sup> TRAINS – The Global Database on Non-Tariff Measures: <http://trains.unctad.org/>.

<sup>5</sup> TRAINS global data collection is a joint effort by UNCTAD, AfDB, ALADI, ERIA, ITC, the World Bank and the WTO.

<sup>6</sup> UNCTAD established the Multi-Agency Support Team (MAST) to work on the taxonomy of NTMs in 2006.

tives related to health and environmental protection. Those are for example Sanitary and Phytosanitary (SPS) measures and Technical Barriers to Trade (TBT). The full range of categories is shown by Table 8.1 and is divided into three broad categories (technical, non-technical, and export measures).<sup>7</sup> The database does not include voluntary measures such as private and international standards but rather focuses on official sources only. Procedural obstacles are not included either, as those are obstacles concerning the way the NTMs are implemented. Data collection follows a four-step procedure to ensure the comprehensiveness of the data and is identified within a regulation, most often a legal text. It is thus possible that from a single regulation multiple measures originate.

Since the data is based on official regulations, cross-country comparison in this database is limited in the sense that different countries may have different reporting standards and their reporting may be more or less detailed. In addition, the mean coverage of NTMs may be systematically different across countries, in terms of trade volume as well as products. The time dimension of the data is limited by reporting as well as data collection differences. The presented data is comprehensive for the time at which data is collected, but not necessarily for the period the measure registered is or has been applied.

Although there are considerable data limitations, which is due to the nature of NTMs, TRAINS provides comprehensive data which can be used for a detailed analysis of NTMs.

### 3.1 How did NTMs develop over the past years?

Figure 8.5 presents the number of NTMs newly entered into force for the years 2000 to 2015.

Accordingly, over the past decade international trade is accompanied with an increasing amount of NTMs that exhibit the potential to hinder cross border trade. In the period from 2000 to 2005, worldwide each year around 1,100 new NTMs entered into force on average. In addition, there is a strong level shift in 2006 to about 2,750 new NTMs. Afterwards, this number stays roughly constant until 2015, only in the years 2013 and 2014 it exceeds 3,000. Interesting to note is the increasing use of bilateral NTMs since 2007. While before 2007, most NTMs were applied to all trading partners, after 2007 we observe an increase in *targeted NTMs*, which apply to selected countries only. It is important to note that these numbers of NTMs do not necessarily imply that more *traded products* are affected; firstly because the observed numbers do not contain information on product coverage and secondly the increase in new NTMs is largely driven by bilateral NTMs. It is possible that countries formally repeal NTMs against all partners just to replace them by targeting on several specific countries only. Then, a single NTM is repealed but multiple NTMs are imposed. As a consequence a larger number of NTMs can come along with a lower number of traded goods.

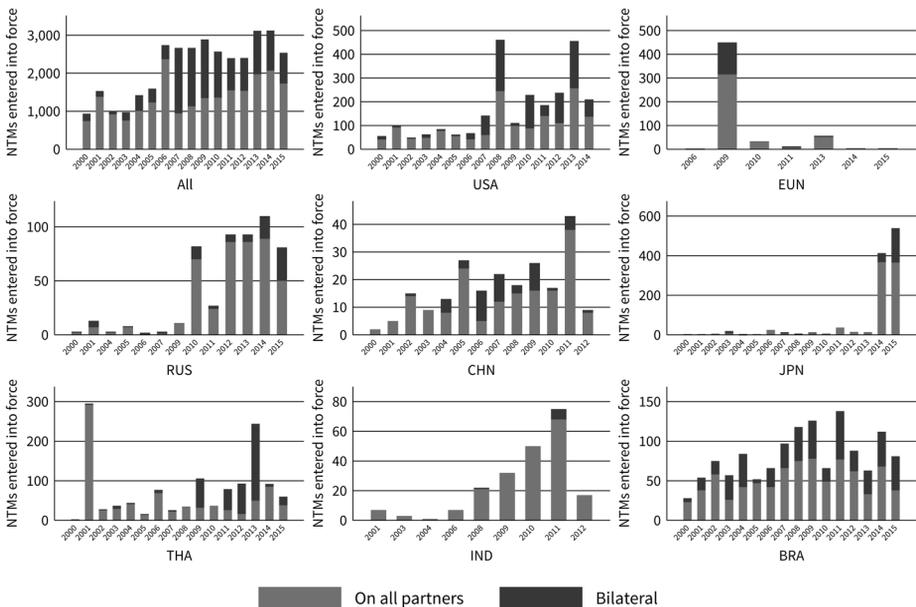
Hence, *Figure 8.5 allows so far only the conclusion that the number of implemented trade impeding NTMs has been on the rise over the past years.*

---

<sup>7</sup> The classification is comprising sixteen chapters.

Recent developments in NTMs across different countries are analysed in Figure 8.5, as well. For the USA we see that the level of NTMs newly entered into force is higher after the financial crisis in general, and showing two spikes of around 450 new NTMs in 2008 and 2013. The data for the EU unfortunately covers a limited period. However, it shows a clear spike in 2009 of about 450 new NTMs and for the other years levels of 50 new NTMs at most. For Russia we observe a level shift in 2010 with below 15 new NTMs per year on average before and about 85 after 2010. The development of new NTMs in China shows an increasing trend but at a much lower level than for example the USA with at most 42 new NTMs (2011). Japan rarely used NTMs before 2014. But when the country started to introduce NTMs it imposed 400 measures followed by over 500 new NTMs in 2015. India's level of new NTMs is higher than China's on average, but still lower than the new average NTMs eg of the USA. From 2004 onwards, the level of new NTMs imposed by India increased rapidly from below 10 to above 70 in 2011, before in 2012 only 19 new NTMs were set into force. Brazil generally imposed new NTMs below 150 per year. From 2000 to 2009 there is an increasing trend starting at about 25 new NTMs per year and rising up to around 125 in 2009.

Figure 8.5: NTMs entered into force for different countries

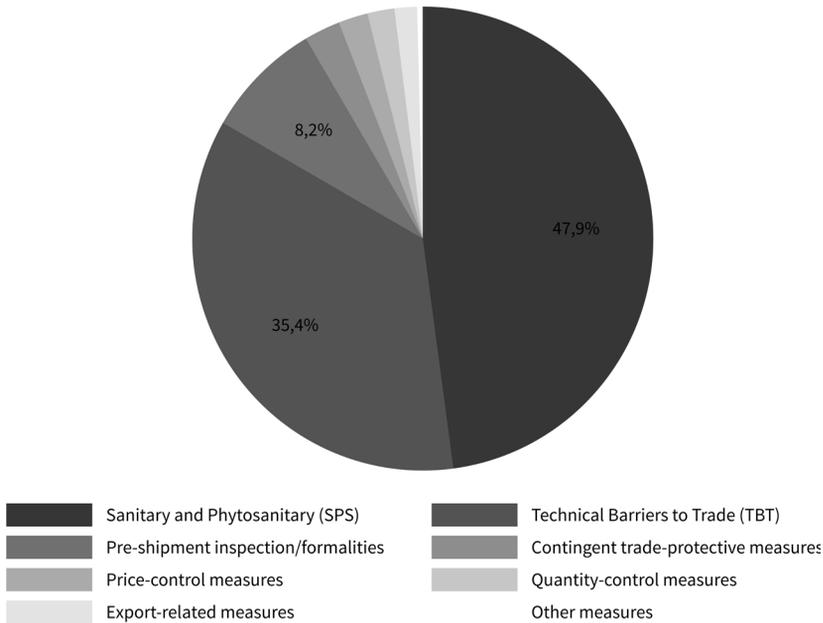


Source: TRAINS, own calculations.

The overwhelming majority of newly imposed NTMs (91.5%) that entered into force during the period from 2000 to 2015 falls under the category of *technical measures*, as shown by Figure 8.6. 47.9% of those measures are classified as *sanitary and phytosanitary regulations*, 35.4% as *technical barriers to trade* and 8.2% as *pre-shipment inspections*. The other measures like contingent trade pro-

protective measures, quantity or price controls or export related measures only play a minor role making up the remaining 8.5%.

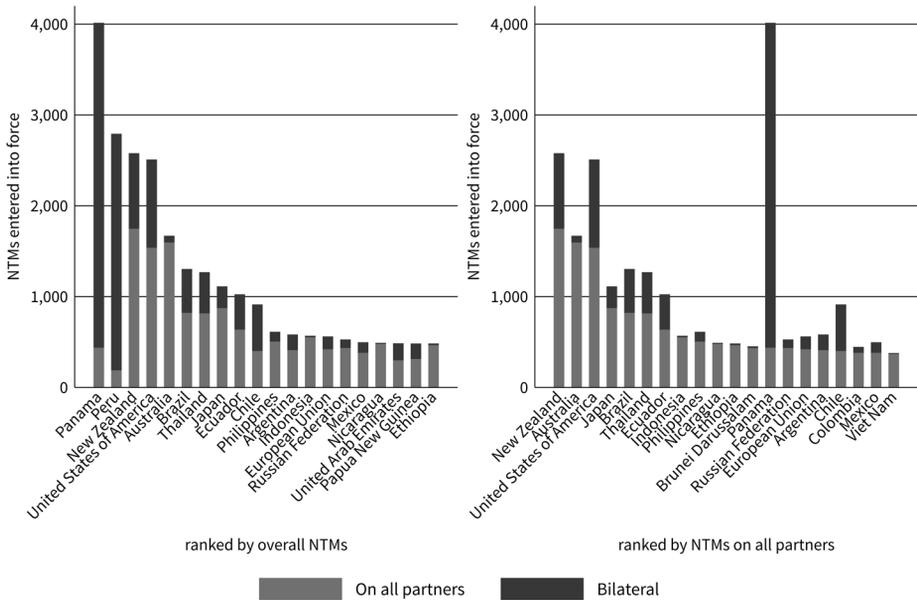
Figure 8.6: NTMs entered into force 2000–2015 by category



Source: TRAINS, own calculations.

The most active countries in terms of new initiations of NTMs from 2000 to 2015 are shown by Figure 8.7. Although such a cross-country comparison is difficult due to the different reporting or legislative patterns across countries, it is still helpful to elaborate a first picture. Generally, most of the countries in the top 20 are less-industrialized countries, among them many South American countries like Brazil, Panama, Peru, Ecuador, Argentina and Chile. However, we see that for the two top ranks Panama and Peru the vast majority of newly imposed NTMs are bilateral. The USA show the second-highest level of new initiations from 2000 to 2015 after New Zealand and before Australia among the developed countries with a total of around 2,500 new NTMs in the considered period. In terms of worldwide NTMs the USA rank second among all countries just behind New Zealand. Thailand and Japan rank 4<sup>th</sup> and 5<sup>th</sup> of the industrialized countries but with a level of around 1,100 new NTMs, followed by the EU and Russia, which initiated about 500 new NTMs.

Figure 8.7: Top 20 NTM-imposing countries, 2000–2015

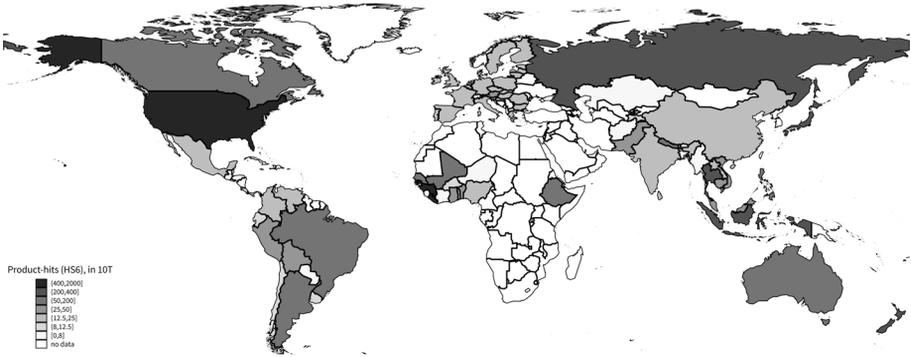


Source: TRAINS, own calculations.

For a reasonable analysis how NTMs influence trade we proceed with a different measure by focusing on NTMs at the product level. It is possible to quantify which products are affected by NTMs imposed on different countries. With such a measure it is possible to assess the extent of affected trade by NTMs based on the TRAINS database.

Figure 8.8 depicts the world map for the corresponding measure. Countries shaded darker imposed NTMs that affect more HS6-products in all partner countries during the period from 2000 to 2015. Accordingly, NTMs imposed by the USA in the considered period cover the largest number of products around the world, together with some West-African countries. Russia and some Indonesian countries fall into the group with the second-highest product-coverage. Canada, Australia and Brazil are among the group of countries with the third-highest product coverage. It is important to mention that the data for the EU is not very comprehensive since in many years there is no data available for the EU, as already illustrated in Figure 8.5 by looking at the number of NTMs. This data collection bias is clearly a source for an underrepresentation of the EU in this graph.

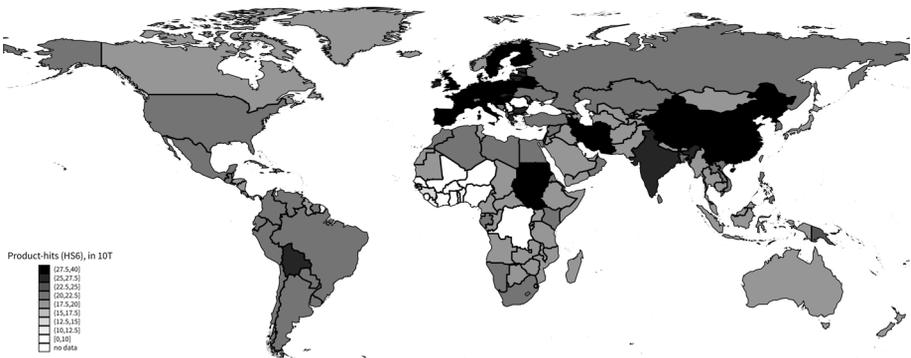
Figure 8.8: Number of own NTMs on foreign imports at HS6-digit product-level, 2000-2015



Source: TRAINS, own calculations.

Figure 8.9 uses a similar product based NTM count measure as the previous one. However, this time we illustrate which countries are aimed at by NTMs on the HS-6 product level. Figure 8.9 only covers NTMs at bilateral level neglecting trade barriers imposed on all countries, simultaneously. The EU, China, Afghanistan and Sudan are the countries experiencing the highest number of specific NTMs against their export, at least in the years 2000 to 2015. India and Bolivia are in the second group confronted with a high number NTMs imposed on products. Russia, the USA, Mexico, Turkey, some North African countries and most of the other South American countries fall into the third group experiencing a high number of NTMs.

Figure 8.9: Number of foreign bilateral NTMs on own exports at HS6-digit product-level, 2000-2015



Source: TRAINS, own calculations.

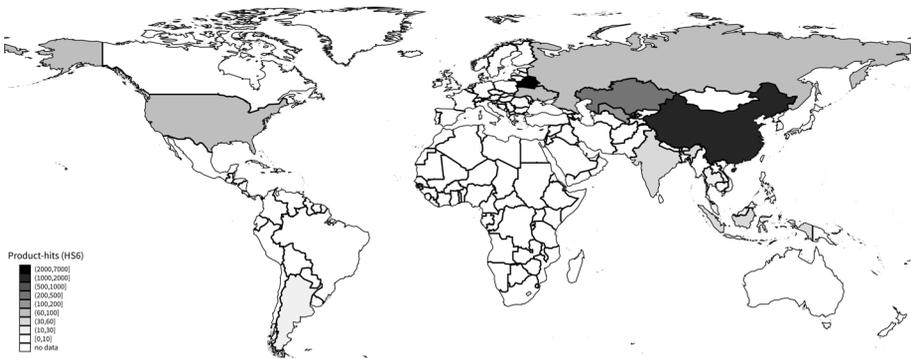
Figure 8.10 and 8.11 present NTM patterns for the EU and the USA. Figure 8.10 shows which countries are specifically targeted by NTMs of the EU. The EU’s main import restrictions based on NTMs aim at China and Belarus. The

USA are also specifically targeted by the EU but rank in the third group of countries confronted with European non-tariff measures. Interesting to see is that the African countries are not specifically targeted by the EU according to this data set (no bilateral NTMs, but only measures applied on every country).

In contrast, the USA primarily target the EU, Sudan, Turkey and Afghanistan with specific NTMs, as shown by Figure 8.11. India, Russia and China rank in the second group. It is noteworthy that Mexico and Canada are rarely affected by specific NTMs from the US while the South American countries are quite heavily targeted.

In this analysis, however, we do not see the different degrees of affected trade volume in the targeted countries by NTMs imposed.

**Figure 8.10: Number of EU's bilateral NTMs on foreign imports into the EU at HS6-digit product-level, 2000–2015**



Source: TRAINS, own calculations.

**Figure 8.11: Number of USA's bilateral NTM on foreign imports into the USA at HS6-digit product-level, 2000–2015**

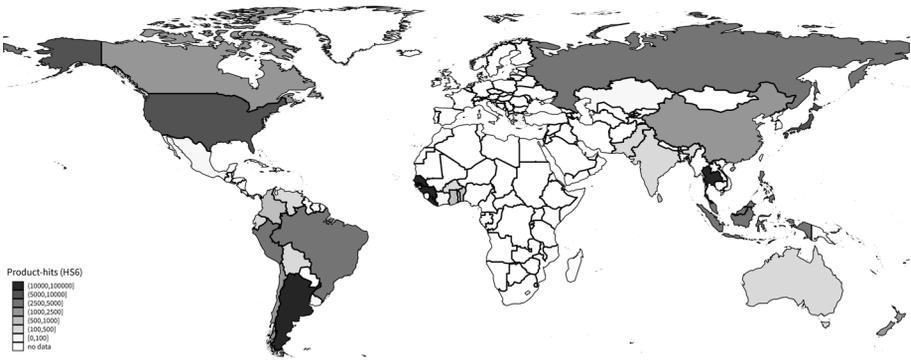


Source: TRAINS, own calculations.

Figure 8.12 and figure 8.13 answer the question who targets the EU or the USA specifically using NTMs, respectively. The EU is mostly targeted by specific NTMs originating in the USA and slightly less by Russia. Canada and several South American countries target the EU with specific NTMs.

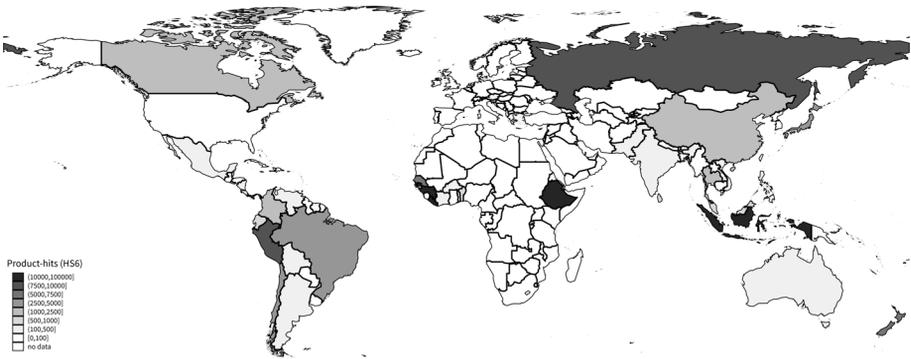
The USA are mainly targeted by some African countries and Chile. But Russia, Canada and Brazil target the USA as well, however at a lower level. China falls into the third group of countries targeting the USA. Again, note that the data for the EU is limited here.

**Figure 8.12: Number of own NTMs on EU’s or EU member state’s imports into the country at HS6-digit product-level, 2000–2015**



Source: TRAINS, own calculations. – Note: Since the data for partner countries is country-specific whereas the data for reporter countries just reports the EU as a whole, the mean of the EU28 member state was taken in every year.

**Figure 8.13: Number of own NTMs on USA’s imports into the country at HS6-digit product-level, 2000–2015**

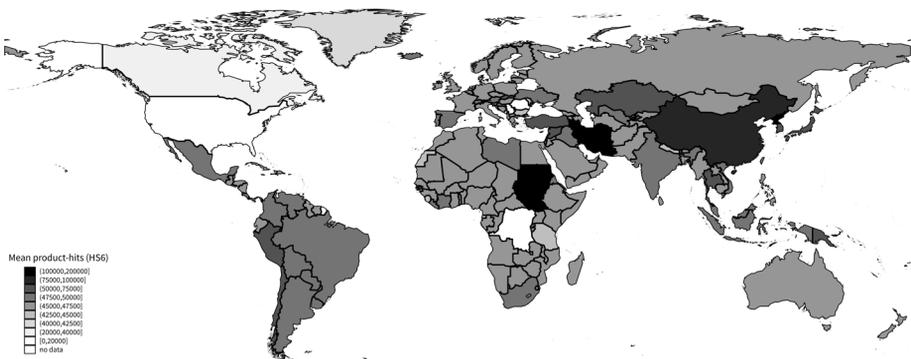


Source: TRAINS, own calculations.

In order to analyse differences across developing and developed countries in their pattern of NTMs we use the World Bank classification to look at high income countries (Figure 8.14) and non-high income countries (Figure 8.15).

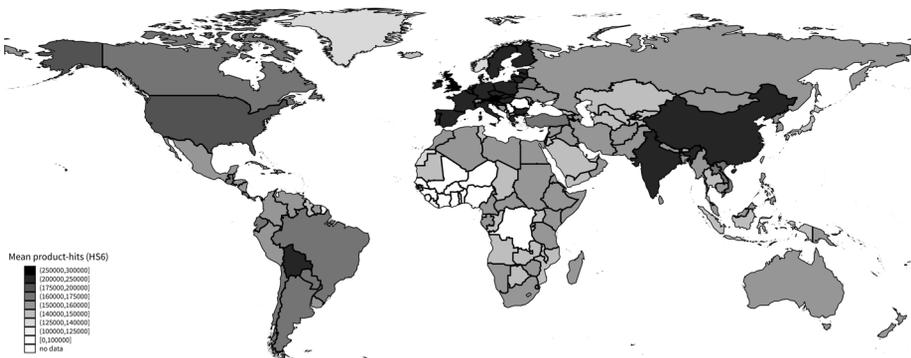
Accordingly, high income countries specifically target China, Afghanistan and Sudan most. Also South American countries as well as the EU are strongly affected by specific NTMs from high income countries. On the other hand, the USA and Canada are less affected by NTMs originating from high income countries. But that may well be due to the data bias in the EU. Non-high income countries use specific NTMs to target mainly the EU and Bolivia, but also the Americas, Russia, India and China. The least affected nations from specific NTMs originating in non-high income countries are the African countries and Australia.

**Figure 8.14: Number of high income countries' bilateral NTMs on a countries imports at HS6-digit product-level, 2000–2015**



Source: TRAINS, own calculations.

**Figure 8.15: Number of non-high income countries' bilateral NTMs on a countries imports at HS6-digit product-level, 2000–2015**

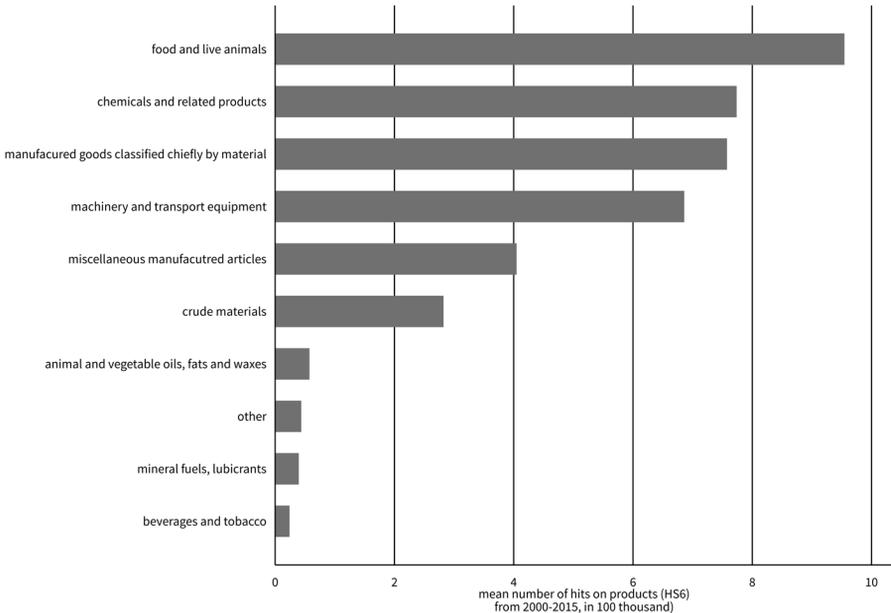


Source: TRAINS, own calculations.

It is possible to extend the analysis of NTMs based on different industries. Figure 8.16 depicts the average intensity by which different industries (SITC classification) are confronted with NTMs using the product-coverage mea-

sure from above. Accordingly, food and live animals are hit hardest by NTMs. Chemicals, manufactured goods and machinery follow. The least hit industries affected by NTMs are beverages and tobacco as well as mineral fuels.

Figure 8.16: **Number of hits on products (HS6) by sector, 2000–2015**

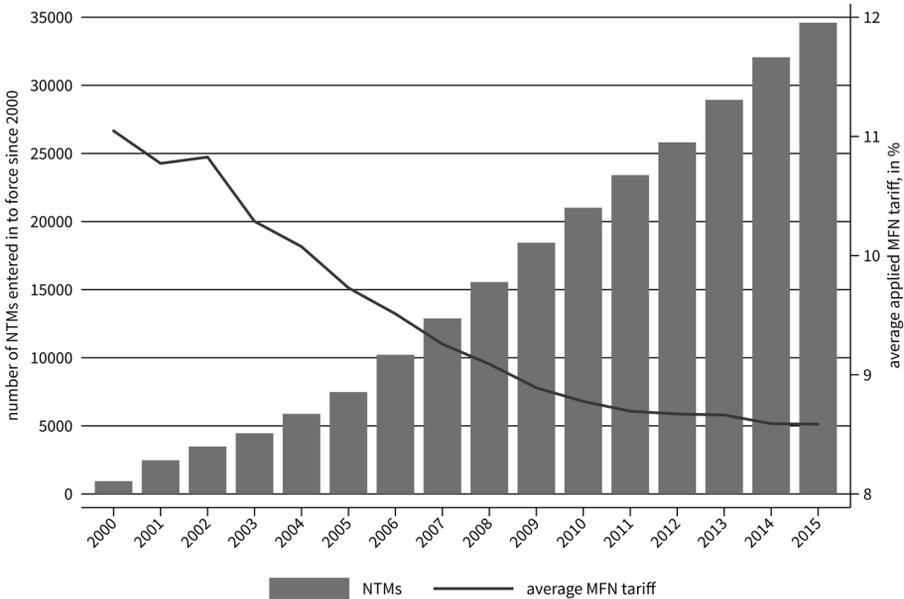


Source: TRAINS, own calculations

## 4 NTMs and tariffs

The descriptive analysis so far illustrated how traditional customs duties in the form of tariffs and NTMs developed across time and countries. In the following we briefly compare the development of these two measures. The relative development of non-tariff measures compared to average applied tariffs is shown by Figure 8.17. While from 2000 to 2015 tariffs have gone down across all countries at least on average, non-tariff measures have been on the rise. Noteworthy is that there is no change in the trends before and after the financial crisis in 2008/09 for non-tariff measures while the decrease in average applied MFN tariffs seems to fade out and start to converge beginning in 2009. From 2000 onwards tariffs decreased steadily, converging to a level of just above 8.5% in 2015. Non-tariff measures in contrast show a steadily increasing trend.

Figure 8.17: Development of tariffs versus NTMs, 2000–2015

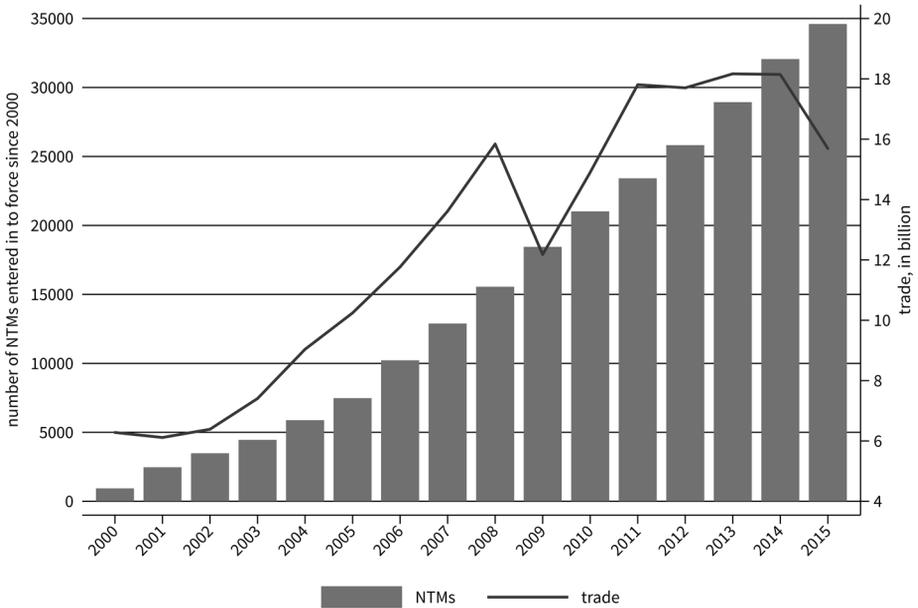


## 5 NTMs and trade – Empirical Analysis

Certainly, the cause for the observed global trade slowdown after the financial crisis in 2008/09 is manifold. The related literature suggests many causes, eg a higher self-sufficiency in energy consumption, reduced offshoring activity or falling Chinese import demand. Besides these different reasons an important trade policy question is in how far the observed tariff and NTM policies play a role. One reason for the stagnation in trade could be deduced from the illustrated slow-down of tariff elimination, particularly after the financial crises. In addition, given the steady increase in NTMs over the past years it appears more than necessary to elaborate how strong NTMs impede cross border trade.

Figure 8.18 depicts the number of global NTMs and trade for the last decade. Both NTMs and trade generally show an increasing trend before the financial crisis when trade collapsed but quickly recovered thereafter. NTMs, however, steadily increase during the whole period.

Figure 8.18: Development of global trade vs NTMs



A recent study by Yalcin et al (2017) empirically analyses the effect of NTMs on trade using OLS regressions. The study is based on the recently released Global Trade Alert database (Evenett and Fritz, 2017). The study illustrates that NTMs on average have a stronger negative impact on trade than traditionally trade defence measures (including anti-dumping, countervailing duties or safeguards). Table 8.2 summarizes the OLS results. According to the applied empirical model there is a significant negative effect of NTMs on imports of 11.9% at HS-6-digit product level.<sup>8</sup>

Disaggregating the effect for different types of NTMs estimations show a strong negative effect of 16.7% for trade in public procurement and localization policies. A medium effect of 10% on average is found for sanitary and phytosanitary measures, technical barriers to trade, direct import and capital controls while state aid and subsidies have the smallest effect (detailed estimation results can be found in Yalcin et al [2017]).

<sup>8</sup> All percentage changes are calculated as follows: Percentage change =  $(e_{\text{NTM}} - 1) * 100$ .

**Table 8.3: Average effects of NTMs based on the Global Trade Alert data (cf Yalcin et al 2017)**

Dependent Variable	(1)	(2)	(3)	(4)
Log of imports in thousand USD	Dummies	Dummies	Counts	Counts
Trade defense measures	-0.114*** (0.0175)	-0.111*** (0.0175)	-0.0439*** (0.00957)	-0.0412*** (0.00956)
Non-tariff barriers	-0.127*** (0.00761)		-0.00519*** (0.00131)	
Import controls		-0.117*** (0.0129)		-0.0714*** (0.00862)
State aid and subsidies		-0.0559*** (0.0105)		-0.0490*** (0.00789)
Public procurement/localisation policies		-0.183*** (0.0142)		-0.00148 (0.00135)
Other NTBs (SPS, TBT, capital controls)		-0.109*** (0.0248)		-0.104*** (0.0245)
Observations	4,405,016	4,405,016	4,405,016	4,405,016
R-squared	0.913	0.913	0.913	0.913

All estimations include importer-product-time, exporter-product-time and country-pair-product fixed effects. Standard errors are clustered at country-pair-product level. All regressions include lagged tariffs as a control. All explanatory variables are lagged by one year. Except for tariffs all explanatory variables can enter the regression either as dummies or counts. The first two estimations account for non-tariff barriers with dummies, while the last two estimations estimate the effect of a change in the number of implemented non-tariff barriers (counts). \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

Yalcin et al (2017) additionally analyse NTM effects across industries. Accordingly, the resource sector is most heavily hit by NTMs with an import-decreasing effect of 25.9% on average. The presence of NTM(s) in the metals, machinery and equipment products sector leads to a decline in imports of 14.2% on average and in the sectors of consumer and transportable goods this effect is about 10%, whereas if at least one NTM is implemented in the agricultural products sector bilateral imports decrease by only 8.4%.

Looking at heterogeneities across income groups the authors find that imports of upper middle income countries are more sensitive to the presence of NTM(s) than high income countries and for low income countries the presence of NTM(s) only plays a minor role.

There are several further studies that have estimated the trade reducing effect of NTM. The WTO summarizes for example in its report on non-tariff measures that NTMs are twice as restrictive as tariff measures (WTO, 2012). In important contributions by Kee et al (2009) and Hoekman and Nikita (2011) it is confirmed that non-tariff measures are generally more restrictive than tariffs. In addition, the latter studies find that non-tariff measures affect developed countries stronger than developing countries and that NTMs have stronger restrictive effects in the agricultural sector than in manufacturing.

It is important to emphasize that a comparison of the mentioned estimations is difficult. In contrast to the latter analysis eg of the WTO most other studies use data on NTMs based on notifications to the WTO, which does not distinguish between trade liberalizing and protectionist impacts of non-tariff measures.

Overall, both the presented descriptive as well as the existing empirical analyses clearly indicate that NTMs have on average a strong and significant negative impact on international trade. Yalcin et al (2017) go one step further and present a small numerical simulation quantifying NTMs' contribution to the observed global trade slowdown in recent years.

Based on the empirical estimations which indicate that bilateral imports of specific products on average decreased by 11.9%, if at least one non-tariff barrier is implemented, the authors predict, based on a sample with 152 countries, that non-tariff barriers caused aggregated trade to be lower by around 3 % in 2015. The authors conclude that non-tariff barriers have been responsible for about 16% of the missing global trade in the considered year.

## 6 Conclusion

In this chapter we illustrated how trade protection has evolved over the past years linking the findings to the observed international trade patterns. Our analysis clearly confirms that protectionism in international trade has been on the rise not in form of traditional customs duties (ie tariffs) but with trade policy instruments which are less harmonized within the WTO, ie non-tariff measures.

The analysis illustrates that non-tariff measures may be responsible for about 16% of the observed global trade slowdown in the last years. Even so, making such a projection is difficult as the prediction of a potential trade level is complicated, still, the presented example calculation hints on a crucial role of non-tariff measures for the observed global trade slowdown.

The presented analysis has a clear message. The world needs to take decisive steps to prevent the further rise of non-tariff measures. In principle, a promising policy step had been taken in the form of new free trade agreement initiatives such as the Transatlantic Trade and Investment Partnership or the Trans-Pacific Partnership in which the reduction and harmonization of non-tariff measures was a major aim. However, these trade policy initiatives came to a sudden hold in the past months not only because of a change in the US administration but also because of a huge skepticism in many country as eg in Germany in which a harmonization of NTMs has been considered as a wrong trade policy path. It remains to be seen how policy makers will change their attitude toward NTMs and in how far national sentiments can be overcome to prohibit the rise of complex forms of trade barriers in the coming years. Reviving new forms of free trade agreements that include the harmonization or elimination of NTMs appears to be a reasonable path and should be a major aim of national trade policies in the near future.

Finally, there is a clear message for the multilateral trading system under the umbrella of the WTO. As this chapter illustrates, the world has been successful in reducing import tariffs in the past but there are new protectionist measures which require international coordination. These challenges give the WTO an important task, ie bringing the WTO family together and achieving the same success in the case of new trade protection measures.

## 7 Literature

- Evenett, S. J. and Fritz, J., (2017), Will Awe Trump Rules? The 21st Global Trade Alert Report. Technical report, Global Trade Alert Initiative, London.
- Hoekman, Bernard and Nicita, Alessandro, (2011), Trade Policy, Trade Costs, and Developing Country Trade, *World Development*, 39, issue 12, p. 2069-2079.
- Kee, H. L., Nicita, A., and Olarreaga, M., (2009), Estimating Trade Restrictiveness Indices. *Economic Journal*, 119(534):172–199.
- Yalcin, E., L. Kinzius und G. Felbermayr, (2017), Hidden Protectionism: Non-Tariff Barriers and Implications for International Trade, *ifo Forschungsberichte* 91.
- WTO, (2012), *World Trade Report 2012. Trade and public policies: A closer look at non-tariff measures in the 21st century.* Technical report, WTO, Geneva

### Das Ansteigen von Nichttarifären Handelshemmnissen und die Konsequenzen für den Welthandel

Auf rund fünfzig Jahre stetigen Wachstum des Welthandels sind nun Jahre der Stagnation gefolgt. In welchem Ausmaß sind protektionistische Maßnahmen für diese Entwicklung verantwortlich? In diesem Beitrag wird gezeigt, wie vermehrt Handelshemmnisse in den unterschiedlichen Regionen der Erde eingeführt wurden. Vor allem nicht-tarifäre Handelshemmnisse spielen eine große Rolle bei der Errichtung neuer Barrieren durch WTO-Mitgliedstaaten. Neben der Entwicklung von Zöllen zeigen wir die neuen Formen protektionistischer Maßnahmen auf und in welcher Beziehung sie zu Zöllen stehen. Unsere ökonometrischen Schätzungen illustrieren, wie stark nicht-tarifäre Handelshemmnisse den internationalen Handel beeinträchtigen können. Rund 16% des Rückganges im internationalen Handel haben ihre Ursache in der Errichtung von nicht-tarifären Handelshemmnissen.

JEL classification: F13 F14

## 8 Appendix

Table 8.4: World Bank income classification (Source: World Bank)

High income countries		Upper middle income countries		Lower middle income countries		Low income countries	
Country Code	Country Name	Country Code	Country Name	Country Code	Country Name	Country Code	Country Name
ABW	Aruba	ALB	Albania	AGO	Angola	AFG	Afghanistan
AND	Andorra	ARG	Argentina	ARM	Armenia	BDI	Burundi
ARE	United Arab Emirates	ASM	American Samoa	BGD	Bangladesh	BEN	Benin
ATG	Antigua and Barbuda	AZE	Azerbaijan	BOL	Bolivia	BFA	Burkina Faso
AUS	Australia	BGR	Bulgaria	BTN	Bhutan	CAF	Central African Republic
AUT	Austria	BIH	Bosnia and Herzegovina	CIV	Cote d'Ivoire	COD	Congo, Dem. Rep.
BEL	Belgium	BLR	Belarus	CMR	Cameroon	COM	Comoros
BHR	Bahrain	BLZ	Belize	COG	Congo, Rep.	ERI	Eritrea
BHS	Bahamas, The	BRA	Brazil	CPV	Cabo Verde	ETH	Ethiopia
BMU	Bermuda	BWA	Botswana	DJI	Djibouti	GIN	Guinea
BRB	Barbados	CHN	China	EGY	Egypt, Arab Rep.	GMB	Gambia, The
BRN	Brunei Darussalam	COL	Colombia	FSM	Micronesia, Fed. Sts.	GNB	Guinea-Bissau
CAN	Canada	CRI	Costa Rica	GEO	Georgia	HTI	Haiti
CHE	Switzerland	CUB	Cuba	GHA	Ghana	LBR	Liberia
CHI	Channel Islands	DMA	Dominica	GTM	Guatemala	MDG	Madagascar
CHL	Chile	DOM	Dominican Republic	HND	Honduras	MLI	Mali
CUW	Curacao	DZA	Algeria	IDN	Indonesia	MOZ	Mozambique
CYM	Cayman Islands	ECU	Ecuador	IND	India	MWI	Malawi
CYP	Cyprus	FJI	Fiji	JOR	Jordan	NER	Niger
CZE	Czech Republic	GAB	Gabon	KEN	Kenya	NPL	Nepal

High income countries		Upper middle income countries		Lower middle income countries		Low income countries	
Country Code	Country Name	Country Code	Country Name	Country Code	Country Name	Country Code	Country Name
DEU	Germany	GNQ	Equatorial Guinea	KGZ	Kyrgyz Republic	PRK	Korea, Dem. People's Rep.
DNK	Denmark	GRD	Grenada	KHM	Cambodia	RWA	Rwanda
ESP	Spain	GUY	Guyana	KIR	Kiribati	SEN	Senegal
EST	Estonia	HRV	Croatia	LAO	Lao PDR	SLE	Sierra Leone
FIN	Finland	IRN	Iran, Islamic Rep.	LKA	Sri Lanka	SOM	Somalia
FRA	France	IRQ	Iraq	LSO	Lesotho	SSD	South Sudan
FRO	Faroe Islands	JAM	Jamaica	MAR	Morocco	TCO	Chad
GBR	United Kingdom	KAZ	Kazakhstan	MDA	Moldova	TGO	Togo
GIB	Gibraltar	LBN	Lebanon	MMR	Myanmar	TZA	Tanzania
GRC	Greece	LYB	Libya	MNG	Mongolia	UGA	Uganda
GRL	Greenland	LCA	St. Lucia	MRT	Mauritania	ZWE	Zimbabwe
GUM	Guam	MDV	Maldives	NGA	Nigeria		
HKG	Hong Kong SAR, China	MEX	Mexico	NIC	Nicaragua		
HUN	Hungary	MHL	Marshall Islands	PAK	Pakistan		
IMN	Isle of Man	MKD	Macedonia, FYR	PHL	Philippines		
IRL	Ireland	MNE	Montenegro	PNG	Papua New Guinea		
ISL	Iceland	MUS	Mauritius	PSE	West Bank and Gaza		
ISR	Israel	MYS	Malaysia	SDN	Sudan		
ITA	Italy	NAM	Namibia	SLB	Solomon Islands		
JPN	Japan	NRU	Nauru	SLV	El Salvador		
KNA	St. Kitts and Nevis	PAN	Panama	STP	Sao Tome and Principe		
KOR	Korea, Rep.	PER	Peru	SWZ	Swaziland		
KWT	Kuwait	PRY	Paraguay	SYR	Syrian Arab Republic		

High income countries		Upper middle income countries		Lower middle income countries		Low income countries	
Country Code	Country Name	Country Code	Country Name	Country Code	Country Name	Country Code	Country Name
LIE	Liechtenstein	ROU	Romania	TJK	Tajikistan		
LTU	Lithuania	RUS	Russian Federation	TLS	Timor-Leste		
LUX	Luxembourg	SRB	Serbia	TUN	Tunisia		
LVA	Latvia	SUR	Suriname	UKR	Ukraine		
MAC	Macao SAR, China	THA	Thailand	UZB	Uzbekistan		
MAF	St. Martin (French part)	TKM	Turkmenistan	VNM	Vietnam		
MCO	Monaco	TON	Tonga	VUT	Vanuatu		
MLT	Malta	TUR	Turkey	XKX	Kosovo		
MNP	Northern Mariana Islands	TUV	Tuvalu	YEM	Yemen, Rep.		
NCL	New Caledonia	VCT	St. Vincent and the Grenadines	ZMB	Zambia		
NLD	Netherlands	VEN	Venezuela, RB				
NOR	Norway	WSM	Samoa				
NZL	New Zealand	ZAF	South Africa				
OMN	Oman						
PLW	Palau						
POL	Poland						
PRI	Puerto Rico						
PRT	Portugal						
PYF	French Polynesia						
QAT	Qatar						
SAU	Saudi Arabia						
SGP	Singapore						
SMR	San Marino						
SVK	Slovak Republic						
SVN	Slovenia						
SWE	Sweden						

High income countries		Upper middle income countries		Lower middle income countries		Low income countries	
Country Code	Country Name	Country Code	Country Name	Country Code	Country Name	Country Code	Country Name
SXM	Sint Maarten (Dutch part)						
SYC	Seychelles						
TCA	Turks and Caicos Islands						
TTO	Trinidad and Tobago						
TWN	Taiwan, China						
URY	Uruguay						
USA	United States						
VGB	British Virgin Islands						
VIR	Virgin Islands (US)						



# Reflections On Nine Years Of Trade Policy Monitoring: What Implications For The World Trading System?

*Simon J. Evenett*<sup>1</sup>

Having briefly described the origins and operation of the Global Trade Alert, the independent trade policy monitoring service that I coordinate, the remainder of this chapter lays out ten lessons I have taken away from the past nine years. These lessons speak to design of policy initiatives to monitor unilateral policy choice, to the incentives facing actors both inside and outside the public sector and fundamentally to their understanding of the notion of protectionism, and to the contribution that monitoring can make to the long-term development of the world trading system.

## 1 Introduction

The collection, assembly, and dissemination of information on government policy choices affecting commerce whose consequences may spillover national borders is a global public good. Given the experience of the 1930s, when widespread resort to protectionism is thought by many analysts and policymakers to have unduly lengthened the Great Depression, such information is at a premium during global economic crises and in their aftermath.

Yet in 2008, when the last crisis struck, there was no official aggregator of such information – and, therefore, no effective official provider of this public good. For sure, as will be discussed later, the Group of Twenty (G20) nations instructed certain international organisations to produce reports on trade policy developments and notwithstanding the accolades the World Trade Organization has earned for its website and making member notifications accessible etc, there was no one-stop-shop where interested parties could easily access information and statistics on unilateral policy choice. This during an era when so many private sector firms have made fortunes harvesting vast amounts of information, suggesting there is little if any technical difficulty to be overcome.

This provided an opening for non-official actors to collect information on government commercial policy choice and the independent Global Trade Alert (GTA) was launched in June 2009.<sup>2</sup> The GTA sought to document unilateral

---

<sup>1</sup> Professor of International Trade and Economic Development, Department of Economics, University of St. Gallen. Contact email: [simon.evenett@unisg.ch](mailto:simon.evenett@unisg.ch). As the Global Trade Alert is continuing its operations, any reactions to the “lessons” presented here are welcome.

<sup>2</sup> The GTA was not the only proposal made in early 2009 to undertake independent trade policy monitoring. Gary Hufbauer spotted the opportunity too and proposed another initiative that would have had a stronger legal component than the GTA.

government policy choice worldwide that altered the relative treatment of domestic commercial interests vis-à-vis foreign rivals, bearing in mind that in the 21<sup>st</sup> century cross-border commerce involves the movement of goods, services, employees, data, intellectual property, as well as foreign direct investment and cross-border mergers and acquisitions.

The purpose of this chapter is to discuss ten lessons that I have drawn from coordinating the GTA over the past nine years. Ultimately, the lessons say much about the woeful state of the world trading system at this time and about the incentives of actors involved, including academic analysts. The lessons identified in this chapter should not be viewed as a “brag sheet” but rather as informing the design of commercial policy monitoring initiatives.

The rest of this chapter is organised into three sections. The next section provides a short overview of the design and operation of the GTA. The following section lays out ten lessons I draw from this experience and that of my dedicated colleagues who over the years have worked on the GTA and sought to improve it considerably. Concluding remarks of a system-wide nature are offered in the last section.

## 2 A brief overview of the Global Trade Alert

Nine years on it is difficult to effectively convey the degree of fear senior policymakers, analysts, journalists and others had at the time that the global financial crisis would induce, amongst other government reactions, resort to widespread protectionism. It is not for nothing that, at their April 2009 summit in London, G20 Leaders declared: “We will not repeat the historic mistakes of protectionism of previous eras.”<sup>3</sup> Accompanying public remarks suggest they had the experience of the 1930s in mind. To give weight to this objective G20 Leaders committed at their first summit meeting in November 2008 to refrain from raising trade barriers and to reverse any protectionism entered into, adopting the so-called standstill and rollback commitment or, in short, the G20 protectionism pledge. Since then variants of this commitment have been renewed periodically by G20 Leaders.

G20 Leaders also called upon the international economic organisations to produce regular reports on trade policy developments, potentially shedding light on the fealty to the commitment. Since then the World Trade Organization (WTO), the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), and the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) have produced regular reports on various aspects of trade and investment policy choice. The WTO secretariat has also assembled and made available online a Trade Monitoring Database<sup>4</sup> and UNCTAD maintains an Investment Policy Monitor Database.

---

<sup>3</sup> See the “London Summit – Leaders Statement” of 2 April 2009 at <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0402.pdf>.

<sup>4</sup> This database was last updated in December 2017, contains information on 4324 policy interventions, and is available at <http://tmdb.wto.org/>. UNCTAD maintains

Notwithstanding these efforts by the international organisations, the concern arose (and was shared by a number of analysts and officials inside and outside these organisations) that they would not be able to effectively monitor G20 governments. There was an even greater concern that these international organisations would be reluctant to publicly criticise – in particular to single out – the very governments that founded them or oversaw them.

Underlying these concerns were two considerations evident in 2009. First, that these governments could influence the budget, resource allocation, and in some cases senior appointments at these international organisations. Consequently, fears arose as to just how arms-length or independent official monitors could be in practice. In the case of the WTO this concern is particularly acute because it is frequently referred to as a member-driven organisation as opposed to a secretariat-driven organisation. In these circumstances the potential for significant self-censoring by officials in the reporting of protectionism could not be discounted.

Second, governments might refuse to cooperate fully with the monitoring exercises of the international organisations. Sometimes the lack of cooperation might be blunt – outright refusals to engage.<sup>5</sup> In other cases, governments might delay replying to inquiries from the WTO secretariat to verify information on policy interventions.<sup>6</sup> Given the longstanding “notifications deficit” at the WTO – which preceded the global economic crisis – there was little reason to give governments, in particular the largest players, the G20, the benefit of the doubt on this score.

In sum, one does not need to impugn the motives of the dedicated officials at the relevant international organisations to identify factors and incentives beyond their control that might compromise the effective official monitoring of protectionism during straightened economic times, such as 2009 and on. That is not to say that some officials may have felt “their” organisation “owned” the issue of monitoring and might have resented any encroachment on “their” turf.

In the first quarter of 2009 it was possible to secure the funding for the Global Trade Alert from the UK government, the International Development Research Centre (IDRC) of Canada, the World Bank, and the German Marshall Fund of the United States. This initiative was organised from the University of St. Gallen, Switzerland, and given that at the time I was Co-Director of the international trade programme of a Europe-wide network of economic researchers, the Centre for Economic Policy Research (CEPR), also under the

---

an Investment Policy Monitor Database with 822 entries that is available at <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IPM>. During the crisis era the OECD secretariat has assembled a number of databases on government policy choice, perhaps the largest relating to export restrictions on industrial raw materials, available at [https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=ExportRestrictions\\_IndustrialRawMaterials](https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=ExportRestrictions_IndustrialRawMaterials).

<sup>5</sup> Unfortunately, in 2017 the WTO secretariat had to stop its reporting of General Economic Support Measures (principally subsidies and fiscal stimulus measures) because of a lack of cooperation from many G20 members.

<sup>6</sup> Various statements in WTO monitoring reports have been made about the delays in verification.

auspices of the CEPR.<sup>7</sup> In recent years, funding for the GTA has come almost entirely from sources related to the University of St. Gallen, in particular the Max Schmidheiny Foundation.<sup>8</sup>

Having followed the Doha Round of multilateral trade negotiations closely as well as the regional trade agreements negotiated by the leading trade powers, in both of which proposals were made that went well beyond reducing or eliminating traditional market access restrictions, from the start I took the view that the GTA should keep an open mind about the form which any protectionism might take. Consequently, the GTA did not confine its monitoring to a specific set of government policy interventions.

Rather, the GTA adopted the relative treatment standard. Namely, a unilateral policy intervention would be included in the GTA database if its implementation would alter the relative treatment of one or more domestic commercial interests vis-à-vis the relevant foreign rivals.

An import tariff increase, for example, treats suppliers abroad worse than domestic suppliers and would therefore be included. A change in a government's Generalised System of Preferences may include such a tariff increase, indicating that the GTA is not confined to changes in Most Favoured Nations' tariff rates. A subsidy payment to a single domestic firm would be included too as it treats the recipient firm differently from foreign rivals. The GTA refers to any measure that worsens the relative treatment of foreign commercial interests as "protectionist"<sup>9</sup> and that improves the relative treatment of foreign commercial interests as "liberalising."

The relative treatment standard is applied in a qualified manner, however. So as to avoid criticism that our approach conflates protectionism with widely-accepted nationality-blind regulatory policymaking, the GTA does not include policy interventions relating to technical barriers to trade or sanitary and phytosanitary standards unless it can be shown that the intention was indeed to favour domestic firms irrespective of the stated regulatory intent.

Moreover, to sidestep the debate as to whether regional trade agreements are discriminatory or protectionist or not, we kept our focus on unilateral policy interventions by governments.<sup>10</sup> Currency intervention is only included in the GTA database if accompanied by statements by officials that a goal of the policy was to support national exporters or to shield importers from foreign competition.

---

<sup>7</sup> CEPR Press publishes the GTA's reports. GTA findings are often disseminated through voxEU.org, a CEPR initiative.

<sup>8</sup> The annual budget of the GTA is currently 300,000-400,000 Swiss Francs per year.

<sup>9</sup> Sometimes we refer to protectionist measures as "distortive" and, in the case of policies affecting trade in goods or services as "trade distortions." On other occasions we refer to protectionist measures as discriminatory measures. As will be argued later, our approach clashes with those of who have a fixed idea of which policy instruments constitute protectionism. Unfortunately, those fixed ideas often relate to bouts of protectionism witnessed in the 20<sup>th</sup> century and create blind spots for new forms of protectionism.

<sup>10</sup> Having written this we have documented a few cases from Latin America where a government has unilaterally departed from the terms of a regional trade agreement.

With respect to the contentious issue of trade defence and safeguard actions, as these are unilateral actions by governments they are included in the GTA database. Some contend that these actions are in response to foreign trade distortions and this may or may not be true (the selective evidence presented in associated investigations may not be gospel truth). The fact that the imposition of any related duties alters relative treatment of domestic versus some foreign commercial interests justifies their inclusion.<sup>11</sup> In my view, far too much diplomatic energy has been spent debating this issue. Of the just under 15,000 policy interventions in the GTA database, 1957 relate to anti-dumping, anti-subsidy, and safeguard actions – there is so much other protectionist and liberalising intervention going on.

The following information is collected on each policy intervention considered for inclusion in the GTA database: the identity of the government making the announcement or responsible for implementation, a description of the measure, documentation of the measure, identification of specific policy instruments associated with the measure, implementation dates and where appropriate withdrawal dates, products<sup>12</sup> or services affected, sectors affected<sup>13</sup>, and commercial flows affected. Depending on the commercial flows affected, conservative techniques are combined with available official data on goods trade, services trade, foreign direct investment, and migration flows to identify the trading partners affected by an implemented policy measure. The latter process has been automated to reduce errors arising from human intervention. All this data is stored in the backend of the GTA database and information on each policy announcement and intervention can be found at [www.globaltradealert.org](http://www.globaltradealert.org).

Before any measure is published on the GTA website it is reviewed twice, with one of the reviews being conducted by me. Such reviews check for the appropriate and consistent application of the relative treatment standard, for the quality of the measure description, for appropriate identification of policy instruments, and for the availability of sources, among other matters. Incomplete reports are returned to the author. Measures not meeting these standards are not published and are archived.

Following this procedure since our reporting began a total of 14,894 announced or implemented policy interventions by governments around the world have been documented by the GTA team. That team comprises trade policy experts with the appropriate language skills who are based around the world. The team regularly checks government agency websites for news of policy change. The websites of international organisations are regularly checked and, increasingly, scraped systematically. Leads for possible government interventions are sourced from Twitter, but note that such leads are no substitute for a proper official source documenting a measure. Of the published entries,

---

<sup>11</sup> Given the sensitivities associated with the inclusion of trade defence and safeguard investigations, in many of our earlier reports we presented statistics with and without trade defence actions.

<sup>12</sup> Using the 6 digit United Nations Harmonized System.

<sup>13</sup> Using the 3 digit UN CPC classification.

less than 6.8% have unofficial sources, often used to support reports in nations where governments have few or uninformative websites.

A web crawler is being deployed and upgraded to more efficiently search for leads on government policy intervention. This followed improvements in managerial processes from 2012 on and undoubtedly some learning by doing. As a result, the number of entries entered in the GTA database before the start of 2014 is less than half the number entered since.

### 3 Ten lessons from monitoring of protectionism

My goal in this section is not to highlight the findings of the Global Trade Alert, those can be found in the numerous reports on our website and in other writings. Rather the goal here is to highlight key lessons for the design and execution of trade policy monitoring and to comment on what these lessons reveal about the incentives and constraints faced by those working on associated matters at this time.

The first lesson relates to why an aggregator of commercial policy information needed to be created at all. The concerns noted earlier about the ability of international organisations to perform this function unconstrained by member governments have, alas, largely come to pass. I will not repeat the arguments made earlier.

Others have weak incentives to collect such data or to share it. Academic researchers, whose promotion and prestige depends on publications in journals, would rather download data than collect it. Indeed, the latter is valued by many only to the extent that it can be used to differentiate articles for publication. Should an academic collect a dataset, then the incentive is for the researcher in question to “milk” the dataset for what it is worth before sharing it with others.

Those governments that have the resources to mount a data collection exercise may also have incentives to hoard any findings and use them strategically in negotiations or in deliberations in international fora. As to the private sector, while some international law firms put together useful compendia of trade policy changes, these are not done in a standardised manner and, ultimately, the goal here is to market these firms’ in-house expertise rather than to provide comprehensive coverage of unilateral policy change. Indeed, nations that attract little foreign direct investment or are hosts to few multinationals may not be covered that well.

The upshot is that, despite widespread agreement on the importance of transparency in the world trading system, inadequate resources are devoted to the collection, verification, and dissemination of relevant data. This holds back deliberations on trade policy choice and the potential development of new trade rules and, to the extent that governments think they can “get away with” protectionism because it is undetected, may result in a more distorted global economy.

The second lesson is that the design choices made at the start matter and these design choices appear to be heavily influenced by one’s historical point

of reference. If the statements by policymakers and the writings of many trade policy analysts<sup>14</sup> since the start of the global economic crisis are anything to go by, the immediate point of reference for discussions of contemporary protectionism appears to be the experience of the 1930s, in particular the imposition of the US Smoot-Hawley tariff and itself aftermath. I too re-read the key writings about that era but complemented it by learning about the protectionism that followed the sharp global economic downturn of the early 1980s, in particular the monitoring work of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) secretariat.<sup>15</sup>

Comparing the protectionism of the 1930s and the early 1980s was instructive as the principal forms of policy distortion to goods trade changed from measures restricting imports (tariff increases and quotas) to measures restricting exports (voluntary export restraints). This led me to the tentative hypothesis “new crisis, new prevalent form of protectionism.” The operational consequence was that any contemporary attempt to monitor protectionism should not be defined in terms of specific policy instruments but instead by the impact of a policy intervention. Seen in this light our choice of the relative treatment standard makes sense. In contrast, confining headline numbers on protectionism to a pre-defined set of trade distortions, as the WTO secretariat chose to do, is questionable. We must draw the right implications from as many of the earlier episodes of protectionism as possible.

Another dead end in my opinion is classifying policy intervention in terms of its WTO legality. Unlike the relative treatment standard that can be easily explained, does not require legal expertise to be implemented, and is potentially replicable, disagreements over the legality of a measure can go on for eternity. Furthermore, there is little point duplicating the WTO Dispute Settlement Understanding.

Yet another dead end is to confine protectionism monitoring to policies covered by WTO agreements or to the policies specifically mentioned in the G20 protectionism pledge. Doing so many encourage governments to choose other policy instruments to discriminate against foreign commercial interests. At a minimum, confining monitoring to a given set of policies may miss important, potentially new, forms of discrimination. As a principle-based as opposed to an instrument-based approach, the relative treatment standard avoids these problems.

The third lesson is that different parties want to learn different things from protectionism monitoring exercise – and some of those parties are not disinterested. Some want to learn about what governments are actually doing, others want summary statistics on the resort to protectionism, and another group will want to know the effects of protectionism. Many want the most up-to-date information possible. In principle, these are all legitimate matters to raise. However, for those organising a protectionism monitoring initiative, being able to provide compelling answers to all these matters places enormous demands on

---

<sup>14</sup> Include economic historians writing about trade policy matters.

<sup>15</sup> I have collected the informative GATT secretariat reports from the early to mid-1980s and can share them upon request.

the team. Plus any reporting lags will make the findings look stale.<sup>16</sup> One long reporting lag relates to the publication of goods trade data and other control variables needed to conduct econometric analysis, which hampers the provision of up-to-date evidence on the effects of policy intervention.

Failure to meet the considerable demands laid out in the last paragraph can be used strategically by those seeking to advance their own agendas. A tactic used by some protectionism deniers is as follows:<sup>17</sup> after being provided with information on the number of protectionist measures, they counter with the claim that not much trade is covered by such protectionism. When provided with evidence on the latter, they claim that there is no evidence on the effect on trade of protectionism. And so on and so on.<sup>18</sup> Before entering this parlour game it might be worth agreeing beforehand with protagonists what evidence would change their mind or surprise them. Again, here it helps to have historically informed benchmarks.

A fourth and related lesson is that whatever summary statistics and findings are provided by a trade monitoring exercise will be interpreted by many with reference to their preconceived notions of what protectionism is. If a reader equates protectionism with import restrictions, they are unlikely to be moved by evidence on (say) growing resort to voluntary export restraints. If a reader only associates protectionist episodes with huge falls in world trade then they are going to be unmoved, perplexed, or even vexed by a discussion that includes export subsidisation under the label of protectionism.

Despite the widespread recognition before the global economic crisis that a wide range of trade and behind-the-border policies can distort international commerce, it is striking how many serious commentators defaulted to the view that equated troubling protectionism with import restrictions once the crisis hit. More cling to a 1930s view of what constitutes serious protectionism than they may realise and, should this continue, then it will colour how the findings of any future trade policy monitoring initiative are interpreted.

A fifth lesson is that, as a result of different design choices plus any tendency towards organisational rivalry, one should expect that an independent trade policy monitoring initiative will from time to time fall out of favour with the

---

<sup>16</sup> The GTA team spent a lot of time trying to think through how best to correct for reporting lags when presenting summary statistics on the resort to protectionism. I do not claim that we have found a perfect solution. But the alternative – publishing only uncorrected numbers – is unattractive. If the propensity to find and successfully document a policy intervention increases over time, then without a correction for reporting lags earlier years will appear to have more policy intervention, leading some to incorrectly conclude that protectionist (and liberalising) tendencies have diminished over time.

<sup>17</sup> Ignoring awkward findings was another tactic. It should also be noted here that some developing country governments have for a long time been suspicious of trade policy contributions from non-government organisations, especially from industrialised countries.

<sup>18</sup> Of course, what gives these protectionist deniers a veneer of respectability as they continually raise the bar is that these are questions a careful analyst might ask. The difference between the two is whether these questions are being used to learn the answers or to attempt to shut down a discussion.

international organisations and with some governments. One price of independence is receiving fewer Christmas cards. While relations between WTO staff and the GTA team have been fine for a number of years, this was not always so. There is probably enough blame to go around and that is not my focus here.

Rather, I want to highlight that different design choices concerning the scope of policies covered and on whether to update earlier totals when new information comes available account in large part for the differences in the headline numbers reported by the GTA and WTO. Inevitably, such differences attract attention from trade diplomats, business analysts, and journalists. And such differences can be exploited in a partisan manner.

On reflection, the case for open and frequent communication between official and independent monitors is unassailable. This helps each party explain differences between their approach and others. Perhaps more important is the realisation that monitoring initiatives are not static and that better practices developed by one initiative can be adopted by another, helping to reduce differences and to facilitate comparability on the part of users.

For example, the OECD-UNCTAD-WTO initiative to adopt a new common classification for non-tariff measures (the so-called MAST classification) was subsequently implemented by the GTA team. Statistics and information from the GTA website can be downloaded according to MAST category (and not just for single policy instruments as before). Furthermore, many GTA statistics now are reported by MAST category. Going forward, other areas of collaboration, in particular as they relate to the automated collection of information on government policy choice, are desirable.

A sixth lesson is that, while cooperation between official and independent trade policy monitors has clear advantages, from a systemic point of view, however, perhaps some competition is merited. An interesting counterfactual question would be to ask how WTO and GTA monitoring might have evolved without the other. Whatever differences in approach there are between the two initiatives, the GTA team certainly benefited from the fact that the WTO monitoring reports and associated database identified policy interventions of relevance to our work. In the other direction, did the attention garnered by the GTA's work alter deliberations within the WTO secretariat? In general, can an independent monitoring initiative move further forward on some dimensions than an official one, creating useful insights that official monitors seek to capture by adapting their processes accordingly?

Perhaps these matters could be put differently. If there were only one monitor would the absence of any competition or any external innovation result in the sluggish behaviour typically associated with a monopolist? One might not want to get too carried away with this question – as the media in many countries keep an eye on government trade policy choices providing, therefore, an imperfect substitute to monitoring – still, it is worth dwelling on the optimal degree of competition in the provision of the monitoring of commercial policy choice.

A seventh, and possibly related, factor is that advances in technology are likely to substantially reduce the ongoing cost of monitoring. Well-designed web scrapers and the like can reduce the time needed to identify government

policy changes. Government websites and other legitimate information sources can be scraped regularly and this may also result in the quantum of policy intervention to be documented rising sharply. The overall impact on the cost of effective monitoring is mixed – per unit monitoring costs may go down but the volume monitored goes up. The latter may be less of a problem for more standardised government interventions where machine writing tools can be used to cheaply produce entries or reports on each government measure. Given the disruption to trade policy monitoring brought about by technological advance, barriers to entry and recurring costs may fall in a way that alters assessments of the optimal degree of competition in the provision of this service.

The eighth lesson learned is that, while the provision of high quality information about policy choice is valuable, other factors influence unilateral policy choice as well. The late US Supreme Court Louis Brandeis once wrote “Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman.” As much as I would like to believe this proposition applies in the case of contemporary protectionism, given the amount of discrimination imposed by governments against foreign commercial interests clearly the deterrent effect of monitoring and transparency is not the only factor at play. Modesty is called for when assessing the impact of trade policy monitoring on unilateral policy choice.

A related, ninth lesson is that the extensive monitoring of unilateral policy intervention is a double-edged sword. President Trump claims that many countries have repeatedly broken trade rules to America’s disadvantage. I take no position on the WTO legality of the actions of America’s trading partners but it is certainly the case, according to our team’s evidence, that if the United States go looking for evidence of foreign transgressions they will find it. Clearly, I would not endorse retaliation that Mr Trump might be tempted to undertake. Still, the point remains that once one identifies the trading partners likely affected by unilateral policy choice, then that information could be used by other governments as a pretext for imposing more protectionism.<sup>19</sup>

Ultimately, such concerns do not provide a convincing argument against trade policy monitoring. To see why consider the following counterfactual: in the absence of monitoring, would a policymaker determined to protect national commercial interests be unable to find a rationale for doing so?<sup>20</sup> The fact that Chinese policies on many matters of interest to the United States, including on intellectual property and the China 2025 industrial policy, are opaque has not prevented President Trump from threatening to impose higher tariffs on up to \$160 billion of Chinese exports in the past month.

---

<sup>19</sup> When the GTA was launched in June 2009 Stephanie Flanders, then a BBC journalist, challenged me on exactly this point. Recent fears about tit-for-tat retaliation by Chinese and American policymakers reminded me of Mrs Flanders’ remarks.

<sup>20</sup> There is a more difficult question to answer, however. Does the provision of information by a trade policy monitoring initiative increase the likelihood that a protectionist-minded policymaker will act?

The tenth lesson is that sustained monitoring of unilateral policy choice provides the factual record upon which future international cooperation on commercial policies can be based. There is a clear precedent of this from the 1980s when the GATT secretariat's documentation of voluntary export restraints provided evidence that some trade diplomats used to secure the banning of these export restrictions as part of the Uruguay Round. Evidence alone does not make for successful trade negotiations but, without a common understanding of the facts, progress is all the more difficult.

Only the most wide-eyed optimist would see opportunities at this time for successfully launching, let alone concluding, any far-reaching new multilateral trade talks. However, that does not mean that the hard work of documenting what governments are doing, learning more about the likely effects of such choice, and providing evidence that better helps formulate priorities for future collective action should wait. Contemporary commercial policy monitoring can lay the foundation for future deliberation and negotiations in regional and multilateral trade fora.

#### 4 Concluding remarks: Past is not Prologue

The past ten years have not been a happy time for those engaged in or analysing global trade governance. The failure of the Doha Round and difficulties in concluding certain regional trading agreements, plus the widespread resort to beggar-thy-neighbour activity by governments since the onset of the global economic crisis, do not point to a world trading system in good health. Nor has the progressive emasculation of the WTO's trade policy monitoring initiative provided grounds for optimism.

Another way of looking at the past decade is that it has provided an excellent opportunity for officials and analysts to learn how desperate governments behave and, perhaps more importantly, how they behave when many face dire circumstances simultaneously. The information collected during trade monitoring exercises, both official and independent, can when analysed provide insights upon which future trade cooperation can be based. That cooperation need not be only in the form of binding trade deals, after all the G20 protectionism pledge is an example of a non-binding approach. Past is not prologue in international trading relations and the effective monitoring of unilateral policy choice now can lay the groundwork for greater collaboration in the future.

## Rückblick auf neun Jahre Monitoring von Handelsmaßnahmen: Implikationen für das Welthandelssystem

Nach der Beschreibung, wie die Global-Trade-Alert-Datenbank entstanden ist und wie sie sich in den neun Jahren ihres Bestehens entwickelt hat, erfolgt eine Darstellung der daraus gezogenen Lehren. Diese beziehen sich darauf, wie Initiativen zur besseren Überwachung von unilateralen Maßnahmen ausgestaltet werden können, wie sich die Incentives für Akteure innerhalb und außerhalb des öffentlichen Sektors darstellen und auf das fundamentale Verständnis, wie Protektionismus funktioniert. Letztlich wird noch darauf eingegangen, welchen langfristigen Beitrag das Monitoring der handelspolitischen Maßnahmen für das Welthandelssystem leisten kann.

JEL code: F13

# Taxes as protective trade measures and how WTO rules try to prevent them

*Ralf Kronberger, Clemens Rosenmayr*

The US Tax Cuts and Jobs Act 2017 potentially infringes WTO rules: discriminatory treatment of royalties and payments for intangible assets possibly violates Art. XVII GATS. Exempting dividend payments of foreign affiliates to US companies from taxation could be qualified as export subsidy, violating Article 3 in the SCM agreement. This already gives a good example of tax measures violating WTO law. Other violating measures in this context are discriminatory taxes on imported goods affecting the GATT and local content provisions allowing favourable pricing for domestically produced goods affecting the Agreement on Trade Related Investment Measures. The Dispute Settlement Mechanism of WTO dealt with significantly more than 20 cases related to tax issues. Economic literature on tax and trade is rather scarce. A small overview is given in the article.

## 1 Introduction

Protectionism, as the name suggests, is the sum of government policies to restrict trade of certain products or services. This means, the government in question aims at protecting the domestic market from foreign competition via the imposition of a number of measures. The arguments brought for in favour of such policies are safeguarding jobs, raising additional income for the public budget, or sheltering a so-called infant industry until it becomes globally competitive. The policy measures adopted include tariffs, import or export quotas, administrative barriers to trade, such as licensing requirements or minimum technical standards, and export subsidies. In general, there is a consensus among economists that trade restrictions have an overall negative impact on economic growth and that trade liberalisation is beneficial for both parties involved.

One classic example of trade protectionism is the Common Agricultural Policy of the European Union. Its objective is to guarantee a sufficiently high level of domestic agricultural production through market support, direct aids and export subsidies. In addition, there are import quotas and custom duties for a number of product categories. Being a customs union the EU also raises tariffs on numerous other products.

With the successful conclusion of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and the subsequent creation of the World Trade Organization (WTO), tariffs have been significantly reduced globally during the last decades. Yet, when it comes to non-tariff barriers, ie administrative hurdles, the multilateral rules are not as clear-cut. That is why they are often included in comprehensive

bilateral free trade agreements, such as the North American Free Trade Agreement (NAFTA).

One type of a potential trade barrier, which has received a lot of attention recently, is taxation. However, the topic has not received such a great amount of attention in economic literature as other, more obvious protectionist measures have.

## 2 Literature overview

Conventional economic theory assesses the cost of tariffs and quotas on the analysis of consumer and producer surpluses upon the introduction of the protectionist measure in question. The induced “rent transfer” from domestic consumers to producers does per se not necessarily stipulate an overall welfare loss. Classic examples of analysing trade barriers in such a way can be found in the literature of applied welfare economics, eg in the research of Harberger (1959) and Johnson (1960). In their models and subsequent general equilibrium calculations, tariff barriers lead to a relatively small distortion (ie reduction of GDP). This outcome was already challenged a few years later, when Baghwati (1968) used the example of an export subsidy, turning an imported into an exported good, and obtaining substantively larger welfare distortions. However, the models do not incorporate decreasing costs of production or market introduction costs (eg advertising), neither do they include differentiated inputs from abroad. Introducing these factors into his model, Paul Romer’s (1994) study comes to the conclusion that even small tariffs can lead to a large variation in GDP. Nowadays it is widely accepted that conventional trade barriers such as tariffs and quotas, but also export subsidies can have considerable negative effects on a country’s welfare.

Relatively large consideration has been given in recent economic literature to the effects of taxation on FDI, which can be both restricting and encouraging. Taxes have a stronger effect on the investment decision of smaller companies, since they play a more important role in their cost structure (Coyne, 1994). However, in general, according to Morisset and Pirnia (2001) tax incentives are not the key factor for the investment decision as such, but they shape more detailed decisions, such as the final location. Still the author comes to the conclusion that, if other factors like infrastructure, human capital and the like are comparable between two countries, taxes can have a significant effect on investment decisions.

When it comes to the taxation system and its trade impacts, Slemrod (1995) analyses the question which of the systems in place around the world foster international trade. According to the author, corporate taxation can represent a form of protectionism by differentiating between companies based on their residence. Taxation on a worldwide basis, as opposed to a territorial approach, can lead to efficiency losses due to double taxation (leaving the role of tax havens aside for a moment). Slemrod concludes that only a hybrid system of source- and residence-based taxation can support production efficiency and eventually free trade. Beck and Chaves (2011) base their study on the impact

of taxes on trade competitiveness on the assumption that taxes should be levied on the least elastic good in order to avoid trade distortion. They analyse the effect of consumption, labour and capital income taxes on bilateral exports in 25 OECD member states. The authors draw the conclusion that especially consumption and labour income taxes can have a significantly negative effect on trade competitiveness in the long run. Whalley (2002) analyses taxes as determinants of trade and notes that taxes to some extent shape the economic structure of a country and are therefore important elements of trade. Taxes can potentially both trigger and inhibit trade, depending on their intention and design. Whalley also observes the great effect of non-trade related taxes such as consumption, labour income and corporate taxes.

One of the taxation topics in international trade that has sparked a lot of attention in economic literature is the concept of border adjustment. According to Hufbauer and Lu (2017), its goal is to implement a destination-based taxation, ie to tax goods where they are consumed instead of where they are produced. That is, exported goods and services are no longer taxed while imported will be charged. To date there is a debate whether such a measure is trade neutral and thus does entail any trade advantage or terms of trade improvements. Auerbach and Holtz-Eakin (2016) note that such a measure would be immediately offset by an appreciation of the US-Dollar and would therefore not result in a change in trade volumes between the USA and the rest of the world. Freund's and Gagnon's (2017) study comes to a similar conclusion. The authors could not detect any significant change of the current account due to the introduction of a border adjustment tax. However, there are authors contesting these findings. For example, a Goldman Sachs (2016) research team argues that due to short run price-stickiness and possible exchange rate interventions by other countries it is highly unlikely that the effect is completely offset by an exchange rate reaction of the US-Dollar. Some authors, like Hartman (2004) and Pauken (2011), argue in favour of a border adjustment in order to combat advantages granted to goods from other countries via their respective VAT systems.

The wide range of studies about different aspects of the relation between domestic taxation and international trade shows that taxes, ie neither tariff nor non-tariff barriers to trade in the strict sense, can have protectionist results, either on purpose or by "accident". One of the key elements of their impact on international trade is the pass-through rate, ie whether they raise either the input or the final product prices.

### 3 Taxes and the WTO

#### 3.1 Provisions in WTO law

The international trade regime relies upon two main pillars: national treatment and most-favoured nation clause. The former principle excludes treating domestic products more favourable than imported products whereas the latter extends the conditions granted to the most-favoured trading partner in terms

of custom duties to all trading partners. Both have their roots in the overarching principle of non-discrimination. WTO member states are not allowed to apply internal taxes or charges to imported products in excess of what is charged, directly or indirectly on domestic products.

Two of the main WTO agreements deal explicitly with taxation, namely the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and the Subsidies and Countervailing Measures Agreement (SCM, applies only to goods trade). This reflects the two main ways how taxes can interfere with the functioning of global trade rules. In addition, there are other agreements under the auspices of the WTO whose provisions might be violated indirectly by tax measures. These include the Agreement on Trade Related Investment Measures (TRIMs), which prohibits certain forms of local content provisions as well as export performance requirements, or the General Agreement on Trade in Services (GATS), which especially builds upon the principle of non-discrimination. Services must not be treated differently on the basis of their origin. Unless otherwise excluded, tax measures fall under Art. XVII (National Treatment).

First of all, a country could decide to charge a tariff on imports but not domestic sales. As such, it can be found to violate either GATT II:1(b) if it happens not to be an ordinary customs duty, or it is found to be a discriminatory internal tax and thus infringes the provisions of GATT III:1 and 2, ie an internal tax is levied in such a way *“so as to afford protection to domestic production”*.

Secondly, a tax might run counter the provisions of the SCM Agreement. “Subsidy” is defined by Art. 1 as a financial contribution by the government which results in a benefit. This includes transfers as well as tax credits and allowances. There are three categories of subsidies: prohibited (Art. 3), actionable and non-actionable subsidies (Art. 8). Prohibited subsidies include measures to promote exports and to encourage the use or purchase of domestic over imported goods. They are, as the name suggests, prohibited and another country has the right to impose countervailing actions against them. Non-actionable subsidies are allowed by the WTO and include subsidies for research and higher education for example. Last but not least, a subsidy is actionable if it is specific (Art. 2), ie only certain industries are eligible, and if it produces adverse effects, ie causes injury to the domestic industry of another member state. If these two conditions are met, the affected country can officially file a complaint with the WTO Dispute Settlement Body and if it is upheld, may impose retaliatory measures.

### 3.2 Examples of trade disputes with regard to taxation

One illustrative example is the so-called “Indonesia Auto Case”(WTO, 2018a). The issue at hand was the Indonesian car programme of 1993, which included import duty reductions and exemptions for car components based on local content requirements. The Dispute Settlement Body Panel found that the programme violated the TRIMs regulation because of the local content requirement, but most importantly, it was also in breach of GATT Art. III. The panel noted that an imported car would be taxed at a higher rate than a comparable Indonesian and, in fact, any substitutable vehicle, and thus requested

Indonesia to bring the measure into accordance with WTO rules. Indonesia completed the adaptation by May 2006.

Another example of a trade dispute involving the SCM Agreement is the so-called “Foreign Sales Corporations (FSC) case” between the US and the then European Communities (WTO, 2018b). The measure in question was a preferential tax treatment for the export-related foreign source income of specific companies. In the end, the Appellate Body maintained the view of the WTO Panel that first of all, the measure qualifies as a subsidy under SCM Art. 1.1 because it represents a financial contribution to the company in the form of a tax exemption and secondly, it constitutes a prohibited export subsidy under Art. 3 SCM because the tax credits were granted conditionally upon export performance. The WTO deemed the measures a prohibited export subsidy and requested the US to repeal it. In May 2006, a mutually acceptable solution was implemented and notified to the WTO.

In mid-2009, the European Communities demanded to clarify a number of questions related to the Philippines’ excise tax regime on distilled spirits, in place since 1997 (WTO, 2018c). The EC alleged that the measure discriminated against imported distilled products by taxing them higher than like domestic products and in particular violated GATT Art. III:2. Indeed, in late 2011 the Appellate Body upheld the Panel’s view that the Philippine regulation “subjected specific types of imported distilled spirits to internal taxes in excess of those applied to like domestic spirits of the same type” and found that different internal charges were applied to foreign spirits so as to grant protection to domestic products. The WTO thus called for an adaptation of the measure and in January 2013 the Philippine government notified the WTO of its implementation.

A more extensive list of trade disputes with regard to taxation dealt with by the Dispute Settlement Mechanism can be found in the Annex in Table 10.1.

#### **4 The US Tax Cuts and Jobs Act 2017 and its implications for corporate taxation**

Pursuant to its protectionist agenda, the Republican Party presented a tax reform plan in June 2016. The plan envisaged a significant change to corporate taxation in the US, namely by changing radically the tax base and slashing the corporate tax to 20%. The plan to introduce a so-called “destination-based cash flow tax” included a border adjustment, which would strongly limit the possibilities for companies to deduct the costs of imports while at the same time it would remove the tax on income derived from exports. This provision would have changed US corporate taxation from a source-based to a destination-based system. The principle is well known from many retail sale taxes in the US and most Value Added Taxes around the world. Source (or origin)-based taxation levies a duty on goods and services where they are produced, irrespective of where they are consumed, while a destination-based taxes products where they are consumed. Most countries have such a destination-based system in place.

According to its proponents, a border adjustment has several advantages:

First of all, it can contribute to the prevention of profit shifting. Since the costs of imports are no longer deductible, there is no incentive to shift profits to a subsidiary in a low tax country by overpricing goods and services provided to the US-based parent company. Secondly, a destination-based tax system would be a lot simpler since there is less need for anti-base erosion provisions. Finally, it broadens the tax base and generates higher tax income for a limited time period (until the US earn a trade surplus).

However, the border adjustment tax did not find its way into the reform proposal released by the Ways and Means Committee of the House of Representatives on November 2, 2017. Yet, the draft put forward the levy of a 20% excise tax on intra-company imports, ie imports of goods from foreign subsidiaries of the same multinational corporation. Thus, it can be seen as a narrow version of border adjustment, since it does not apply to all imports, but only those of specified tax payers. According to the plan, companies could have avoided the tax if they declared the income generated by the foreign subsidiary as US-based income, which would entail standard US-taxation. This proposal was a clear intent to incentivise the relocation of production activity and to encourage the shifting of income to US tax jurisdiction. Given that an important part of transatlantic trade is made up of intra-company transfers within large corporations, such a border adjustment could lead to significant trade distortions. Globally less competitive sectors of the US economy would effectively be shielded from international competition.

A study conducted by Petersen et al (2017) of the Bertelsmann Foundation revealed that a 20% excise tax on imported intermediate products or services would lead to a reduction of the US real income by around 0,7% in the long run. The decrease of US imports will result in an income reduction in the countries of origin of these products and thus demand for US goods and services there will drop. This is why the US might not be able to maintain its current level of exports and will have to face the mentioned downfall of its real income, according to the authors. Due to trade shifting effects, other countries might even increase their real income in the same time period.

The provision was eventually removed from the final “Tax Cuts and Jobs Act” which was adopted on December 22<sup>nd</sup> 2017.

The biggest change for companies active in the US is undoubtedly the corporate tax rate slash from 35% to 21%, which will significantly reduce the effective tax rate. In addition, certain property assets may be deducted at 100% if acquired and placed in service before January 1<sup>st</sup> 2023. Generally, the whole taxation system shifts towards a territorial system. There will be a one-time transition tax on any undistributed earnings of foreign subsidiaries, payable by any 10% US shareholder of a foreign company, which is either a so-called “Controlled Foreign Corporation” or has a 10% corporate US shareholder. Dividends received from these foreign companies will be tax-free if they stem from foreign source earnings. The intention of this provision is to make US-parented corporations more competitive on a global level and to encourage them to transfer their offshore cash back to the US. Furthermore, the legislative act has a number of implications for international companies, some of which may have distortionary effects on trade.

Firstly, net interest expense deductions are limited to 30% of adjusted taxable income, which is similar to EBITDA from 2018 to 2021 and to EBIT from 2022 onwards. This provision may raise the financing costs for higher-leveraged companies and ventures financed by debt and will most possibly decrease the incentive to concentrate the maximum amount of debt to the US part of a multinational corporation. Borrowers should thus take these changes into account when structuring their debt profile.

Secondly, the TCJA prohibits carrybacks of net operating losses, while enabling indefinite carryforwards. These new rules only apply to losses arising in taxable years ending after December 31<sup>st</sup> 2017. Starting with taxable years beginning at this very date, companies can use net operating losses to offset up to 80% of their taxable income. This new provision could reduce the value of a company's deferred tax assets.

Thirdly, the rules as to what counts as a Foreign Controlled Corporation (CFC) are changed significantly. Generally speaking, such a CFC is a foreign company which is directly or indirectly controlled by 10% US shareholders who collectively own more than 50% of the entity's equity. However, due to an expansion of downwards attribution from foreign to US persons, the new regulation could lead to a situation where a foreign company qualifies as CFC even if considerably less than 50% are directly or indirectly are owned by US shareholders. These provisions would lead to a increased tax burden on multinationals with US subsidiaries and additional information and reporting requirements.

Fourthly, the tax reform provides for a "Base Erosion Anti-Abuse tax" (BEAT) on US corporate taxpayers' taxable income after adding back certain "base erosion payments", ie the income is modified in order to deny deductions for these special payments. They are deductible payments from US corporations and US branches of foreign companies to foreign affiliates. Costs of goods sold, cost of certain services, payments for specified derivatives and payments subject to US withholding tax are excluded. Other than derivatives there are no exclusions for payments in relation to financial services including interest. With regard to costs of goods sold it has to be noted that royalties paid to foreign affiliates are included but purchases of products with incorporated intellectual property would be exempted. The amount due is calculated in the following way: the base erosion payments are added to the taxable income, which is then taxed with a minimum rate (5% in 2018, 10% in 2019-2025 and 12,5% in 2026 and later on). The tax liability based on regular corporation tax is subtracted and the excess represents the BEAT due. In general, the BEAT is levied on companies whose turnover is more than 500.000.000 US\$ and whose base erosion payments sum at least 3% of deductible payments.

Finally, every US shareholder of a Controlled Foreign Corporation has to include a special income category in his or her tax declaration as of now, namely the "Global Intangible low-taxed Income" (GILTI). It is calculated by using a benchmark rate of return of the CFC, computed on the basis of its depreciable assets. The excess of the entity's net yearly income over this reference value is taxed at 100% of the applicable rate for individual US shareholders and at a rate of 10,5% (ie at 50% of the normal rate) from 2018 to 2025 and at 13,125%

(62,5% of the standard rate) from 2026 onwards for corporate shareholders. This new provision subjects the income of those CFCs to US corporate taxation who exceed the benchmark rate of return, ie those with high returns on depreciable assets and those with business which does not involve tangible assets. However, corporate shareholders can credit up to 80% of foreign income tax paid on income “assigned” to GILTI.

Together with new provisions exempting dividend payments of foreign affiliates to US companies from taxation, public debate arose as to whether this would encourage US companies to shift income to CFCs in lower tax jurisdictions. That is why an additional clause was included in the TCJA. It provides for a reduced tax rate of 13,125% (16,41% as of 2026) for “Foreign-derived Intangible Income” (FDII). FDII is income connected with services and goods sold by a domestic company for a foreign use and thus represents an effective tax reduction of 37,5% (until 2025) for these products.

## 5 The Tax Cuts and Jobs Act 2017 and the WTO

An excise tax of 20% as proposed in the House of Representatives’ draft would have been a quite blatant violation of GATT II and III as described above. So, Congress enacted the BEAT instead, which is much narrower, since it mainly includes interest payments and royalties. According to Avi-Yonah (2018), there are two regulations that might breach WTO legislation. If the tax is levied on the import of depreciable property, it could potentially violate GATT rules. However, the author notes that this will most probably happen only on very rare occasions and might therefore not suffice for a WTO complaint. Another delicate situation with regard to WTO legislation may arise in connection with imposing the tax on costs of goods sold in the context of inversions (ie the relocation of a corporate legal domicile to a lower tax jurisdiction). Yet, according to Avi-Yonah the definition of inversion stipulated in US tax law is relatively easy to avoid and thus the imposition of the BEAT seems unlikely.

However, targeting royalties and payments for intangible assets from a US company to an affiliate foreign company but not those between a US parent and its subsidiary could represent an infringement of the non-discrimination principle in the agreement on trade in services (Art. XVII GATS, National Treatment). In addition, discrepancies with double taxation treaties may arise in the course of the implementation of BEAT.

The FDII rules represent a second potential infringement of WTO obligations. It provides for a reduced tax rate to goods exports from a domestic US company to any foreign person for foreign use. This is a relatively clear case of non-collection or forgiveness of taxes which would have been collected otherwise and in addition it is contingent on export performance. This stipulates most likely an export subsidy prohibited under the SCM Agreement (Art. 3).

In fact, the debate around the FDII may be the continuation of a long history of trade disputes arising around potential export subsidies enacted by US governments. The “Domestic International Sales Corporation”-provisions (DISC) of 1971 were immediately appealed against by the European Commu-

nities. After the GATT panel ruled against this regulation, the US introduced the “Foreign Sales Corporation”-measures, which were also successfully contested by the EC. In the late 1990s, the US administration adopted the so-called “Extraterritorial Income”-scheme (ETI), which was yet again declared an illegal export subsidy by the WTO panel (Hemmel, 2017). The European Union seems prepared for another complaint. In December 2017, in a letter to Treasury Secretary Steven Mnuchin, the finance ministers of the five largest European economies (Germany, UK, France, Italy, Spain) addressed both the FDII and the BEAT and urged the US administration to seek to minimise the distortionary impact of the tax reform on international trade.

## 6 Conclusions

It can be seen from the above that domestic tax policy, intended or not, can have strong repercussions on international trade. Taxation can have a protectionist character in two ways: first of all, it may prove prohibitive for imports and FDI and secondly, it may encourage exports or provide a competitive advantage for domestic companies in the global market.

Of course, this doesn’t mean that every tax provision targeted towards business runs against the current international trade regime enshrined in the WTO legislation which is mainly guided by the principle of non-discrimination. With regards to taxation it follows that a company must not be treated differently on the basis of its origin. It thus remains to be seen whether the newly introduced US provisions fully comply with WTO legislation. Historic experience in similar cases shows that especially the FDII rules could lead to further debate in the international trade community. In addition, in light of the current global trade conflicts, the TCJA could be the initial spark for fiercer tax competition among governments. Finally, the question of national sovereignty has to be raised at this point. This point is especially, but not exclusively stressed by the US-President. To which extent should WTO member states be restricted in their domestic tax policies? Overall, it would be interesting to see more research on tax and trade forthcoming.

## 7 References

- Auerbach, A. J., Holtz-Eakin, D., (2016), *The Role of Border Adjustment in International Taxation*, American Action Forum Research, Washington.
- Avi-Yonah, R. S., (2018), *The Elephant always forgets: Tax Reform and the WTO*, University of Michigan.
- Bhagwati, J., (1968), *The Theory and Practice of Commercial Policy: Departures from Unified Exchange Rates; Special Papers in International Economics*, 1968, No. 8, Princeton University Press, p. 1-69.
- Beck, S., Chaves, A., (2011), *The Impact of Taxes on Trade Competitiveness*, University of Delaware, Bureau of Economic Analysis.

- Coyne, E. J., (1994), *An Articulated Analysis Model for FDI Attraction into developing Countries*; Nova Southeastern University, Florida.
- Freund, C., Gagnon, J., (2017), *Effects of Consumption Taxes on Real Exchange Rates and Trade Balances*, Working Paper, Peterson Institute for International Economics.
- Goldman Sachs, (2016), *What Would the Transition to Destination-Based Taxation Look Like?* US Daily, December 8, 2016.
- Harberger, A. C., (1959), *Using the Resources at Hand More Effectively*, American Economic Review, Papers and proceedings of the seventy-first annual meetings of the American Economic Association (May 1959), 49(2), p.134-46.
- Hartman, J., (2004), *The Case for Border-Adjusted Taxation in the United States*, Tax Notes, International 35, The Senate Tax Plan Has a WTO Problem (Guest Post by Rebecca Kysar) (13), p.1183-1198.
- Hufbauer, G. C., Lu, Z., (2017), *Border Tax Adjustments: Assessing Risks and Rewards*, Policy Brief, Peterson Institute for International Economics.
- Johnson, H. C., (1960), *The Cost of Protection and the Scientific Tariff*, Journal of Political Economy (Aug. 1960), 68(4), p.327-45.
- Kysar, R., (2017), *The Senate Tax Plan Has a WTO Problem* <<https://medium.com/whatever-source-derived/the-senate-tax-plan-has-a-wto-problem-guest-post-by-rebecca-kysar-31deee86eb99>> (12.4.2018).
- Morisset, J., Pirnia, N., (2001), *How Tax Policy and Incentives affect Foreign Direct* <[https://www.researchgate.net/publication/2586801\\_How\\_Tax\\_Policy\\_and\\_Incentives\\_Affect\\_Foreign\\_Direct\\_Investment\\_A\\_Review\\_By\\_Jacques\\_Morisset?enrichId=rgreq-e8b5b2692c8cd328f7371631d97af85b-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzI1ODY4MDE7QVM6MjY0MDM1NzU3Mtk1MjY1QDE0Mzk5NjI0MzgyODU%3D&el=1\\_x\\_2&esc=publicationCoverPdf](https://www.researchgate.net/publication/2586801_How_Tax_Policy_and_Incentives_Affect_Foreign_Direct_Investment_A_Review_By_Jacques_Morisset?enrichId=rgreq-e8b5b2692c8cd328f7371631d97af85b-XXX&enrichSource=Y292ZXJQYWdlOzI1ODY4MDE7QVM6MjY0MDM1NzU3Mtk1MjY1QDE0Mzk5NjI0MzgyODU%3D&el=1_x_2&esc=publicationCoverPdf)> (12.4.2018).
- Pauken, T., (2011), *Replace the Job Killing Corporate Tax With a Border-Adjusted Consumption Tax*, Public Interest Institute, Policy Study, No. 11-7.
- Petersen, T. et al, (2017), *Globale Auswirkungen einer protektionistischen Handelspolitik der USA*, GED Focus Papier, Berstelsmann Stiftung.
- Romer, P., (1994), *New Goods, Old Theory, and the Welfare Costs of Trade Restrictions*, Journal of Development Economics, 1994, 43, p.5-38.
- Slemrod, J. B., (1995), *Free Trade Taxation and Protectionist Taxation*; International Tax and Public Finance, 2, p.471-489.
- Whalley, J., (2002), *Taxes and Trade*; University of Western Ontario, NBER.
- WTO (2018a), DS54, Indonesia — Certain Measures Affecting the Automobile Industry, <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds54\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds54_e.htm)> (12.4.2018).
- WTO (2018b), DS108, United States — Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations”, <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds108\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds108_e.htm)> (12.4.2018).
- WTO (2018c), DS396, Philippines — Taxes on Distilled Spirits, <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds396\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds396_e.htm)> (12.4.2018).

## Steuern als protektionistische Maßnahmen

Die US-Steuerreform „Tax Cuts and Jobs Act 2017“ hat das Potenzial, gegen WTO-Regeln zu verstoßen: Die diskriminatorische Behandlung von Lizenzzahlungen und Zahlungen aus immateriellen Gütern verstößt wahrscheinlich gegen Artikel XVII des GATS. Die Befreiung von Dividenden ausländischer Niederlassungen an US-Firmen könnte als Exportsubvention qualifiziert werden und damit Artikel III des „Agreement on Subsidies and Countervailing Measures“ verletzen. Darüber hinaus finden sich im WTO-Recht noch weitere Regeln, die die protektionistische Anwendung von Steuern hintanhaltend sollen. Bei Gütern dürfen keine ausländische Güter diskriminierenden Steuern angewendet werden. Im „Agreement on Trade Related Measures“ ist dafür vorgesorgt worden, dass über Ursprungsregeln keine bevorzugte Preisgestaltung heimischer Produkte gegenüber ausländischen Produkten erfolgt. Im Streitbeilegungsmechanismus der WTO hatten sich deutlich über 20 Fälle mit der protektionistischen Ausgestaltung von Steuern auseinandersetzen. Grundsätzlich gibt es verhältnismäßig wenige Publikationen in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur, die sich mit internationalem Handel und Steuern auseinandersetzen. Im Beitrag wird dazu eine kurze Übersicht gegeben.

JEL code: F1, F13

Table 10.1: Trade disputes with regard to taxation (GATT; GATS; ASCM)

dispute ID	Title	Complainant	Current status	Measure at issue	Alleged violations
DS8 DS10 DS11	Japan – Taxes on Alcoholic Beverages	USA European Communities Canada	Mutually acceptable solution on implementation notified on 9 January 1998	The complainants claimed that spirits exported to Japan were discriminated against under the Japanese liquor tax system which, in their view, levies a substantially lower tax on “shochu” than on whisky, cognac and white spirits.	GATT Arts. III, III:2: The Appellate Body upheld the Panel’s finding that vodka was taxed in excess of shochu, in violation of Art. III:2, first sentence; it also upheld the Panel’s finding that shochu and whisky, brandy, rum, gin, genever, and liqueurs were not similarly taxed so as to afford protection to domestic production, in violation of Art. III:2, second sentence.
DS31	Canada – Certain Measures Concerning Periodicals	USA	Implementation notified by respondent on 21 October 1998	The US requested consultations with Canada concerning certain measures prohibiting or restricting the importation into Canada of certain periodicals. They further alleged that the tax treatment of so-called “split-run” periodicals and the application of favourable postage rates to certain Canadian periodicals are inconsistent with GATT Article III.	GATT Arts. III:2: The Appellate Body concluded that the Excise Tax Act was inconsistent with Art. III:2, second sentence because (i) imported split-run periodicals were “directly competitive or substitutable” with domestic non-split-run periodicals; (ii) imported and domestic products were not similarly taxed; and (iii) the tax was applied so as to afford protection to domestic products; III:4; XI.
DS43	Turkey – Taxation of Foreign Film Revenues	USA	Settled or terminated (withdrawn, mutually agreed solution) on 14 July 1997	The case concerns Turkey’s taxation of revenues generated from the showing of foreign films. Violation of GATT Article III is alleged.	GATT Art. III

dispute ID	Title	Complainant	Current status	Measure at issue	Alleged violations
DS54 DS55 DS59 DS64	Indonesia – Certain Measures Affecting the Automobile Industry	European Communities USA Japan	Implementation notified by respondent on 26 July 1999	The EC alleged that the exemption from customs duties and luxury taxes on imports of “national vehicles” and components thereof, and related measures were in violation of Indonesia’s obligations.	“GATT Art. I:1, III, III:2: the sales tax benefits under the measures violated both Art. III:2, first and second sentences. The Panel noted that under the Indonesian car programmes, an imported motor vehicle would be taxed at a higher rate than a like domestic vehicle in violation of Art. III:2, first sentence, and also, any imported vehicle would not be taxed similarly to a directly competitive or substitutable domestic car; III:4; ASCM Art. 1, 2, 3.1(b), 6; TRIMs Art. 2.
DS108	United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations”	European Communities	Mutually acceptable solution on implementation notified on 17 May 2006	US tax exemptions for Foreign Sales Corporations (“FSC”) in respect of their export-related foreign-source trade income	“AA Art. 1, 3, 8, 9, 10; GATT Art. III:4; ETI Act accorded less favourable treatment to imported products than to like US domestic products in violation of Art. III:4 by providing a “considerable impetus” to use domestic products over imported products for the tax benefit under the ETI Act; XVI; ASCM Arts. 3.1(a): A “financial contribution” within the meaning of Art. 1.1(a)(1)(ii) existed under the ETI Act, as the United States had foregone revenue otherwise due when it excluded a portion of foreign-source income from tax obligations under the ETI Act, while taxing foreign-source income under the normal US tax rules; 3.1(b).
DS118	United States – Harbour Maintenance Tax	European Communities	In consultations on 6 February 1998	EC requested consultations with the US concerning the US Harbour Maintenance Tax (HMT), allegedly introduced by legislation in the US.	GATT Arts. I, II, III, VIII, X

dispute ID	Title	Complainant	Current status	Measure at issue	Alleged violations
DS127	Belgium – Certain Income Tax Measures Constituting Subsidies	USA	In consultations on 5 May 1998	Belgian corporate taxpayers receive a special BEF 400,000 (index linked) tax exemption for recruiting a departmental head for exports (known as an “export manager”).	ASCM Art. 3
DS128	Netherlands – Certain Income Tax Measures Constituting Subsidies	USA	In consultations on 5 May 1998	Under Dutch income tax law, exporters may establish a special “export reserve” for income derived from export sales.	ASCM Art. 3
DS129	Greece – Certain Income Tax Measures Constituting Subsidies	USA	In consultations on 5 May 1998	Under Greek income tax law, Greek exporters are entitled to a special annual tax deduction calculated as a percentage of export income.	ASCM Art. 3
DS130	Ireland – Certain Income Tax Measures Constituting Subsidies	USA	In consultations on 5 May 1998	Under Irish income tax law, “special trading houses” qualify for a special tax rate in respect of trading income from the export sale of goods manufactured in Ireland.	ASCM Art. 3
DS131	France – Certain Income Tax Measures Constituting Subsidies	USA	In consultations on 5 May 1998	Under French income tax law, a French company may deduct temporarily certain start-up expenses of its foreign operations through a tax-deductible reserve account. The US also believed that a French company may establish a special reserve equal to ten percent of its receivable position at year end for medium-term credit risks in connection with export sales.	ASCM Art. 3

dispute ID	Title	Complainant	Current status	Measure at issue	Alleged violations
DS139 DS142	Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry	Japan	Implementation notified by respondent on 12 March 2001	Under Canadian legislation implementing an automotive products agreement (Auto Pact) between the US and Canada, only a limited number of motor vehicle manufacturers are eligible to import vehicles into Canada duty free and to distribute the motor vehicles in Canada at the wholesale and retail distribution levels.	GATT Arts. I & III:4 : the CVA requirements forcing the use of domestic materials to be eligible for tax exemption resulted in “less favourable treatment” to imports under Art. III:4 by adversely affecting the conditions of competition for imports; ASCM Art. 3.1; GATS Arts. I:1 & II:1
DS250	United States – Equalizing Excise Tax Imposed by Florida on Processed Orange and Grapefruit Products	Brazil	Settled or terminated (withdrawn, mutually agreed solution) on 28 May 2004	Brazil requested consultations with the US concerning the so-called “Equalizing Excise Tax” imposed by the State of Florida on processed orange and grapefruit products produced from citrus fruit grown outside the United States.	GATT Arts. II: I(a), II: I(b), III:1, 27.1, III:4
DS255	Peru – Tax Treatment on Certain Imported Products	Chile	Settled or terminated (withdrawn, mutually agreed solution) on 25 September 2002	Chile explained that before the adoption of Law 27.614, published on 29 December 2001, both the sale in the Peruvian market and the importation into Peru of the products at issue (fresh fruits, vegetables, fish, milk, tea and other natural products) had been exempt from sales tax. Further to the adoption of Law 27.614, the importation into Peru of the products at issue was no longer exempt from sales tax (18 per cent) while the sale of those products in the Peruvian market was still exempt from sales tax.	GATT Art. III

dispute ID	Title	Complainant	Current status	Measure at issue	Alleged violations
DS261	Uruguay – Tax Treatment on Certain Products	Chile	Settled or terminated (withdrawn, mutually agreed solution) on 8 January 2004	Chile referred to Uruguay's Internal Specific Tax ("IMESI") which taxes the first alienation and the importation by non-taxpayers of certain goods which include, inter alia, beverages (alcoholic beverages, juices, mineral water), tobacco and cigarettes, automobiles, lubricants and fuel.	GATT Arts. I, III
DS273	Korea – Measures Affecting Trade in Commercial Vessels	European Communities	Implementation notified by respondent on 11 April 2005	Certain measures establishing subsidies to Korea's shipbuilding industry are, according to the EC, inconsistent with Korea's obligations under the SCM Agreement, including: Special taxation on in-kind contribution and the special taxation on spin-off scheme provided in the Special Tax Treatment Control Law which establishes two tax programmes limited to companies under corporate restructuring and provided tax concessions to Daewoo.	ASCM Arts. 1, 2, 3.1, 3.2, 5, 6.3, 6.5
DS302	Dominican Republic – Measures Affecting the Importation and Internal Sale of Cigarettes	Honduras	Report(s) adopted, with recommendation to bring measure(s) into conformity on 19 May 2005	Honduras requested consultations with the Dominican Republic concerning certain measures affecting the importation and internal sale of cigarettes incl. selective Consumption Tax.	GATT Arts. II:1, III:2, III:4, X:1, X:3, XI:1, XV, X:3(a)

dispute ID	Title	Complainant	Current status	Measure at issue	Alleged violations
DS308	Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages	USA	Implementation notified by respondent on 23 January 2007	<p>The tax measures concerned include:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) a 20 percent tax on soft drinks and other beverages that use any sweetener other than cane sugar (“beverage tax”), which is not applied to beverages that use cane sugar; and</li> <li>(ii) a 20 percent tax on the commission, brokerage, agency, representation, consignment and distribution of soft drinks and other beverages that use any sweetener other than cane sugar (“distribution tax”).</li> </ul>	<p>“GATT Arts. III:2: As for soft drinks sweetened with HFCS, the Panel found that the tax measures were inconsistent with Art. III:2, first sentence, as these drinks were subject to internal taxes (20 per cent transfer and services taxes) in excess of taxes imposed on like domestic products; As for non-cane sugar sweeteners such as HFCS, the Panel found that the tax measures were inconsistent with Art. III:2, second sentence as “the dissimilar taxation (ie 20 per cent transfer and services taxes)” imposed on “directly competitive or substitutable imports (HFCS) and domestic products (cane sugar)” was applied in a way that afforded protection to domestic production; III:4: The Panel concluded that Mexico acted inconsistently with Art. III:4 in respect of non-cane sugar sweeteners, such as HFCS, by according them less favourable treatment (through tax measures as well as bookkeeping requirements) than that accorded to like domestic products (cane sugar); XX(d).</p>

dispute ID	Title	Complainant	Current status	Measure at issue	Alleged violations
DS309	China – Value-Added Tax on Integrated Circuits	USA	Settled or terminated (withdrawn, mutually agreed solution) on 5 October 2005	The US claims that, although China provides for a 17 percent VAT on ICs, enterprises in China are entitled to a partial refund of the VAT on ICs that they have produced, resulting in a lower VAT rate on their products. In the US view, China thus appears to be subjecting imported ICs to higher taxes than applied to domestically produced ICs and to be accorded less favourable treatment to imported ICs.	GATS Art. XVII; GATT Art. I, III
DS339 DS340 DS342	China – Measures Affecting Imports of Automobile Parts	USA	Implementation notified by respondent on 31 August 2009	Imposition of measures that adversely affect exports of automobile parts from the European Communities, the United States and Canada to China.	GATT Arts. II, II:1, III, III:2; the measures violated: (i) Arts. III:2 because they imposed an internal charge on imported auto parts that was not imposed on like domestic auto parts; III:4, III:5, XI:1; ASCM Art. 3, 3.1 (b), 3.2 TRIMs Art. 2, 2.1; Protocol of Accession: Part I, para. 1.2, Part I, para. 7.2, Part I, para. 7.3
DS353	United States – Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft – Second Complaint	European Communities	Compliance proceedings ongoing on 23 October 2012	Subsidies allegedly granted by US federal, state and local governments to Boeing large civil aircraft, including among others various federal, state and local tax measures.	DSU Art. 23; GATT Art. III:4; ASCM Arts. 1.1, 2, 3.1, 3.2, 5, 6.3, 32

dispute ID	Title	Complainant	Current status	Measure at issue	Alleged violations
DS354	Canada – Tax Exemptions and Reductions for Wine and Beer	European Communities	Settled or terminated (withdrawn, mutually agreed solution) on 17 December 2008	The issues which the EC would like to raise are: Canada's exemption from federal excise duties of wine produced in Canada and composed wholly of agricultural or plant products grown in Canada; Canada's reduction of excise duty rates on the first 75,000 hl of beer and malt liquor produced and packaged in Canada per year by a licensed brewer.	GATT Art. III:1, III:2, III:4 ASCM Art. 3.1, 3.2
DS358	China – Certain Measures Granting Refunds, Reductions or Exemptions from Taxes and Other Payments	USA	Settled or terminated (withdrawn, mutually agreed solution) on 19 December 2007	Measures provide refunds, reductions or exemptions to enterprises in China on the condition that those enterprises purchase domestic over imported goods, or on the condition that those enterprises meet certain export performance criteria. Further, the United States claims that the measures accord imported products treatment less favourable than that accorded "like" domestic products.	GATT Art. III:4 ASCM Art. 3, 3.1(b), 3.2 TRIMs Art. 2.1, Annex 1 Protocol of Accession: Part I, para. 1.2, para. 7.2, para. 7.3, para. 10.3
DS359	China – Certain Measures Granting Refunds, Reductions or Exemptions from Taxes and Other Payments	Mexico	Settled or terminated (withdrawn, mutually agreed solution) on 7 February 2008	Measures provide refunds, reductions or exemptions to enterprises in China on the condition that those enterprises purchase domestic over imported goods, or on the condition that those enterprises meet certain export performance criteria. Further, Mexico claims that the measures accord imported products treatment less favourable than that accorded "like" domestic products.	GATT Art. III:4 ASCM Art. 3, 3.1(b), 3.2 TRIMs Art. 2.1, Annex 1 Protocol of Accession: Part I, para. 1.2, para. 7.2, para. 7.3, para. 10.3

dispute ID	Title	Complainant	Current status	Measure at issue	Alleged violations
DS380	India – Certain Taxes on Imported Wines and Spirits	European Communities	In consultations on 22 September 2008	The European Communities requesting consultations with India regarding discriminatory taxation applied on imported bottled wines and spirits by the Indian states of Maharashtra and Goa as well as restrictions on retail sale applied by the Indian State of Tamil Nadu.	GATT Arts. III:2, III:4, XI, XVII; ASCM Arts. 3.1 (b), 3.2., 4.2
DS396 DS403	Philippines – Taxes on Distilled Spirits	European Communities USA	Implementation notified by respondent on 28 January 2013	The EC contends that the regime discriminates against imported distilled spirits by taxing them at a substantially higher rate than domestic spirits. The EC cites a number of specific measures under the regime in its request.	GATT Arts. III:1, III:2; the Appellate Body upheld the Panel's finding that, through its excise tax, the Philippines subjected specific types of imported distilled spirits to internal taxes in excess of those applied to like domestic spirits of the same type made from designated raw materials in violation of Art. III:2, first sentence; The Appellate Body upheld the Panel's finding that, through its excise tax, the Philippines applied dissimilar internal taxes on domestic and imported distilled spirits ; domestic distilled spirits made from designated raw materials and imported distilled spirits made from other raw materials were found to constitute directly competitive or substitutable products.

dispute ID	Title	Complainant	Current status	Measure at issue	Alleged violations
DS411	Armenia – Measures Affecting the Importation and Internal Sale of Cigarettes and Alcoholic Beverages	Ukraine	In consultations on 20 July 2010	Ukraine alleged that Armenia's law "On Presumptive Tax for Tobacco Products" of 24 March 2000 levies discriminatory internal taxes on imported tobacco products and is therefore in violation of Article III of the GATT 1994 and paragraph 1.2 of Armenia's Protocol of Accession to the WTO. As to imported alcoholic beverages, Ukraine alleges that Armenia's law "On Excise Tax" of 7 July 2000 applies higher excise taxes on imported alcoholic beverages than on like domestic products.	GATT Arts. II:1, III:1, III:2, III:4
DS472 DS497	Brazil – Certain Measures Concerning Taxation and Charges	European Union Japan	Panel report under appeal on 28 September 2017	The EU requested consultations with Brazil with respect to certain measures concerning taxation and charges in the automotive sector, the electronics and technology industry, goods produced in Free Trade Zones, and tax advantages for exporters.	GATT Arts. I:1, II:1(b), III:2, III:4, III:5; ASCM Art. 3.1(b); TRIMs Art. 2.1, 2.2
DS487	United States – Conditional Tax Incentives for Large Civil Aircraft	European Union	Report(s) adopted, no further action required on 22 September 2017	The EU requested consultations with the United States with respect to conditional tax incentives established by the State of Washington in relation to the development, manufacture, and sale of large civil aircraft. The European Union alleges that the measures constitute specific and prohibited subsidies.	ASCM Arts. 1, 2, 1.1(a)(1)(ii), 1.1(b), 3.1(b), 3.2, 2.3



# Non-tariff measures becoming ever more important, but also trickier to evaluate<sup>1</sup>

*Julia Grübler, Robert Stehrer*

Whereas the importance of tariffs as policy instruments in international trade of industrial products has declined over the last two decades, the number and types of various non-tariff measures (NTMs) and the countries using them have increased. An assessment of the impact of such measures on trade flows indicates that they can exhibit both trade-hampering and trade-promoting effects, depending on the nature of the NTM, the product concerned and the trading partner. This is also the case for Austrian exports to extra-EU destinations. As the share of machinery and transport equipment in Austrian exports is particularly high, technical barriers to trade need special attention in upcoming and ongoing trade negotiations. The agricultural sector should not be neglected, though. While being economically small with a share of only 5% in Austrian exports to its 'top ten' extra-EU destinations, it bears growth potential, given the intense use of NTMs in agriculture. For Brazil and Japan, in particular, a relatively low share of agricultural products in Austrian exports is facing strong trade-restricting effects of sanitary and phytosanitary measures as well as technical barriers to trade.

## 1 Non-tariff measures not only affect trade

The role of tariffs as trade policy instruments has been in decline over the last decades. This is particularly the case for trade between industrialised countries. Simultaneously, however, the number of types of non-tariff measures (NTMs) is growing and also the frequency of their application – primarily by advanced economies, but more recently also by developing countries – is continuously on the rise.

There is, however, no simple way to compare NTMs with tariffs. The former are typically not 'pure' trade-policy measures, but often serve other means. These include, for example, the protection of human or animal life as well as forests and wild flora from risks arising from substances in food, diseases or pests. Accordingly, the academic and public interest in understanding the role and effects of such measures – eg in the course of trade agreement negotiations in which NTMs play a central role – is huge.

---

<sup>1</sup> This chapter is based on Grübler, J. and R. Stehrer, (2017), Die Relevanz von nicht-tarifären Handelsmaßnahmen für den Außenhandel, FIW-Policy Brief, No. 36, Kompetenzzentrum „Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft, September 2017.

As an example, concerns about the impact of a trade agreement between the EU and Canada (CETA<sup>2</sup>) or the – now stalled – agreement between the EU and the US (TTIP<sup>3</sup>) are raised from many angles, and the potential erosion of standards and (unwanted) changes in regulation (eg concerning the use of chemical substances, or the use of hormones for growth promotion purposes in meat production) are feared.

Although these might be valid concerns, there is also a debate on the ‘pure’ trade effects of NTMs, which this chapter focuses on. Given the technical and often complex nature of such standards and regulations, it is not surprising that no one-size-fits-all policy recommendations have so far emerged in the literature. Trade effects seem to vary strongly by trading partners and types of NTMs. Against this backdrop, the demand for data and analysis is obviously increasing. This chapter provides an overview of the evolution of different NTM types and shows the trade effects of NTMs for Austria’s most important extra-EU export destinations.

## 2 From tariffs to non-tariff measures

### 2.1 Non-tariff measures came into play slowly ...

The existence of non-tariff measures is not a completely new phenomenon. Although negotiations of international (free) trade agreements have primarily focused on tariff reductions in the past, there have always been national requirements on product characteristics, packaging and storage of goods, as well as labelling requirements, which aimed to inform and protect consumers. Counteracting measures to avoid unfair trade practices have already been introduced as early as the beginning of the 20<sup>th</sup> century. For example, the first worldwide anti-dumping measure was imposed in 1904 in Canada (Zanardi, 2006).

At the international level, NTMs have been introduced in the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Article 6 allows measures against price dumping, Article 19 covers safeguard measures. Sanitary and phytosanitary measures to protect human, animal and plant health have been embedded in Article 20. However, tariffs have still been considered to be the main trade barrier.

Considering the agendas in the various negotiation rounds, one can see that from the first GATT round in 1945 until the 1960s only tariff reductions were negotiated. In the Kennedy round (1964-1967) anti-dumping was included. In the Tokyo round (1973-1979) non-tariff measures joined tariffs on the agenda. This round resulted amongst other issues in a first agreement on technical barriers to trade (the so-called ‘Standards Code’). In the Uruguay round (1986-1994), which resulted in the foundation of the World Trade Organisa-

---

<sup>2</sup> Comprehensive Economic and Trade Agreement. For further information please visit: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/>.

<sup>3</sup> Transatlantic Trade Investment Partnership. For further information please visit: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/>.

tion (WTO), NTMs were already the centre of the negotiations. Since then, the GATT has been complemented by separate agreements regulating sanitary and phytosanitary measures, export subsidies, shipment controls, rules of origin, or import licensing procedures.

## 2.2 ... but today they constitute the core of trade policy agreements

One of the principal WTO rules is the ‘most favoured nation’ (MFN) clause. With the WTO counting 164 members today, trade relations of almost all countries in the world are bound by this principle. This clause implies that in trade policy areas, a member state of the WTO should never be made worse off than any other member state. Whereas the average tariff rate at the time of the first GATT agreement was 38%, it has decreased to 5% by now. With an increasing number of WTO members, which are step-by-step engaged in tariff reductions and have to comply with the ‘most favoured nation’ clause, the average tariff level is going down further.

NTMs and regional trade agreements are an exception to the rule of the MFN clause and displace tariffs at the core of trade policy as the scope for tariff reductions narrows, especially among advanced countries. Regional trade agreements are allowed by WTO rules, if countries which are not part of the agreement are not made worse off. However, in reality, most such agreements not only result in trade expansion effects – meaning that trade is increasing – but also in trade diversion effects, which means that part of the expansion effects between partners in the agreement results in trade reduction with countries not being part of the agreement.

In spring 2018, 458 regional trade agreements were in existence (according to WTO Secretariat, April 2018). Not only is the sheer number of regional agreements increasing, but also their deepness (Dür et al, 2014). Most of these agreements now include regulations concerning contingent protection measures and product regulations.

Concerns about dispute settlement agreements and NTMs were in the limelight of public discussion related to trade agreements, resulting in partly strong resistance against TTIP negotiations (which are ‘in the deep freeze’ since the change in the US administration) and – though quite different in its actual design – those on CETA. Chapters 3-5 (of 30 in total) of the CETA agreement between the EU and Canada are concerned with NTMs, whereas tariffs and other trade facilitation measures are treated in Chapter 6 only. In the TTIP agreement, 24 chapters would have been foreseen, of which 5 would have focused explicitly on NTMs and a further 9 on regulative cooperation in selected industries, also related to the realm of NTMs.

Last but not least, the relevance of global value chains makes a discussion on NTMs inevitable. As the global economy and production networks are becoming more and more interlinked, a final product consumed in one country is composed of many intermediary products produced in a dozen other countries. For such products, differences in NTMs across countries play an important role. From a trade policy perspective, a reduction of NTMs is not necessarily desirable. The harmonisation of standards can result in time and cost reductions

for producers, better information for consumers and – if rightly managed – an overall increase in the quality of imported products in line with national standards and product requirements. Consequently, non-tariff measures are not necessarily trade barriers.

### 3 NTMs' scope and their application at EU level

#### 3.1 Types of NTMs

The public debate is primarily focused on two types of NTMs: (1) sanitary and phytosanitary measures (SPS), which foremost concern food products, and (2) technical barriers to trade, which are mostly relevant in the production industry (eg high-tech industries like electronics, transport equipment or chemical products).

An example of an SPS measure is the suspension of imports of dried beans from Nigeria that the EU introduced in 2015 as pesticide residues exceeded the allowed reference value in the EU.<sup>4</sup> It shows that such a measure can target specific exporters and products. Another measure imposed in 2015, which aimed at hindering the introduction of the Asian longhorned beetle and its spread within the European Union,<sup>5</sup> exemplifies that such a measure can also target a large number of exporters and products.

One of the classical examples of technical barriers to trade (TBTs) are labelling requirements. On 13<sup>th</sup> June 2017, the European Parliament announced a change in the energy labelling requirement for electronic products with the official target to direct the market towards energy-saving and therefore environmentally friendly products via increasing consumer information.

Member states of the WTO can also raise concerns against other members at the WTO committees on SPS and TBTs. The literature suggests that these 'specific trade concerns' (STCs) often point towards NTMs affecting products or industries which are of prime importance for the exporting countries.

Anti-dumping measures, constituting about 10% of all NTM notifications to the WTO, also play an important role. If a country notices aggressive price dumping (meaning that products are sold in the foreign market well below the production costs or the 'normal price' at which this product is exported to other countries) and damage to the domestic industry can be demonstrated, temporary duties against the exporter can be applied. In contrast to SPS measures and TBTs, anti-dumping measures can only target specific products on a bilateral basis. These measures are designed to combat 'unfair trade practices'. Examples are anti-dumping duties imposed by the EU against biofuel from the

---

<sup>4</sup> WTO Committee on SPS: G/SPS/N/EU/131.

<sup>5</sup> WTO Committee on SPS: G/SPS/N/EU/132.

US<sup>6</sup> and Canada<sup>7</sup>, or Chinese anti-dumping duties against iron and steel fittings against the EU<sup>8</sup>.

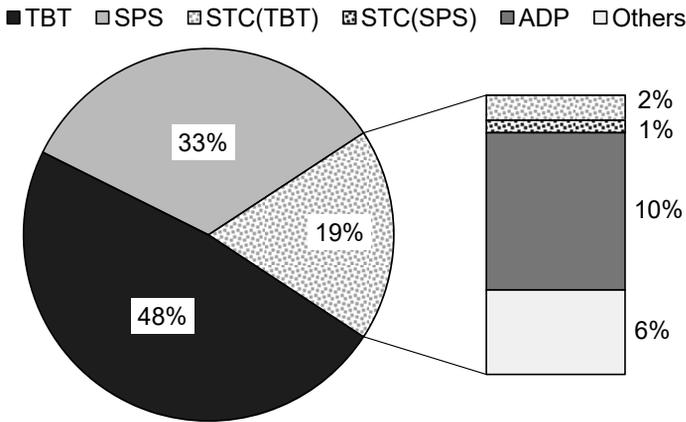
Measures directed against unfair trade policies of trading partners are an allowed exception to the 'most-favoured nation' (MFN) clause of the WTO.

Other types of NTMs, which are not considered in the following, are (i) countervailing duties against subsidised exports, (ii) safeguard measures helping economies to adapt to higher import influx, (iii) import quantity regulations via quotas or licences, and (iv) regulations on rules of origin procedures and intellectual property.

### 3.2 Importance of NTMs in the global economy

The WTO I-TIP database provides detailed information on NTMs notified to the WTO by all WTO member states and 176 trading partners over the period 1979-2016. These have been combined with product level information and correspondences to trade data (Ghodsi et al, 2017). According to this database, about 48% of all NTMs notified to the WTO are technical barriers to trade (TBTs). The share of sanitary and phytosanitary measures (SPS) amounts to 33%. The third most important NTM type are anti-dumping measures with a share of about 10%. Slightly less than 3% of all notifications comprise specific trade concerns against TBT or SPS measures (Figure 11.1).

Figure 11.1: NTM notifications to WTO by type, 1979-2016



Source: WTO I-TIP, wiiw calculations.

<sup>6</sup> WTO Committee on Anti-Dumping Practices: G/ADP/N/195/EEC. Final duty EUR 68.7-198.0 per ton (March 2009).

<sup>7</sup> WTO Committee on Anti-Dumping Practices: G/ADP/N/216/EEC. Final duty EUR 172.2 per ton (May 2011).

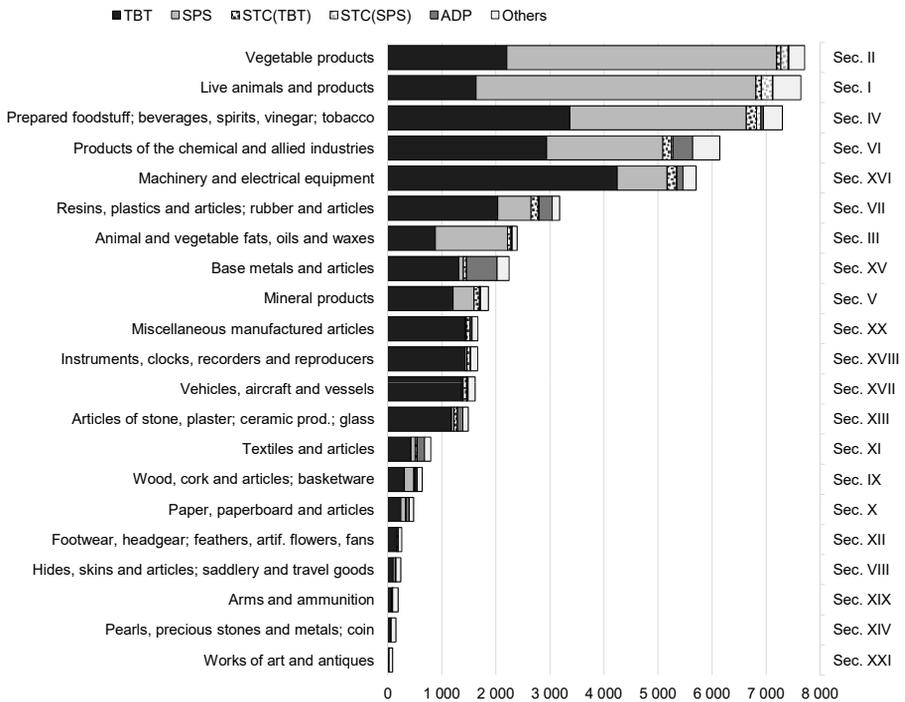
<sup>8</sup> WTO Committee on Anti-Dumping Practices: G/ADP/N/202/CHN. Final duty EUR 8.0%-9.7% (April 2010).

A noteworthy trend is that quantitative restrictions are gradually substituted by qualitative measures. GATT Article 11 requires the general abolishment of quantitative restrictions. Tariff quotas, ‘voluntary’ export restraints, and non-automatic import licensing procedures are however still in use. In addition, some SPS measures and TBTs can also be interpreted as quantitative restrictions. For example, in order to avoid the dispersion of pathogenic organisms the import of affected goods can be temporarily stopped.

There has been a rapid increase in notifications of NTMs to the WTO in the last several years. Peaks were recorded in 2013, with more than 1,600 TBT notifications, and in 2014, with more than 1,100 SPS measures notified to the WTO. Anti-dumping measures reached highs in 2002 and 2014, with more than 300 notifications per year.

The three most frequently targeted product groups belong to the agriculture and food sectors. The list is led by fruits and vegetables, followed by live animals and animal products, as well as processed foods, beverages, vinegar, alcohol and tobacco products (Figure 11.2).

Figure 11.2: NTM notifications by product groups, 2014



Note: Numbers according to product classification of the Harmonised System HS, Revision 2002. Source: WTO I-TIP, wiiw calculations.

The countries with the highest number of notifications are – in declining order – the US, China, the EU, Brazil and Canada with more than 1,800 notifications to the WTO. At the same time, however, China, the US and the EU are also

the trading partners which are most frequently targeted by bilateral NTMs. This suggests that NTMs are primarily used by more advanced economies. The reasons behind are, first, that these countries can afford higher standards and, second, that the institutional systems for notifications are not yet sufficiently in place in many developing countries.

## 4 Assessing the trade effects of NTMs

### 4.1 Insights from the literature

Descriptive statistics concerning the introduction and dispersion of NTMs might be alarming at first sight, particularly in the context of stagnating global trade (at least up to 2016) and the still unfinished WTO negotiation round (Doha) that has been ongoing since 2001.

However, to arrive at economic policy conclusions a simple analysis of the increasing number of NTMs is not sufficient. In addition to a thorough assessment of their social aspects – in particular of TBTs and SPS affecting health, food safety and environmental sustainability – a quantification of trade effects of NTMs is necessary.

In order to make the effects of NTMs comparable to tariffs, economists try to calculate so-called ad-valorem equivalents of NTMs. Observing a change in a specific trade flow after the implementation of a non-tariff measure allows calculating a hypothetical tariff rate, which would have led to the same change in the trade flow.

Earliest contributions to this strand of literature analysed non-tariff measures explicitly under the assumption that these constitute trade barriers. Most results pointed out that ad-valorem equivalents of NTMs were surpassing tariff rates for the same products. The largest trade-hampering effects were found for agricultural products and low-wage countries (see eg Kee et al, 2009). In recent years, however, this view has changed and the empirical investigations take into account that NTMs might have trade-promoting effects. With respect to SPS and TBTs, the WTO (2012)<sup>9</sup> concluded that NTMs regulating product and production standards have generally positive trade effects in technology-intensive industries, but negative ones for fresh and processed foodstuffs. Depending on whether adjustment costs for producers (eg because of labelling requirements) prevail over reduced information costs for consumers (eg regarding energy efficiency of electronic devices), negative or positive trade effects might be observed.

Allowing for such effects, Bratt (2017), Ghodsi et al (2016) and Beghin et al (2014) find that in slightly less than 40% NTMs imply trade-promoting effects (showing negative tariff equivalents). Though many of the SPS and TBT regulations concern consumer goods, Ghodsi et al (2016) do not find strong trade-

---

<sup>9</sup> WTO Secretariat, RTA department, 20 June 2017. – In: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/regfac\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm).

hampering effects; for quantitative regulations and temporary measures like anti-dumping these are, however, much stronger. According to these results, the effects of NTMs on imports of investment goods and intermediary products, which are particularly important in the presence of global value chains, are bigger.

These results are in line with other studies following a different methodology. Cadot and Gourdon (2016) do not calculate hypothetical tariff equivalents but observe actual price changes and conclude that in about 50% of the observations NTMs lead to price increases. Additionally, they find that deep integration clauses in regional trade agreements reduce NTM-induced price increases by about a quarter.

## 4.2 Assessing the effects for Austria

The results reported in Ghodsi et al (2017) allow to summarise trade effects of NTMs for Austria's most important export destinations and products. To assess these effects a gravity model is applied, in which import quantities of a product are regressed on important determinants of trade flows like economic and physical size of trading partners, tariff rates and different types of non-tariff measures. The resulting estimated coefficients allow answering the question by how many per cent trade flows has changed on average when an additional regulation of the importing country entered into force. The analysis by Ghodsi et al (2017) resulted in 326,346 estimated trade effects for more than 5,000 products and 131 importers, from which results for Austria can be distilled.

70% of Austria's exports are destined for the EU market. Though there are still some technical or other regulations affecting intra-EU trade, it is commonly agreed that these are mostly affecting services trade, whereas they pose no obstacle to goods trade due to the mutual recognition principle applying to product and production standards among EU member states.

The following results therefore focus on export destinations outside the EU-28. The most important trading partners are the US, with an export share (in total exports) of 5.5%, and Switzerland, with a share of 4.8%. Russia and China account for about 2% each. The top ten export destination countries account for almost 20% of Austria's total exports and for about two thirds of Austria's non-EU28 exports.<sup>10</sup>

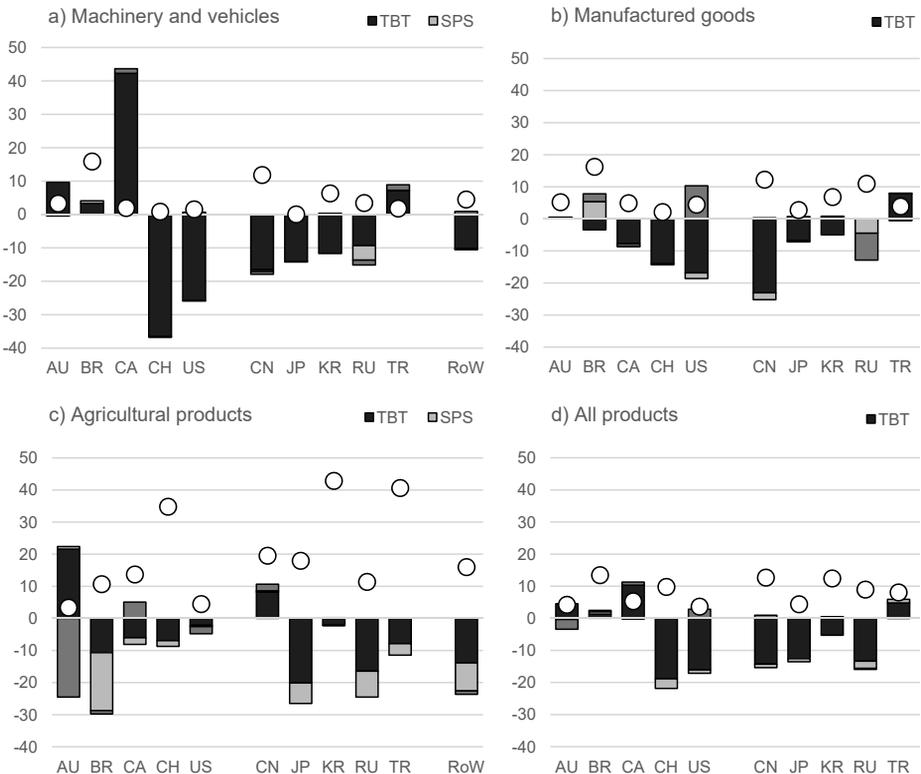
As shown above, different types of NTMs affect different product groups (Figure 11.2). Considering Austrian exports to destinations outside the EU-28, about 44% comprise machines and transport equipment, and chemical products account for 16%. Together with manufactured goods these three product groups account for more than 70% of Austria's exports to the top ten destinations outside the EU. In the case of China and Canada, machines and transport equipment constitute more than 60% of total exports. Manufactured goods make up more than 20% of exports to Switzerland, Japan, Turkey or Brazil. Chemical products represent more than 30% of Austrian exports to Russia and

<sup>10</sup> Data source: Statistik Austria, wiiw calculations. Note: Average over the period 2006-2016.

more than 20% of exports to Switzerland and Brazil. Neither raw materials or fuels, nor agricultural products reach a share of more than 10% in any of these countries.

Calculating the arithmetic mean of the effects of non-tariff measures for individual partner countries outside the EU, measured as the percentage change of imports after the implementation of NTMs taken from Ghodsi et al (2017), we conclude that NTMs in Austria's top ten export destinations can be interpreted as trade-hampering (Figure 11.3). Six out of ten trading partners show particularly negative effects for technical barriers to trade. Results for Switzerland and Russia furthermore point towards a non-negligible effect for sanitary and phytosanitary measures.

Figure 11.3: Average trade effects (in %) of NTMs for Austria's top ten export markets outside EU



Note: Trade effects measured as percentage change of imports. Arithmetic mean over all HS products (6-digit level) per product group. Effects cannot be summed up over NTM-types.

Country codes: AU-Australia, BR-Brazil, CA-Canada, CH-Switzerland, US-United States, CN-China, JP-Japan, KR-South Korea, RU-Russia, TR-Turkey, RoW-Rest of the world.

Source: Ghodsi et al (2017).

For agricultural products, the suspicion that NTMs might be used to substitute for tariff cuts – already documented in various studies (eg Aisbett and Pearson,

2012; Beverelli et al, 2014) – comes up. Negative trade effects combined with relatively low tariff rates are found for Brazil, Japan and Russia. By contrast, lower NTM effects in combination with higher average tariffs are found for Switzerland, South Korea and Turkey. Australia does not fit this pattern of a potential substitution effect as the positive effects of SPS and TBTs are counteracted by trade-hampering anti-dumping effects.

Results for the US stand out by their relatively low trade effect of NTMs combined with relatively low tariff rates. That might be astonishing at first sight as EU and US regulations for agricultural products strongly diverge. Studies (eg Arita et al, 2015) point towards a significantly negative trade effect of EU regulations concerning the use of growth promoting hormones, maximum residue limits for pesticides and the application of chemicals for germ control (keyword ‘chlorinated chicken’). Due to the more cost-efficient production methods in the US, the EU exporters face a cost disadvantage, whereas US exporters have a ‘regulatory’ disadvantage due to the EU regulations for these products. The same study shows that imports of agricultural products to the US are burdened with the admission process for new fruits and vegetables, supporting results in Figure 11.3.

Tariffs on industrial products like machinery and transport equipment are much lower compared to tariffs on agricultural products. Low tariffs are, however, contrasted by strong negative effects of NTMs for Switzerland, the US and China. Whereas the share of exports of machinery and transport equipment for the latter two countries account for more than 50%, these are much lower for Switzerland with about 24%. This simple contrasting juxtaposition does not yet allow to conclude that the restrictive technical barriers to trade Switzerland imposes are conducive to the low share of these products in Austrian exports. However, it points towards the need for a more detailed analysis to gain further insights.

Technical regulations for machinery and transport equipment imposed by Canada show a significant trade-inducing effect on Austria’s exports which might be driven by harmonisation effects of standards (as foreseen in the CETA agreement).

Finally, tariffs and trade effects of NTMs for manufactured goods are comparable to those for the machinery and transport equipment industry for the most important trading partners in the East. Among western trading partners, NTMs imposed by Canada, Switzerland and the US appear more trade-restrictive than NTMs imposed by Japan, South Korea or Turkey and even stronger trade-hampering effects than NTMs for agricultural products.

## 5 Policy implications for the near future

Realistic chances for a contemporary harmonisation in the realm of non-tariff measures between the EU and Austria’s most important trading partners outside the EU still exist for Canada as well as for Japan.

The CETA Agreement between the EU and Canada provisionally entered into force in autumn 2017, but still needs to be ratified by national parlia-

ments. Japan and the EU announced an agreement in principle in July 2017 concerning the trade agreement under negotiation since 2013. Negotiations were finalised in December 2017. The EU Commission expects the agreement to enter into force in early 2019 after a legal revision and translation into all EU languages. In addition to a gradual abolishment of tariffs, non-tariff measures play an important role in the agreement with Japan. In particular, geographic indicators (eg 'Tiroler Speck'), SPS and TBTs, the agreement on same international standards – also in the area of sustainable development – and mutual recognition of testing procedures (eg for automobiles) as well as public procurement were negotiated. In the area of machinery and transport equipment there seems to be strong potential for Austrian exports, especially when considering the strong export shares to other countries in the top ten list (and in particular to South Korea, for which a trade agreement with the EU is in place).

However, in addition agricultural products should not be neglected in the policy debate, as the recently low share of exports of agriculture and food products in total exports to the top ten destinations has to be seen in conjunction with the intense utilisation of NTMs and particularly strong negative trade effects of SPS and TBTs of these countries.

In the context of ongoing and potential future trade negotiations as well as for the communication with the public, it has to be acknowledged that NTMs can be implemented in ways that allow sustaining high EU product standards while simultaneously promoting trade. In addition to the elimination of NTMs like quantitative restrictions, efforts for the harmonisation of standards and testing procedures or the mutual recognition of these (as in the EU-Canada agreement) can be intensified.

An active role should be aspired in the design of future trade relations of the EU with Brazil in the context of the South American trade bloc (MERCOSUR) and with Japan, with which the EU has completed negotiations of a trade agreement in December 2017 but is still negotiating a Strategic Partnership Agreement.

## 6 References

- Aisbett, E. and L.M. Pearson, (2012), 'Environmental and Health Protections, or New Protectionism? Determinants of SPS Notifications by WTO Members', Crawford School Research Paper, No. 12-13, December.
- Arita, S., L. Mitchell and J. Beckman, (2015), 'Estimating the Effects of Selected Sanitary and Phytosanitary Measures and Technical Barriers to Trade on U.S.-EU Agricultural Trade', Economic Research Report, No. 199, USDA, November.
- Beverelli, C., M. Boffa and A. Keck, (2014), 'Trade policy substitution: Theory and evidence from Specific Trade Concerns', WTO Staff Working Paper, No. ERSD-2014-18.
- Bratt, M., (2017), 'Estimating the bilateral impact of non-tariff measures (NTMs)', *Review of International Economics*, pp. 1-25.

- Cadot, O. and J. Gourdon, (2016), 'Non-tariff measures, preferential trade agreements, and prices: new evidence', *Review of World Economics*, Vol. 152, pp. 227-249.
- Dür A., L. Baccini and M. Elsig, (2014) 'The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Dataset', *The Review of International Organizations*, Vol. 9, No. 3, pp. 353-375.
- Ghodsi, M., J. Grübler and R. Stehrer, (2016), 'Estimating Importer-Specific Ad Valorem Equivalents of Non-Tariff Measures', wiiw Working Paper, No. 129, September 2016.
- Ghodsi, M., J. Grübler, O. Reiter and R. Stehrer, (2017), 'The Evolution of Non-Tariff Measures and their Diverse Effects on Trade', wiiw Research Report, No. 419, May 2017.
- WTO, (2012), *World Trade Report 2012: 'Trade and public policies: A closer look at non-tariff measures in the 21st century'*, World Trade Organisation, Geneva.
- Zanardi, M., (2006), 'Antidumping: A problem in international trade', *European Journal of Political Economy*, No. 22, pp. 591-617.

### Die Relevanz von nicht-tarifären Handelsmaßnahmen für den Außenhandel

Während die Bedeutung von Zöllen für Industriewaren als Instrument internationaler Handelspolitik über die letzten zwei Jahrzehnte kontinuierlich abnahm, steigt die Zahl der Arten verschiedenster nicht tarifärer handelspolitischer Maßnahmen (*non-tariff measures*, NTMs) und der Länder, die sie nutzen. Studien zeigen, dass es wesentlich vom angewandten NTM-Typ, dem betroffenen Produkt und auch vom Handelspartner abhängt, ob eine nicht tarifäre Maßnahme handelsfördernd oder handelshemmend wirkt. Das trifft auch auf österreichische Exporte zu, die für Absatzmärkte außerhalb der EU bestimmt sind. Da der Anteil der österreichischen Exporte von Maschinen und Fahrzeugen sowie bearbeiteten Waren besonders hoch ist, sollte in künftigen und laufenden Verhandlungen ein Hauptaugenmerk auf technische Handelsbarrieren gelegt werden. Trotzdem sollte der Agrarsektor nicht außer Acht gelassen werden. Mit durchschnittlich lediglich 5% aller Exporte in die „Top ten“-Exportdestinationen außerhalb der EU scheint der Landwirtschaftssektor zwar ökonomisch weniger bedeutend zu sein – er birgt aber im Hinblick auf die starke Nutzung von verschiedenen NTM-Typen Steigerungspotenzial. Insbesondere für Brasilien und Japan steht ein relativ niedriger Anteil des Agrarsektors an den gesamten österreichischen Exporten stark negativen durchschnittlichen Handelseffekten von gesundheits- und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen wie auch technischen Handelsbarrieren gegenüber.

JEL code: F14

# Multilateralism in times of rising protectionism

*Paul Rübzig*

Since the end of World War II, multilateralism was at the core of global trade governance. The World Trade Organization (WTO) as the guardian of its rules comprises today 164 member countries which represent all together around 98% of trade worldwide. However, the election of populist leaders demanding protectionist measures poses a serious challenge for our economic system which fosters an open, rule-based and non-discriminatory multilateral trading order. In order to defend the advantages of this system, it is necessary to redefine and enlarge the mandate of the WTO. In this context, the WTO should be given new competences in the areas of domestic regulation in services, e-commerce, investment facilitation and horizontal subsidies. Furthermore, the WTO should aim at improving transparency and focus on regulatory practices for the benefits of small and medium sized enterprise. At the same time, it would be time to finish with the negotiations of the Doha Development Agenda while giving special attention to the needs of developing countries in times of the digital revolution and opening negotiations on additional new issues addressing recent and future changes in the world economy, such as servicification. With the unanimity requirement hindering progress in a number of areas, solutions will need to be sought increasingly through plurilateral approaches following the architectures of the WTO, allowing them to be “docked in” at a later stage and giving those countries interested the possibility to move ahead more quickly on issues of joint interest.

## 1 Introduction

The election of protectionist leaders, Brexit and the rise of populist forces have led to a proliferation of analyses on the crisis of multilateralism and of the liberal order. Globalisation is increasingly seen as a threat to many, as it creates feelings of uncertainty.

Simplistic messages, or even old-fashioned theories of mercantilism describing trade in black-and-white terms of winners and losers based on balance sheets, have come to dominate the political debate, far from the more complex reality of global value chains and despite all the benefits that the multilateral system has brought.

Multilateralism has been at the core of global trade governance since the end of World War II. The multilateral trading system, first under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and later in the World Trade Organization, has managed to increasingly integrate countries’ economies over time and tempered unilateral approaches to international trade.

Under the GATT, the number of participating countries increased from 23 in the first round in 1947 to 123 in the Uruguay Round. This number has today

increased to 164 in the WTO, including the majority of the world's emerging markets, which corresponds to 98% of global trade.

Overall, the WTO makes global trade governance predictable, transparent, enforceable and uniform. All member states have equally the right to voice their concerns, including small developing countries. They all carry the same weight in the decision-making, as WTO decisions are taken by consensus. Thus, major reforms of the organisation cannot be implemented without the intense consultation and against the express will of certain of its members.

In spite of the numerous achievements of international institutions, a backlash against trade in general can be observed. Populist movements have risen on the back of ideas of reclaiming national powers, and are based on the dislike of limits on sovereignty and of powerful institutions, such as the EU, the WTO, NATO and others. Meanwhile, certain member states explicitly expressed preference for bilateralism over multilateralism in trade, while questioning several existing multilateral arrangements in climate, development, humanitarian, trade and security policy and proposing to reduce funding for several international institutions.

## 2 Crisis of multilateralism

Debates on the 'crisis of multilateralism' have been on the political agenda for a long time. Criticisms regarding the functioning of multilateral institutions have abounded, particularly since the beginning of the 21<sup>st</sup> century and the rapid changes it has brought – including in the global balance of economic power, in geopolitics and in technology. Already towards the end of the 1990s, attitudes towards multilateralism became more sceptical, largely as a consequence of a crisis in the collective security system, a central cause of which was the failure of the United Nations, the 'intended centrepiece of multilateralism' to guarantee a global system of collective security and to deal with a number of conflicts and threats that emerged with.

At the same time, multilateral institutions have become 'disconnected from publics in the very countries that created them'<sup>1</sup>. This phenomenon is aggravated among groups that are perceived to have been negatively affected by globalisation, such as workers in the traditional manufacturing sectors in developed countries. Populist parties across the globe advocating nationalist and xenophobic views often draw their political support from such disaffected groups by pretending that easy and quick solutions would be within reach. The features of social media gives them the possibility to disseminate their deceptive messages at low costs and in a very targeted manner to their respective audiences. However, once such measures are implemented, the adverse effects often worsen the economic situation of disaffected groups even further.

---

<sup>1</sup> Colgan, J., Keohane, R., (2017), *The Liberal Order is Rigged*. Foreign Affairs, Vol. 96(3), p. 37.

### 3 Protectionism on the rise

Following the 2008 global economic downturn, the Group of 20 (G20) countries committed to holding their protectionist impulses at bay in order to avoid undermining the fragile global recovery. Unfortunately, this pledge to refrain from adopting new trade-restrictive measures – and to roll-back those in place – has not been honoured. On the contrary, the accumulation of new trade-restrictions has been confirmed with only a few efforts to liberalise trade. Protectionism has changed form and geography. The predominant form of trade-restrictions – border measures, typically tariffs and quotas – is increasingly being replaced by behind-the-border measures, such as technical, taxation and localisation measures.

Protectionist policies are not limited to specific countries. In fact, while the WTO was an important factor in preventing that Members resorted to protectionist measures during the financial crisis of 2008, an increasing number of restrictive measures have been noticed. The G20 put a special monitoring mechanism in place, which gives a precise picture for these observations. It is known that the share of G20 imports affected by trade-restrictive measures put in place since the global financial crisis continues to rise gradually, reaching 6.5% as of November 2016.<sup>2</sup>

In the 2016 WTO monitoring Report on G20 trade measures, the WTO noted that between mid-October 2015 and May 2016, G20 economies had introduced new protectionist measures at the fastest pace seen since the 2008 financial crisis.<sup>3</sup>

The situation has only slightly improved since then. During the following review period from 16 October 2016 to 15 May 2017, a total of 42 new trade-restrictive measures, including new or increased tariffs, customs regulations and rules of origin restrictions, were recorded for G20 economies, amounting to a monthly average of six measures.<sup>4</sup>

The role of trade in the global economy is at a critical juncture. Increased trade integration helped to drive economic growth in advanced and developing economies in the latter part of the 20<sup>th</sup> century. Since the early 2000s, however, a slowdown in the pace of trade reform, a post-crisis uptick in protectionism, and risk of further reversals have been a drag on trade, productivity, and income growth. Such a development is not unavoidable, as with the right set of policies, countries can benefit from the enormous opportunities that trade provides. Such advantages can lift up the economic situation of those groups

---

<sup>2</sup> World Trade Organization, Trade restrictions among G20 remain high, despite slight slowdown in new measures, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news16\\_e/trdev\\_09nov16\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/trdev_09nov16_e.htm), retrieved on 25 April 2018.

<sup>3</sup> World Trade Organization, WTO report: G20 trade restrictions reach highest monthly level since the crisis, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news16\\_e/trdev\\_21jun16\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/trdev_21jun16_e.htm), retrieved on 25 April 2018.

<sup>4</sup> World Trade Organization, WTO records moderate rise in G20 trade restrictions, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news17\\_e/trdev\\_29jun17\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/trdev_29jun17_e.htm), retrieved on 25 April 2018.

inside the overall population who have to bear disproportionately the disadvantages of trade liberalisation. Such policies ease adjustment to trade, as well as strengthen overall economic flexibility and performance. Economies following a liberal trade agenda have proven to outperform more protectionist countries significantly.

The sharp slowdown in global trade in recent years is both a symptom of and a contributor to low growth. From 1960 to the eve of the global financial crisis in 2007, global trade in goods and services grew at an average real rate of about 6% a year, which was about twice that of real GDP growth during the same period.<sup>5</sup> This has dramatically changed. While rates of investment and of economic growth have weighed on trade, recent trade growth has been approximately one to two percentage points a year less than would have been expected based on the historical relationship between trade and these macro-economic factors, according to International Monetary Fund (IMF).

#### 4 Benefits of multilateralism

The WTO provides a unique system of governance, unparalleled by any other international arrangement. For the time being, no regional or bilateral agreement could replace this unique set of rules. It serves as the foundation upon which all regional and bilateral trade agreements build. Without the WTO, the world economy would be much more fragmented, with similarities to the situation in the time before the World War II. The higher degree of fragmentation was an important factor in the past that increased the probability of war situations significantly. In today's world, trading relationships could degenerate into an unhealthy regionalism. In addition, without the WTO, there would be no adequate counter to domestic demands for protection, particularly in agriculture, where food security as well as interest politics plays an important role. Throughout its existence, the WTO has repeatedly shown that it can work as a reliable guardian of trade rules, preventing protectionist efforts from becoming the dominant force.

Recently, the WTO has proven that it is able to deliver. In this context, important milestones have been the Trade Facilitation Agreement agreed in Bali or the expansion of the Information Technology Agreement, concluded in Nairobi. The Trade Facilitation Agreement alone is considered to be the equivalent of elimination of over a 14% average tariff on world trade, which amounts to nearly double the current average actual tariffs in place. According to estimations of the WTO, this would give global trade a boost by up to USD 1 trillion every year, mainly to the benefit of the poorest countries.<sup>6</sup> Furthermore, the Information Technology Agreement provides for a tariff-free environment for

---

<sup>5</sup> International Monetary Fund, *Making Trade an Engine of Growth for All The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment*, p. 8.

<sup>6</sup> World Trade Organization, *Trade Facilitation*, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm), retrieved on 25 April 2018.

over USD 1.3 trillion per year of global trade.<sup>7</sup> However, the WTO should not cease to deliver concrete outcomes including domestic regulation in services, e-commerce, investment facilitation, horizontal subsidies and improving transparency, as well as good regulatory practices for the benefits of SMEs.

In a longer perspective, trade openness, underpinned by the expansion of the multilateral trading system, has brought about higher productivity, greater competition, lower prices, and improved living standards. Trade-related shifts in the allocation of resources across sectors and firms and adoption of new technologies have generated productivity gains. On the demand side, open trade has led to wider choices and lower prices of many goods and services, benefitting especially lower-income households who consume a disproportionately higher share of tradeable goods and services. Trade is estimated to have reduced by two-thirds the price of the household consumption basket of a typical advanced economy low-income household.<sup>8</sup>

## 5 Political deadlock in the WTO

Protectionism or criticism of multilateralism are neither new phenomena, nor limited to a few member states alone. Similar tendencies existed already in the past but varied in the extent of the implemented measures. Recently, the rhetoric and approach of one of the greatest promoters of the WTO, with a leading role – the United States of America – has changed significantly. Under the current Trump administration, the arbitrary prospect of punitive tariffs on selected products in relation to certain countries have become unfortunate practice towards trading partners. President Trump has argued that if WTO decisions adversely affect US economic interests, he will consider not to abide by its rules, arguing that they are not in favour of the interests of the people. The conscious departure of a rules-based system bears the danger of trade wars with the high risk of outbidding in restrictive trade measures at a global level. If rebalancing and/or counter measures are not taken with the right sense of proportion, it could create downward dynamics with unforeseeable negative impacts for the world economy.

Following the same logic, the United States have been blocking appointments for new members of the WTO Appellate Body. This situation poses serious challenges for the dispute settlement system as a whole. Against the background that one judge has already resigned, and the tenure of two others has already expired, the court is left with only four members to deal with a growing number of international trade disputes, and three judges required to hear each appeal. In order to guarantee a proper functioning of the WTO court system, the nomination process needs to be resumed as soon as possible, otherwise quite soon the pending legal proceedings could not be concluded anymore.

<sup>7</sup> World Trade Organization, Information Technology Agreement, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/inftec\\_e/inftec\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/inftec_e.htm), retrieved on 25 April 2018.

<sup>8</sup> International Monetary Fund, World Bank & World Trade Organization, Making Trade an Engine of Growth for All: The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment, p. 4.

## 6 Future outlook and dynamics

The WTO has played a pivotal role in promoting an inclusive world economic order and fostering an open, rule-based and non-discriminatory multilateral trading system. However, in order to remain relevant also in the future, the organisation needs to adapt its structures and mandates for the challenges resulting from technological progress and in particular from digitalisation. In November 2001, the WTO member states agreed on its latest trade-negotiation round with the promise of further support for the special needs of developing countries in world trade in the framework of the Doha Development Agenda (DDA). On the other side, developed countries have been pushing for the negotiation on new issues, such as e-commerce, investment facilitation or servicification. As the WTO can only move forward with an ambitious reform agenda when having the unanimous support of all its members, a compromise between the different above-mentioned positions needs to be found.

Such a compromise should be centred around the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs). This ambitious plan includes 17 goals, together with 169 sub-targets and covers issues like eradicating poverty and hunger, the promotion of renewable energy or the supplying of clean water and sanitation. Swift action is needed to implement these goals with a special focus on remote rural areas in developing countries. In this context, the WTO Aid-for-Trade initiative helps developing countries to face supply-side and trade-related infrastructure obstacles that limit their ability to engage in, and benefit from, international trade. It supports countries in need to build up further capacities to connect to global value chains through a better use of technologies, deeper know-how, and a richer skill set.

Technological development also changes the needs of the people in developing countries. The widespread use of internet together with countless digital applications brings about great opportunities for the further economic development of previously poor regions. In this context, e-commerce solutions with rules on electronic signatures and contracts could improve the trade relations not only inside a country, but also between developing countries. Furthermore, it would create affordable and efficient distribution channels for small and medium-sized enterprises especially in developing countries and with less financial means to actively promote their respective products or services to their potential customers across borders. Looking even a bit further in the future, the advent of Blockchain technology could trigger even further advances for currently still underdeveloped areas. It could create affordable digital registries with immutable, time-stamped ledgers with the possibility for immediate and reliable proof for ownership and existence. It would ease microfinance solutions and significantly lower the costs for remittances and international payments.

Updating the DDA by focusing at the same time on the implementation of the UN SDGs could therefore create such a political momentum within the WTO, so that it would allow to overcome the existing stalemate between the respective groups of member countries with the loss of face in the ongoing negotiations. It would open the field for discussions on fresh ideas and pos-

sible further trade reforms in tune with the technological challenges of the 21<sup>st</sup> century. Such dynamics would reinforce the legitimacy of the WTO and of multilateral trade relations in general significantly. In this regard, it would be important to further strengthen the role of the Parliamentary Conference of the WTO as a forum for parliamentarians across the political spectrum. It was initiated on the occasion of the Ministerial Conference in Doha in 2001, namely by Erika Mann and myself. Our aim at this time was to strengthen the transparency of political debates and decision-making inside the organisation. As chairman of this political body, it is of utmost importance to me today to bring fresh input into the WTO reform process.

After all, if certain countries will not refrain from their blockade mentality, it will result in a situation in which a ‘coalition of the willing’ agrees to continue their negotiations on a plurilateral level, rather than within the framework of the WTO. Faced with the choice of being left behind, hesitant members possibly could be persuaded into constructively engaging in future WTO reform efforts, and to be “docked in” at a later stage. In the longer term, it would not only be conducive for their domestic economic development, but also would create appetite for further important steps.

### Multilateralismus in Zeiten wachsenden Protektionismus

Seit Ende des Zweiten Weltkriegs bestimmte der Multilateralismus die globale Handelsordnung. Die Welthandelsorganisation (WTO) als Hüterin ihrer Regeln umfasst heute 164 Mitgliedsländer, welche zusammen ungefähr 98% des weltweiten Handels repräsentieren. Die Wahl von populistischen Entscheidungsträgern, die protektionistische Maßnahmen einfordern, stellt jedoch eine ernstzunehmende Herausforderung für unser Wirtschaftssystem dar, welches eine offene, regelbasierte und diskriminierungsfreie multilaterale Handelsordnung fördert. Um die Vorteile dieses Systems zu verteidigen, ist es notwendig, das Mandat der WTO neu zu definieren und zu erweitern. In diesem Zusammenhang sollten der WTO neue Zuständigkeiten in den Bereichen nationale Dienstleitungsvorschriften, E-Commerce, Investitionserleichterungen und horizontale Subventionen gegeben werden. Darüber hinaus sollte sich die WTO für eine Verbesserung von Transparenz einsetzen und einen Schwerpunkt auf regulatorische Praktiken zum Vorteil von kleinen und mittleren Unternehmen legen. Gleichzeitig wäre es an der Zeit, mit den Verhandlungen zur Doha-Entwicklungsagenda abzuschließen, wobei besondere Aufmerksamkeit auf die Bedürfnisse von Entwicklungsländern in Zeiten der digitalen Revolution gegeben werden sollte und neue Verhandlungen zu aktuellen und zukünftigen Veränderungen in der Weltwirtschaft gestartet werden sollten, wie etwa der zunehmenden Vermischung von Güter- und Dienstleistungshandel. Da das Einstimmigkeitserfordernis in vielen Bereichen Fortschritte bremst, werden künftig vermehrt Lösungen im Rahmen plurilateraler Ansätze zu suchen sein, die den Architekturen der WTO entsprechen und später in das rechtliche Gefüge der WTO eingegliedert werden können, sodass Gruppen von Ländern in für sie interessanten Bereichen schnellere Fortschritte erzielen können.

JEL code: F13



# Protectionist tendencies affecting trade in services: Why less may be more

*Lucian Cernat*<sup>1</sup>

The first section provides an analysis of different modes of supply, their interdependence and barriers to services trade in general. In Section two the empirics of services restrictions are shown by the means of the OECD Services Trade Restrictiveness Index and the Global Trade Alert database. All in all, measures seem to be less restrictive in the services sectors than in goods. The top three most affected sectors are financial services, local transport and sightseeing services and internet services. As far as modes of supply are concerned, most harming measures can be found in mode 4 – temporary movement of labour. Section three stresses the economic importance of services trade and therefore the benefits of lowering trade barriers in the services sector. The majority of EU jobs supported by exports were in fact reliant on services export.

## 1 Services: a case of benign neglect?

Despite their historical importance for overall economic prosperity and the role of transport and telecommunication services in the recent expansion of international trade, services have received less attention in policy analyses and data collection efforts, not only with regard to services trade flows but also the barriers affecting them.

Although services have long been considered as “non-tradables” given the need for proximity between consumers and services providers, protectionist tendencies are as old as services trade. King Henry II is one of the early political figures on record for introducing protectionist measures hampering trade in services: in 1167 he issued an interdiction for English students to study at the Sorbonne University in Paris. In today’s jargon, this measure would qualify as a trade ban on mode 2 imports of education services from France to the United Kingdom<sup>2</sup>. Although nowadays such extreme measures on trade in education services are no longer fashionable, other “murkier” ways of hampering education services trade are still in place in the form of non-tariff barriers and domes-

---

<sup>1</sup> Chief Trade Economist, European Commission. The views expressed herein are those of the author and do not necessarily reflect the official position of the European Commission.

<sup>2</sup> According to the WTO General Agreement on Trade in Services (GATS) classification services trade can take place under four different modes of supply: cross-border (mode 1), consumption abroad (mode 2), commercial presence (mode 3), and temporary labour (mode 4). Unlike other modes, mode 1 services do not require physical proximity between service providers and consumers. For further information see [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/cbt\\_course\\_e/c1s3p1\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/cbt_course_e/c1s3p1_e.htm).

tic regulations, such as the recognition of qualification in the home country of overseas students. However, in other services sectors such as maritime transport, the nature of the medieval barrier has not changed much. Remnants of the widespread use of national flag restrictions and cabotage laws for colonial trade (eg the 17<sup>th</sup> century English Navigation Acts) have since been repealed in Europe but they are still in place today in certain countries, restricting the provision of certain maritime services.

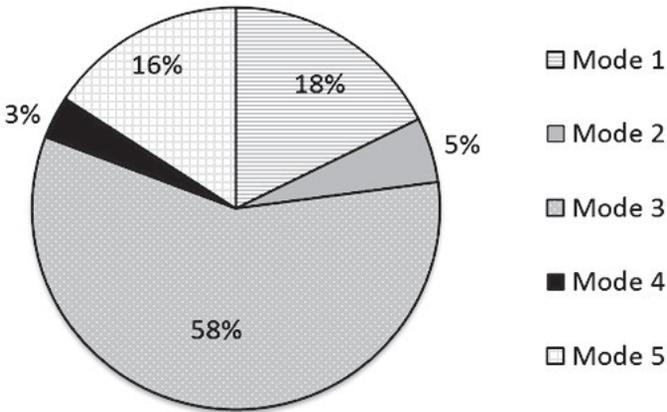
Services trade has some special features that sets them apart, when compared to protectionist tendencies affecting trade in goods. One of the specificities of services is that they can be trade in several distinct modes of supply. As already mentioned, the WTO General Agreement on Trade in Services defines four distinct modes of supply for international trade in services. These four modes of supply are supplemented by another modality to export services indirectly as part of goods trade. This additional modality to export services indirectly has been labelled mode 5 services (Cernat and Kutlina-Dimitrova, 2014). The modes of supply are important since they generate different protectionist propensities and policy responses. For instance, unlike the days when King Henry II imposed a ban on mode 2 education services imports, nowadays the vast majority of mode 2 services trade are generated by international travel and tourism. There is little evidence of new barriers applied on such services trade, and certainly a low propensity to limit tourism via new discriminatory measures as a way to advance a mercantilist agenda, or as part of recent attempts to reduce trade deficits by certain countries. However, apart from tourism and mode 2, the landscape of services trade barriers varies considerably across services sectors and modes of supply.

Hence one needs to understand the relevance and specificities of different modes of supply across services sectors to assess the real impact and magnitude of protectionist measures. However, unlike trade in goods, this task is rendered very difficult by the fact that services trade statistics are not collected with a breakdown by modes of supply.<sup>3</sup> Despite services trade negotiations taking place for decades both in a multilateral and bilateral context under the modes of supply framework, no reliable services trade data by modes of supply was available to guide the negotiators. For instance, in the case of the European Union, estimates of services trade by modes of supply have been made available only recently (Rueda et al, 2016). As shown in Figure 13.1, mode 3 is by far the most important GATS mode of supply for international trade in services, followed by mode 1 and mode 5 services.

---

<sup>3</sup> Unlike trade in goods, services statistics are not collected at the border by customs officials for tax purposes. Instead, services trade is recorded in the national balance of payments. Given the fact that the balance of payments compilation methodology was designed with other objectives in mind than collecting services trade statistics, the data quality is suboptimal from a trade policy point of view. A joint project launched in 2017 by the European Commission (DG TRADE) and World Trade Organisation (involving other key institutional partners such as Eurostat, OECD, other national statistical institutes, academics) aims at providing an enhanced set of global services trade by modes of supply, based on the UN guidelines and best practices around the world in data collection for services statistics. See Maurer et al (2017) for further details.

Figure 13.1: EU services exports, by modes of supply



Source: Author's calculations based on Rueda et al (2016) and Cernat and Kutlina-Dimitrova (2014).

The fact that mode 3, 1 and 5 are the most important modes of supply for international trade in services already indicate that discriminatory measures on these modes of supply have the potential to inflict greater economic harm than measures on other modes of supply for which the level of economic activity is much more reduced. As a corollary, since “services in boxes” (mode 5 services) account for an important share of total services trade, this implies that virtually all protectionist measures discriminating against goods trade affect indirectly also a considerable part of the total value of services trade.<sup>4</sup> If the share of mode 5 services in the total value of a manufactured product is somewhere between 30 and 40%, this means that any new discriminatory measures (increase in tariffs, subsidies, non-tariff barriers, etc) reducing the trade flows in that particular product will also have a negative impact on services providers along the supply chain offering design, software, engineering and other business and professional services to the manufacturers involved in producing the final product being exported. Moreover, the services provider may be in fact in a different country than the one exporting the manufactured product subject to protectionist measures, thus rendering the process of assessing the implications of protectionist measures imposed by a particular country rather complex.

Similarly, until recently, there was no systematic effort to codify and quantify the nature of policy interventions and magnitude of services barriers by modes of supply. However, despite this relative neglect of services in terms of data availability, the analysis of services trade protectionism across modes of supply and along global supply chains reveals an important conclusion: given that protectionist measures targeting trade in goods also have a direct impact

<sup>4</sup> In the case of certain EU member states (eg Germany) the share of mode 5 in total services trade is considerably higher than the EU average, given their strong manufacturing export performance and the high content of embedded services in high-tech products.

on the trade-related activities of services exporters, the actual magnitude of protectionist tendencies aimed at reducing services trade is greater than one would normally detect if only measures targeting GATS modes of supply were be counted.

Another element specific to trade in services is the interlinkages between the various modes of supply. Even if mode 3 services (commercial presence) generated by the activity of foreign affiliates of services companies abroad are the most important mode of supply, very often the activities of these foreign affiliates require exports and imports of services via mode 1 and 4 that are complementary to their main activity in the host country. Therefore, discriminatory measures that apply directly to mode 1 or 4 may have a significant harmful effect on mode 3 services trade.

On the basis of these two elements (the importance of mode 5 services and the interlinkages across modes of supply) it is fair to conclude that when it comes to recent protectionist tendencies affecting services trade, there is more than meets the eye. As the OECD (2018) concludes, although services trade has been less subject to protectionist tendencies per se during the post-crisis period, given the complex nature of services trade and the rich domestic regulatory systems applicable to services activities, less can actually mean more protectionist tendencies.

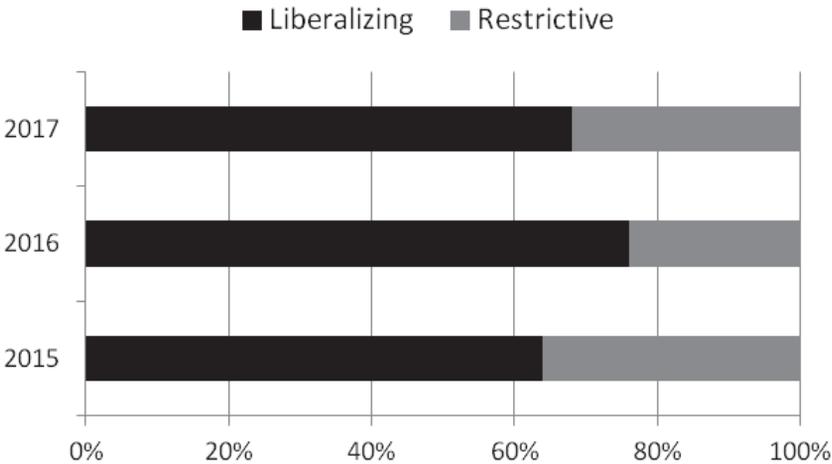
A similar conclusion is drawn by Evenett and Fritz (2016) regarding investment measures undertaken by G20 countries. Using the GTA data they find that G20 members are less discriminatory in their investment policies compared to other sources of protectionism (eg subsidies, export and import restrictions, public procurement, etc).

## 2 Recent trends in services trade protectionism: the OECD STRI and the Global Trade Alert database

In recent years, a number of international efforts have tried to monitor the evolution of protectionist measures across the world, in an attempt to contain the protectionist tendencies through enhanced policy transparency. In the area of services, the OECD has been at the forefront in documenting systematically new policies and regulatory changes that affect trade in services in 44 countries across 22 sectors, accounting for over 80% of global services trade. The OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI) is updated each year to incorporate changes that have been introduced through new or amended laws and regulations. The Global Trade Alert (GTA) database includes information on policy changes across all economic sectors (both goods and services) implemented by governments since November 2008 that alter the relative treatment of domestic firms vis-à-vis their foreign companies. The GTA database also contains information on which trading partners are very likely to have been affected. The Global Trade Alert uses a “traffic-lights” system (red, amber, green) to classify measures as harmful if the implementation of a government policy instrument hampers the commercial interests of trading partners, or on

the contrary it has a liberalizing effect. Although the OECD and GTA methodologies are different, both databases are useful to get a better understanding of the complex nature of policy interventions applicable to services, and to put them into perspective against the background of all measures affecting both goods, services, trade and FDI flows.

Figure 13.2: **The evolution of worldwide services interventions in the OECD STRI database**

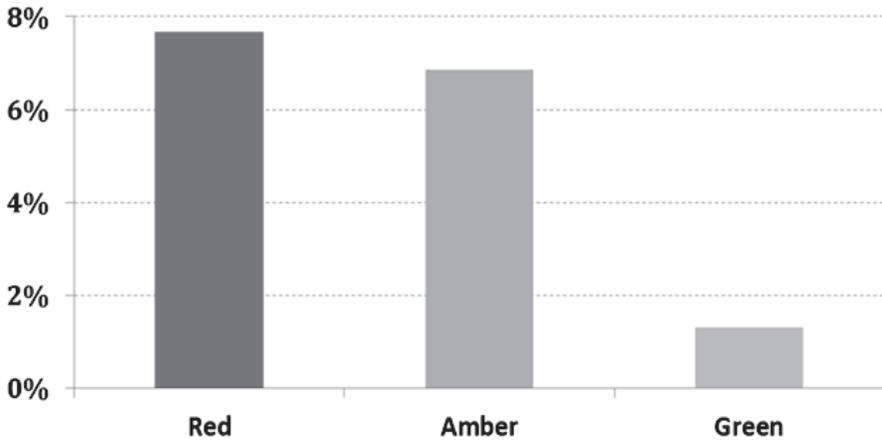


Source: OECD (2018) and STRI database (<http://oe.cd/stri-db>).

One interesting hypothesis, supported by both OECD and GTA metrics, is that services have been subject to a smaller number of harmful policy interventions, compared to trade in goods. According to the OECD STRI database, services have been subject to a larger number of liberalizing new policy measures, compared to restrictive ones (Figure 13.2).

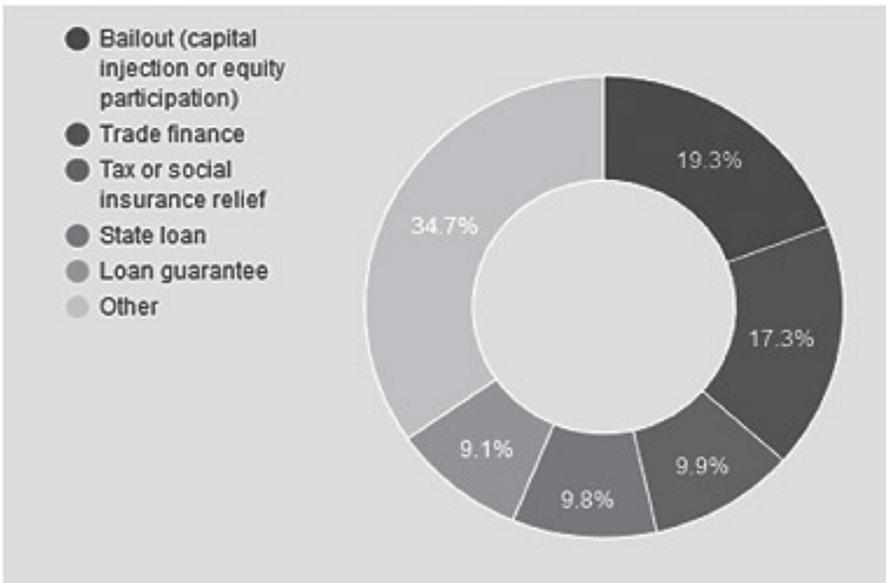
Similarly, the GTA database suggests that the number of harmful measures affecting services trade is relatively small, certainly smaller than one would expect given the growing importance of services trade in the global economy and the complex nature of international delivery of services across various modes of supply (Figure 13.3). Despite a worrying trend of thousands of new restrictive measures recorded in the GTA database as harming trade and investment worldwide, an interesting element is that services protectionism is relatively subdued, compared to the full panoply of protectionist measures collected by the Global Trade Alert project. Service-related policy interventions account for less than 8% of the total discriminatory measures in the GTA database, and less than 7% in the amber category.

Figure 13.3: **The incidence of services measures in total number of GTA policy instruments post-2009, in percent**



Source: Global Trade Alert database, accessed online at <http://www.globaltradealert.org>, March 2018.

Figure 13.4: **The most frequent protectionist measures worldwide affecting services**

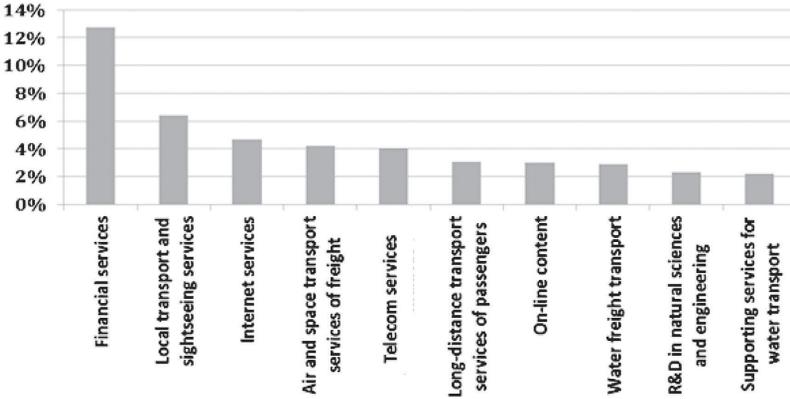


Source: Global Trade Alert database, accessed online at <http://www.globaltradealert.org>, March 2018.

However, it is also revealing that services liberalizing measures only account for less than 2% of total such measures in the GTA database, a sign that the net level of protectionism in the area of services has increased worldwide since

2009. Among the services-related discriminatory measures recorded in the GTA database, the most frequent categories harming services trade are bailout measures, trade finance, tax reductions and state loans (Figure 13.4).

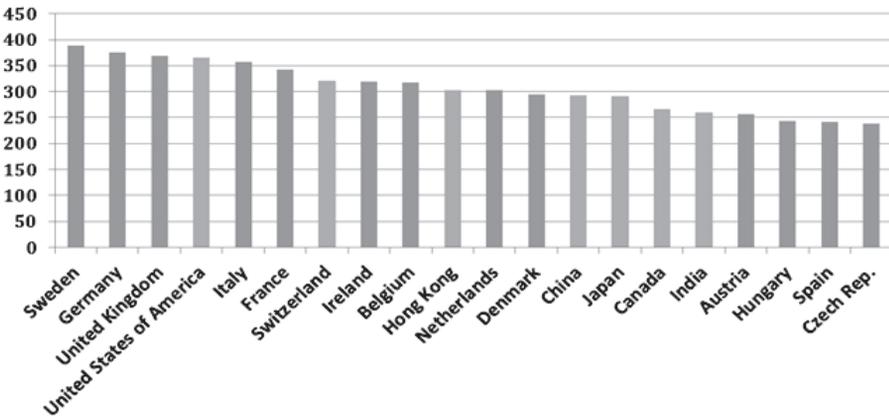
Figure 13.5: **Top 10 services sectors affected by protectionist measures worldwide**



Source: Global Trade Alert database, accessed online at <http://www.globaltradealert.org>, March 2018.

The most affected services sectors by harmful measures recorded in the GTA database are shown in Figure 13.5. Financial services appear by far as being the most affected sector, in terms of post-crisis restrictive measures. While this may in a certain way be seen as a response to the cross-border contagion effects seen during the financial crisis, measures affecting other sectors do not bear any link with an increase in global macroeconomic and systemic risks.

Figure 13.6: **Top 20 countries affected by post-crisis services restrictions worldwide**

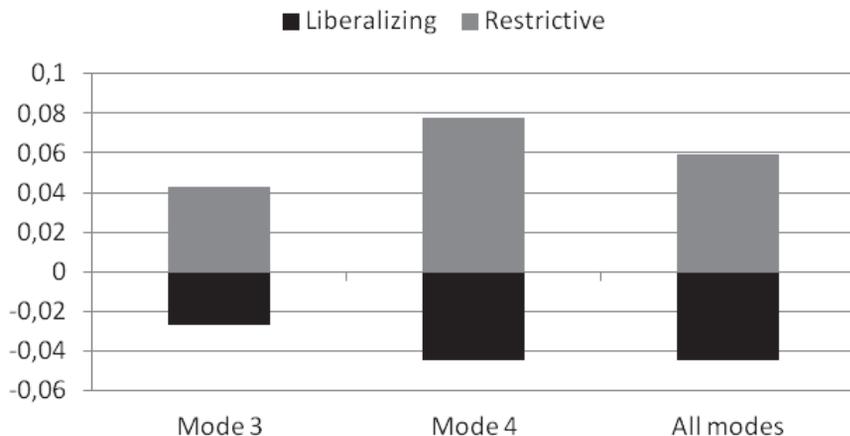


Source: Global Trade Alert database, accessed online at <http://www.globaltradealert.org>, March 2018.

Even if the share of services-specific discriminatory measures in total protectionist interventions recorded in the GTA database remains small, EU member states have a key interest in addressing them, as thirteen out of the top 20 most affected exporting countries by services restrictions worldwide are EU member states (Figure 13.6).

However, while the number of protectionist measures is an important metric, it is equally important to look at the scope (services sectors and modes of supply) as well as the level of restrictiveness introduced by these discriminatory measures. This distinction becomes clear when looking at the OECD STRI database. Although the number of liberalizing measures dominates the overall policy interventions recorded in the OECD STRI database, the restrictive measures are more horizontal in nature, affecting many sectors and modes of supply simultaneously. This translates in an overall increase on the services trade restrictiveness index, particularly for mode 4 (temporary movement of labour), but also for mode 3 and horizontal measures affecting all modes (Figure 13.7).

Figure 13.7: **The evolution of STRI in 2017, by modes of supply**



Source: OECD (2018) and STRI database (<http://oe.cd/stri-db>).

With respect to mode 3 services, for instance, harmful measures are related to market entry restrictions applicable to establishing and managing foreign branches. Liberalizing measures reduced foreign ownership limitations and restrictions on capital transfers and on foreign nationals as board of directors and managers (OECD, 2018).

### 3 The importance of fighting protectionist tendencies affecting services trade

Several reasons were highlighted in the previous sections suggesting that when it comes to services trade, the apparent lower incidence of protectionist measures may actually hide a more worrying trend. The crucial role of intermediate

services inputs along global supply chains points to strong complementarities between services and many key manufacturing sectors. For instance Nordås and Kim (2013) highlight the importance of the quality of the services inputs in promoting export competitiveness of manufacturing sectors while Miroudot and Cadestin (2017) provide extensive evidence of how manufacturing firms increasingly bundle services with the goods they produce. This new reality led several authors to ultimately call into question the manufacturing-services dichotomy that has permeated trade policymaking for decades at the WTO (Sauvé, 2015).

In the case of the EU, although manufacturing exports still represent in nominal terms a larger share of total EU trade than services, the picture gets more nuanced when looking at trade figures in terms of all five modes of supply mentioned above.

Already in 2011, the jobs associated to mode 5 services exports represented as much as 40% of the total EU employment supported by exports (up from 31% in 1995). In absolute terms, 8 million mode 5 jobs were supported by EU exports. Moreover the data also show that this “servicification” of the employment base of manufacturing exports is increasingly spanning borders as EU exporters rely on global supply chains also for services inputs (Rueda-Cantuche, Cernat and Sousa, 2018). While estimates for the jobs created in the home countries by the commercial presence abroad (mode 3 services) are not available, the existing job estimates suggest that an additional 11 million jobs were supported by EU services exports under mode 1, 2 and 4. This means that, although goods trade in absolute terms is still the principal component of total official EU trade, the majority of EU jobs supported by exports were in fact reliant on services exports.

This leads us to an important policy conclusion. Removing protectionist measures affecting services would pay off in the most important political currency: trade-led job creation. However, the existing evidence suggests that removing services-related protectionist measures does not occur as frequently as one would hope. In the case of the EU Market Access strategy, fighting services barriers is a priority alongside barriers harming other economic sectors. While data on services protectionist measures being successfully removed as a result of EU trade diplomatic efforts is not amenable to robust econometric estimates due to limited cases, there is empirical evidence showing that removing protectionist measures has a positive effect on goods trade. For instance the barriers removed in 2012 and 2013 by the European Commission as part of its Market Access Strategy had resulted in 2.4 billion euros of additional trade flows in 2014. This is the equivalent to the annual EU trade increases generated by small FTA such as the EU-Colombia FTA (European Commission, 2016).

One can also infer the important economic potential that could be reaped by liberalizing mode 5 services. Antimiani and Cernat (2017) estimated that a full liberalization at multilateral level of mode 5 services would generate an increase by 300 billion euros in global GDP and boost world trade by over 500 billion euros annually.

As services trade will remain key for the future competitiveness of OECD economies and a growing driver of economic dynamism for many developing

countries, the stakes in fighting services-related protectionism worldwide goes beyond G20 economies. As the OECD STRI monitoring process indicates, it is encouraging to see that in a number of emerging economies, services barriers are dismantled as part of their own autonomous domestic reform. So far, the trend towards a more liberal services trade policy environment is hampered by hundreds of protectionist measures, as documented in the OECD STRI and GTA databases. But continuous efforts aimed at greater policy transparency, combined with a renewed negotiating impetus as part of the post-MC11 process at the WTO and in numerous bilateral trade negotiations has the potential to reverse the protectionist trend, thus paving the way for services trade to unleash their full economic potential.

## 4 References

- Antimiani, A. and Cernat, L., (2018), Liberalizing Global Trade in Mode 5 Services: How Much Is It Worth? *Journal of World Trade*, 52:1, 65 ff.
- Cernat, L. and Kutlina-Dimitrova, Z., (2014), Thinking in a Box: A 'Mode 5' Approach to Service Trade. *Journal of World Trade*, Issue 48:6, 1109 ff.
- Evenett, S., and J. F., (2016), *Global Trade Plateaus: The 19th GTA Report*. CEPR Press.
- European Commission, (2016), Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Trade and Investment Barriers (January-December 2016), Brussels.
- Maurer, A., Cernat, L., d'Andrea, B., Liberatore, A., Tucci, A., and Wettstein, S., (2017), Towards a global dataset on trade in services by sector and mode of supply. Paper presented at the 20th Annual Conference on Global Economic Analysis, Purdue University, West Lafayette, United States. Available online at [https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res\\_display.asp?RecordID=5255](https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=5255).
- Miroudot, S. and C. Cadestin. (2017). *Services in Global Value Chains: From Inputs to Value-Creating Activities*. OECD Trade Policy Papers No.197. Paris.
- Nordås, H. and Y. Kim, (2013), *The Role of Services for Competitiveness in Manufacturing*. OECD Trade Policy Paper No. 148. Paris.
- OECD, (2018), *OECD Services Trade Restrictiveness Index: Policy trends up to 2018*, Paris.
- Rueda-Cantuche, J. M., R. Kerner, L. Cernat and V. Ritola, (2016), *Trade in Services by GATS Modes of Supply: Statistical Concepts and First EU estimates*. Chief Economist Note No. 3/2016. Directorate General for Trade. Brussels.
- Rueda-Cantuche, J., Cernat, L., and N. Sousa, (2018), *Trade and jobs in Europe: The role of mode 5 services exports*. *International Labour Review* (forthcoming).

Sauvé, P., (2015), To Fuse or Not To Fuse? Assessing the Case for Convergent Disciplines on Goods and Services Trade. International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and World Economic Forum. Geneva, Switzerland.

### Protektionistische Handelsmaßnahmen im Dienstleistungssektor

Im ersten Abschnitt werden die unterschiedlichen Erbringungsarten im Dienstleistungshandel aufgezeigt, ebenso wie deren wechselseitige Abhängigkeiten und wie sie von Handelshemmnissen betroffen sein können. Im zweiten Abschnitt wird anhand der Datenbank der OECD (Services Trade Restrictiveness Index) und der Global-Trade-Alert-Datenbank aufgezeigt, wie sich Handelshemmnisse im Dienstleistungsbereich entwickelt haben. Die am stärksten betroffenen Dienstleistungssektoren sind der Finanzdienstleistungssektor, lokale Transportdienstleistungen und Internetdienstleistungen. Im letzten Abschnitt wird die ökonomische Bedeutung des Dienstleistungssektors herausgearbeitet und damit die Wichtigkeit weiterer Liberalisierungsfortschritte. Der Großteil der in der Exportwirtschaft generierten Beschäftigung hängt am Dienstleistungsexport.

JEL code: F13



# Protectionism in the 21<sup>st</sup> Century: the return of borders and barriers

*Stephen King*

For many years, globalisation appeared to be inevitable, thanks to open borders, new technologies, the formation of global institutions, the collapse of Soviet-style communism and the establishment of international 'rules of the game'. Today, however, globalisation is increasingly being rejected, particularly in the West. The old 'left/right' political distinction is being supplanted by a 'globalist/isolationist' dichotomy. This paper explains why the West's love affair with globalisation has soured and why new protectionist narratives have emerged. It also suggests that the rise of 'them and us' narratives is leading to increasingly incoherent economic claims which, in turn, stem from growing Western anxiety about the shift in the balance of economic power from West to East.

## 1 The success of multilateralism – and its demise

For successive decades following the end of the Second World War, enormous efforts were made to pull down the borders and barriers that had so inhibited economic development in the interwar years. There was to be no repeat of Smoot-Hawley nor Imperial Preference. There was to be no 'war guilt' of the kind built into the Treaty of Versailles. The rules of the international game – at least in the West – would no longer be set by empires but, instead, by international institutions designed to reduce rivalry between nation states. In a remarkably short period of time – between the war's end and the mid-1950s – the IMF, World Bank, NATO and the forerunners of the WTO, OECD and EU had all been established.

Admittedly, the US stood as 'first among equals'. In the midst of the Cold War, western Europe and Japan were more than happy to shelter under the US nuclear umbrella. The US, for its part, welcomed alliances that would help keep Soviet Communism at bay. By the end of the 1980s, the strategy appeared to have paid off. The fall of the Berlin Wall signalled the end for Soviet-style communism. Liberal democracy and free market capitalism were on the march. A borderless world – at least economically and financially – was in reach. Countless books and articles – including Francis Fukuyama's *The End of History* and Thomas Friedman's *The World is Flat* – celebrated what appeared to be a historic western victory.

For many at the time, the future promised to be 'win-win'. The end of the Cold War offered a 'peace dividend'. And, as nations escaped from the clutches of communism, they would begin to demonstrate the dynamism that had once been the preserve of the West alone. As a result, western exporters would be

able to reach out to new markets, world trade would rise, investment would pick up and there would be more well-paid jobs. Openness would prevail and protectionism would become but a distant memory.

The reality has been rather different. The optimism of the early 1990s was replaced first by a weary cynicism and, more recently, by a brand of politics that had lain dormant for many decades. No longer could politicians be defined by their position on the left or the right of the political spectrum. They were also increasingly defined by their attitude towards the rest of the world. Were they globalists or, instead, isolationists, content to blame their country's woes on problems supposedly created elsewhere for which some form of 'protection' would be required?

## 2 Four problems with western triumphalism

How have we got to this point? There are four reasons:

- (v) Western economic growth has slowed dramatically. In some cases, notably in the US, the slowdown began long before the global financial crisis. The slowdown is both relative to other nations (most obviously China) and to the West's own post-war history. Weaker growth has, in turn, undermined the ability of mainstream western politicians to deliver on earlier promises regarding, for example, pensions, healthcare, education and taxes. 'Perma-austerity' has become a way of life but it has also undermined trust in the western political establishment.
- (vi) Even as the global economic 'cake' has expanded, some slices have ended up smaller, at least relatively. In the US, it's a straightforward case of rising income inequality: those in the bottom 60 per cent of the income distribution have seen scarcely any increase in income since the 1980s while those in the top 1 per cent (and, in particular, the top 0.0001 per cent) have seen tremendous gains. In the UK, those living in the North East of England, Wales or the South West of England have been left behind even as Londoners have, on average, made great strides. And while some Eurozone countries have flourished, others have languished. The contrast between Germany and Italy is striking: between 1999 and 2016, Italian living standards fell from 90 per cent of those in Germany to just 75 per cent.
- (vii) The 2007-08 global financial crisis severely undermined faith in both capitalism and globalisation. One of the defining features of global economic integration from the 1980s onwards was not so much the free movement of goods and services but, rather, the free movement of capital. In the aftermath of the crisis, however, what had previously been regarded by many as a source of wealth suddenly became a source of instability: no longer could booms and busts be thought of as a problem that only happened 'elsewhere' (Japan in the early-1990s, Asia in 1997 and emerging markets on a regular basis). And, if capitalism was in trouble, so was globalisation.

(viii) One of the biggest claims made by Fukuyama – or, at least, his followers – was the idea that only liberal democracies could deliver lasting economic success. In 1989, that claim appeared to be credible. Since then, however, China's gains suggest it may be time for a rethink: the increase in Chinese living standards between 1980 and 2010 matched the increase achieved by the US between 1790 and the 1930s. Even if per capita incomes across China as a whole are still only one-sixth of those in the US today, living standards in some of China's eastern coastal provinces are approaching levels found more typically in parts of the 'developed world'. And latest estimates suggest that China is now the world's second largest economy. Its success has, in turn, offered an authoritarian alternative for many nations that, for one reason or another, are doubtful about the benefits of democracy.

It would be wrong to suggest that these difficulties stem from globalisation alone. The slowdown in western economic growth may simply reflect the fading of unusually positive forces in the decades following the end of the Second World War: reconstruction, tariff reductions, baby boomers, women in the workforce, expansion of higher education and consumer credit all played their part in temporarily lifting growth rates relative to historic norms. The rise in income and wealth inequality may have been associated with domestic education failures, an absence of social mobility (linked, in some cases, to an absence of house building) and the impact of technology on wage differentials both in manufacturing and, increasingly, in services. The growing German-Italian income divide might say more about the euro's design weaknesses than anything about the rise of China or India. China's success may be temporary, an unusually dynamic example of a fast-developing economy that, like others before it, eventually succumbs to the 'middle income trap'.

### 3 Needing a fix

Unfortunately, however, providing fixes for these largely 'legacy' or 'domestic' challenges is no easy task. Assuming, meanwhile, that China's ascent will come to a juddering halt smacks of complacency.

We may now be discovering – as Japan did in the 1990s – that there is no magic way to return to the growth rates of old. Indeed, we may have to accept that we have entered the equivalent of Japan's 'lost decades'. The option to stand in front of technological advance with outstretched arm and, like King Canute, command the whole process to slow down is unrealistic, unworkable and self-defeating. Education reform is certainly desirable but there is no possibility of an overnight transformation: as a result, many people will discover they're not well equipped to compete in a world where the effective labour supply (from China and India, for example) has increased by leaps and bounds. House building programmes designed to increase social mobility have long lead times, particularly if the planning regime is onerous. Meanwhile, social welfare programmes designed to compensate the 'losers' from globalisation may end up

being poorly targeted, very costly and ineffective, at least to the extent that most people would rather be in well-paid work than on welfare. In the absence of a domestic ‘quick fix’, the appetite for alternative narratives has risen.

#### 4 New hostile narratives

The return of protectionist threats reflects the emergence of a new narrative specifically hostile to the ‘values’ of globalisation. For isolationists, globalisation has failed to deliver ‘win-win’ outcomes: Bernie Sanders, in his pursuit of the Democrat nomination in 2016, claimed “The global economy is not working for the majority of people in our country and in the world. This is an economic model developed by the economic elite to benefit the economic elite. We need real change.” Putting the conspiracy theory claims to one side, the reality is rather different. Thanks in particular to rapid Asian growth in recent decades, the world has witnessed the biggest reduction in poverty ever: one consequence has been that the first Millennium Development Goal target – to cut the 1990 poverty rate in half by 2015 – was achieved five years ahead of schedule.

In politics, however, perception and belief too often trump reality. For many in the West, it is easier to blame ‘the other’ than to accept either domestic failings or, indeed, what appears to be inevitable relative economic decline: as a result, we end up with, for example, ‘America First’, a phrase that appears to encapsulate the rejection of the multilateral values – and, perhaps, the supporting institutions – that governed the world in the second half of the 20<sup>th</sup> Century. That blame game, in turn, is typically justified using arguments that, from an economic perspective, too often don’t really add up.

Take, for example, the justification for the US unilaterally imposing tariffs on other nations. Admittedly, there are plenty of reasons to think trade is sometimes ‘unequal’ or ‘unfair’. Dumping, infringement of property rights, technology theft and so on are all serious issues. Yet, to quote President Trump, the problem extends far beyond a few instances of cheating: “*The United States has an \$800 Billion Dollar Yearly Trade Deficit because of our ‘very stupid’ trade deals and policies. Our jobs and wealth have been given to other countries that have taken advantage of us for years. They laugh at what fools our leaders have been. No more!*”<sup>1</sup> And, to support the case for action, “*When a country (USA) is losing many billions of dollars with virtually every country it does business with, trade wars are good, and easy to win. Example, when we are down \$100bn with a certain country and they get cute, don’t trade anymore – we win big, it’s easy!*”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Twitter, 3 March 2018.

<sup>2</sup> Twitter, 2 March 2018.

## 5 Truth and fiction

How much of this is true and how much is simply a narrative ‘game’? There are three problems with the president’s claims:

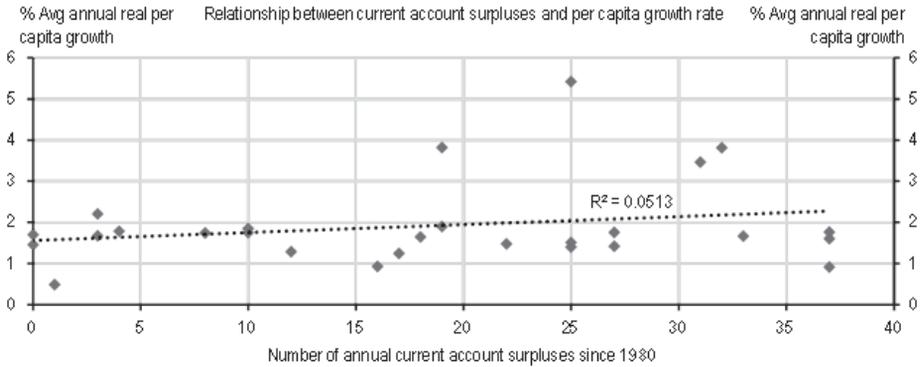
- (i) The rise in global imbalances over the last four decades has coincided with an increasingly liberal trade regime in which tariffs, quotas and all the other paraphernalia of protectionism have steadily declined. Widening imbalances over this period coincided with the increased mobility of capital: savings previously trapped at home have headed elsewhere and nations with a shortage of domestic savings have ended up with higher capital inflows.
- (ii) There is no evidence to suggest that those countries which have persistently delivered current account surpluses have outperformed those with deficits. For the developed world, per capita income gains for the likes of Australia, the UK and the US – persistent deficit ‘offenders’ – have been little different from those experienced by Germany and Japan – persistent surplus ‘achievers’. Perhaps more surprisingly, there is little evidence that surplus nations within the emerging world outperform deficit nations, even though ‘sudden stops’ and currency crises are often regarded as occupational hazards for those overly dependent on ‘hot money’ inflows.

Table 14.1: **No surplus, no problem**

Country	Number of BoP ‘surplus’ years since 1980	Average annual increase in real GDP per capita
Australia	0	1.7
New Zealand	0	1.5
UK	4	1.8
US	3	1.7
Germany	25	1.5
Japan	37	1.8

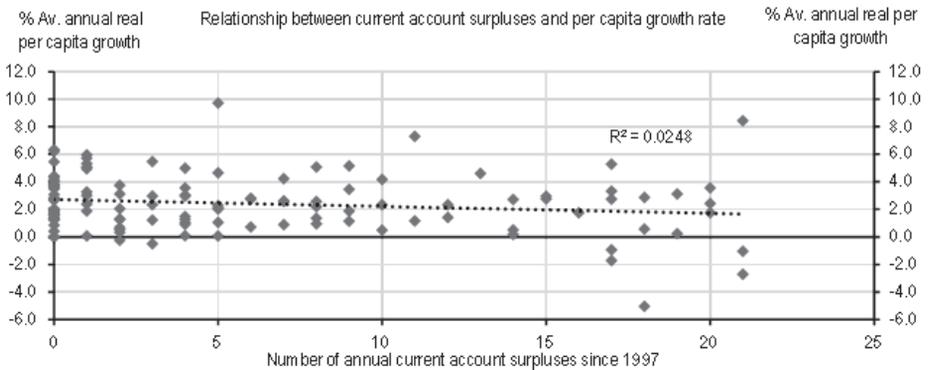
Source: IMF WEO Database, HSBC calculations.

Figure 14.1: **Scarcely any relationship between living standards and frequency of surpluses in the developed world ...**



Source: IMF WEO Database. Countries in the comparison are Australia, Austria, Belgium, Canada, Cyprus, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hong Kong SAR, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Korea, Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, Singapore, Spain, Sweden, Switzerland, UK and US.

Figure 14.2: **... and the emerging world**



Source: IMF WEO Database. Countries in the comparison are Albania, Algeria, Angola, Antigua and Barbuda, Argentina, Armenia, Azerbaijan, Bahamas, Bahrain, Bangladesh, Barbados, Belarus, Belize, Benin, Bhutan, Bolivia, Botswana, Brazil, Brunei, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cape Verde, Cambodia, Cameroon, Chad, Chile, China, Colombia, Comoros, Democratic Republic of the Congo, Republic of Congo, Costa Rica, Cote d'Ivoire, Croatia, Djibouti, Dominica, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, El Salvador, Equatorial Guinea, Ethiopia, Fiji, Gabon, The Gambia, Georgia, Ghana, Grenada, Guatemala, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Hungary, India, Indonesia, Iran, Jamaica, Jordan, Kazakhstan, Kenya, Kuwait, Kyrgyz Republic, Lao, Lesotho, Libya, Macedonia, Madagascar, Malawi, Malaysia, Maldives, Mali, Marshall Islands, Mauritius, Mexico, Micronesia, Moldova, Mongolia, Morocco, Mozambique, Namibia, Nepal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Oman, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Philippines, Poland, Romania, Russia, Rwanda, Sao Tome, Saudi Arabia, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Solomon Islands, South Africa, Sri Lanka, St Kitts and Nevis, St Lucia, St Vincent and the Grenadines, Suriname, Swaziland, Tajikistan, Tanzania, Thailand, Tonga, Trinidad and Tobago, Turkey, Uganda, Ukraine, United Arab Emirates, Uruguay, Uzbekistan, Vanuatu, Venezuela, Vietnam and Zambia.

- (iii) For some countries, a rapidly deteriorating balance of payments position has been a harbinger of negative domestic economic developments associated either with ‘sudden stops’ or with rising inflationary pressures: both are enough to lead to a severe tightening of monetary policy and a recession. The US does not fall into this category. Its persistent current account deficit is more a reflection of global demand for dollars: as the issuer of the world’s dominant reserve currency, it finds itself in the enviable position of being able to borrow remarkably cheaply from the rest of the world with no real threat of a sudden stop.

This is not to say that a persistent US current account deficit does not matter. It does, but not quite for the reasons commonly assumed. There are two issues. First, there may come a point where American indebtedness to the rest of the world is so great that dollar devaluation becomes attractive for Washington (as, indeed, it was in 1971 when the Bretton Woods system of fixed but adjustable exchange rates began to wilt). A big fall in the dollar would serve as an implicit ‘default’ to foreign creditors: their holdings of dollars would now be worth less in domestic currency terms. Meanwhile, a dollar decline would alleviate domestic debt pressures within the US itself through the twin impacts on exports and inflation: the resulting rise in nominal GDP would help lower the domestic debt/GDP ratio.

Second, there may come a point when investors in the rest of the world (notably the managers of sovereign wealth funds) are no longer content to hold low-yielding US IOUs. They may, instead, prefer to invest in real assets, motivated by access to new technology, controlling interests in specific assets or simple diversification aims. This will create some new problems. If the US refuses to play ball, investors may take their money elsewhere. If it accepts their investment, there will be accusations that ‘capitalist’ America is being taken over by ‘Communist’ China.

## 6 Size matters

In 1989, when the Berlin Wall came down, none of these issues would have been particularly relevant. The biggest threat to US economic hegemony back then was Japan, yet Japan was America’s Pacific ally and, thus, not in any sense a political threat. Measured in the dollars of the day, China’s GDP was only 8 per cent of America’s. Today, China’s GDP is up to 62 per cent of America’s. The two countries are incredibly dependent on one another. The US has a huge trade deficit with China but, correspondingly, China’s excess savings fund that deficit. Yet, for all their economic interdependency, they are also political rivals, in terms of both political systems and global ambition. And even as the US questions the post-Second World War international order, China is attempting to create a new international order – on its own terms – for the 21<sup>st</sup> Century through, for example, the Regional Comprehensive Economic Partnership, the Shanghai Cooperation Organization and the Asia Infrastructure Investment

Bank, all of which will help support Beijing's *Belt and Road* vision. China, once one of the world's leading isolationist nations, is fast becoming globalisation's cheerleader. In contrast, the US, once globalisation's cheerleader, is fast becoming the world's leading isolationist.

## 7 The end of universal values

For the West, this matters. For decades, the US regarded itself as the repository of universal values. Given the ability to choose, these values – of freedom, democracy, market forces – would apparently be willingly embraced by other nations. The fall of the Berlin Wall suggested, for a while, that the US was right. Yet, as economic dynamism has shifted from West to East and, in some cases, autocracies have economically flourished, the US's willingness to act as the proselytizer of those values has diminished. Without it, and with many other nations in the West succumbing to similar economic challenges, the future of western-led globalisation must be in doubt.

Given the depth of economic integration achieved in recent decades, it may also be worth redefining what is meant by 'protectionism'. In the modern era, economies are increasingly intertwined through flows of goods, services, capital and people. A retreat into the supposed 'safety' of the nation state is no longer a story that reflects the imposition of tariffs alone. It also covers the balkanisation of capital markets and renewed restrictions on immigration. In other words, protectionism in the modern era is a story about rebuilding borders and restoring barriers: the new politics of isolationism imply that national sovereignty increasingly trumps global efficiency. Using this broader definition, it becomes easier to recognise the forces at work across the western world. In the US, Trump and Sanders are interesting isolationist bedfellows: in the UK, the Brexit decision reflects a desire to 'take back control' even at the cost of eviction from the Single Market; in Germany, the rise of AfD has corroded Angela Merkel's authority and indirectly reduced the chances of President Macron making much progress in his desire for further European integration; in Central Europe, the rise of anti-immigration (and, in some cases, anti-minority) parties reflects the re-emergence of 'identity politics'; and, in Italy, the political success of the Five Star Movement and the Northern League has severely undermined the political establishment.

The complacent might take comfort in the continued advance of technology. This, however, is mistaken. Globalisation is driven not just by technological advance but also by the development – and demise – of the ideas and institutions that form our politics, frame our economies and fashion our financial systems both locally and globally. When existing ideas are undermined and institutional infrastructures implode, no amount of new technology is likely to save the day. 21<sup>st</sup> Century protectionism may differ in many ways from the protectionism of the 1930s but, to the extent that we are seeing growing rivalry between nation states, it is no longer safe to assume that openness and engagement will be the default settings for the global economy.

## Protektionismus im 21. Jahrhundert: die Wiederkehr von Grenzen und Handelshemmnissen

Viele Jahre lang schien die Globalisierung ein unumkehrbarer Prozess. Sie wurde von offenen Grenzen, der Heranbildung globaler Institutionen, dem Zusammenbruch des Kommunismus sowjetischer Machart und der Etablierung international akzeptierter Regeln gestützt. Aktuell macht sich aber insbesondere im Westen eine Tendenz steigender Skepsis gegenüber der Globalisierung breit. Die traditionelle Unterscheidung zwischen rechtem und linkem Lager ist der Dichotomie Pro und kontra Globalisierung gewichen. Dieser Beitrag gibt Erklärungen dafür, warum die Beziehung des Westens zur Globalisierung getrübt wurde und warum der Protektionismus im Aufwind ist. Die politische Trennung in „Wir und die Anderen“ führt zu inkonsistenten wirtschaftspolitischen Forderungen. Diese werden durch Ängste des Westens vor Machtverlust gegenüber dem Osten weiter genährt.

JEL codes: F0, F13, F15, F32, F33, F36, F50, F52, F53, F55, F60, F63, N0



# Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1.1: Konjunkturverlauf in ausgewählten Industrie- und Schwellenländern .....	32
Abbildung 1.2: Entwicklung der globalen Rohstoffpreise .....	33
Abbildung 1.3: Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit 2007 bis Februar 2018 .....	39
Abbildung 1.4: Welthandel wächst stärker als globaler Output .....	41
Abbildung 1.5: Reale Entwicklung der globalen Warenexporte .....	43
Abbildung 1.6: Reale Entwicklung der globalen Warenimporte .....	44
Abbildung 1.7: Reale Entwicklung der EU-28-Ex- und Importe nach Verwendungszweck .....	45
Abbildung 1.8: Stabile Dynamik bei Handel und Direktinvestitionen .....	48
Abbildung 3.1: Trendwende bei der Entwicklung der Export- und Importquoten .....	88
Abbildung 3.2: Absolute und relative nominelle Lohnstückkosten .....	95
Abbildung 3.3: Keine externen Ungleichgewichte im Scoreboard der Europäischen Kommission .....	99
Abbildung 3.4: Entwicklung der Marktanteile in Deutschland.....	100
Abbildung 3.5: Entwicklung der Marktanteile in Deutschland, Details....	101
Abbildung 4.1: Aktuelle Entwicklung des österreichischen Waren- außenhandels .....	104
Abbildung 4.2: Entwicklung des Saldos der österreichischen Handelsbilanz.....	117
Abbildung 5.1: Zusammensetzung der Leistungsbilanz .....	122
Abbildung 5.2: Erlöse und Aufwendungen aus dem Dienstleistungs- verkehr .....	124
Abbildung 5.3: Unternehmensbezogene Dienstleistungen – regionale Entwicklung.....	126
Abbildung 5.4: Entwicklung des Exports unternehmensbezogener Dienstleistungen .....	132
Abbildung 5.5: Entwicklung des Imports unternehmensbezogener Dienstleistungen .....	133
Abbildung 5.6: Digitale Dienstleistungen 2017 .....	136
Abbildung 6.1: Weltweite Direktinvestitionsflüsse und -bestände.....	140
Abbildung 6.2: Weltweite Direktinvestitionsflüsse nach Länder- gruppen (DI-Zuflüsse) .....	141
Abbildung 6.3: Österreichische Direktinvestitionsflüsse und -bestände ....	142
Abbildung 6.4: Passive Direktinvestitionen: Veränderungsrechnung .....	144
Abbildung 6.5: Passive Direktinvestitionen nach Komponenten.....	145
Abbildung 6.6: Regionalverteilung passiver Direktinvestitionsbestände....	146
Abbildung 6.7: Aktive Direktinvestitionen: Veränderungsrechnung .....	147
Abbildung 6.8: Aktive Direktinvestitionen nach Komponenten.....	148
Abbildung 6.9: Regionalverteilung aktiver Direktinvestitionsbestände ....	149
Abbildung 6.10: Erträge aus Direktinvestitionen .....	150
Figure 8.1: Average applied MFN tariff in % for different countries, 2000–2015 .....	168
Figure 8.2: Average applied MFN by income group, 2000 vs. 2015 ...	169

Figure 8.3:	Development of exports for different countries, 2000–2015 .....	171
Figure 8.4:	Export development across income groups, 2000–2015 ..	172
Figure 8.5:	NTMs entered into force for different countries .....	175
Figure 8.6:	NTMs entered into force 2000–2015 by category .....	176
Figure 8.7:	Top 20 NTM-imposing countries, 2000–2015 .....	177
Figure 8.8:	Number of own NTMs on foreign imports at HS6-digit product-level, 2000-2015 .....	178
Figure 8.9:	Number of foreign bilateral NTMs on own exports at HS6-digit product-level, 2000-2015 .....	178
Figure 8.10:	Number of EU's bilateral NTMs on foreign imports into the EU at HS6-digit product-level, 2000–2015.....	179
Figure 8.11:	Number of USA's bilateral NTM on foreign imports into the USA at HS6-digit product-level, 2000–2015 .....	179
Figure 8.12:	Number of own NTMs on EU's or EU member state's imports into the country at HS6-digit product-level, 2000–2015 .....	180
Figure 8.13:	Number of own NTMs on USA's imports into the country at HS6-digit product-level, 2000–2015 .....	180
Figure 8.14:	Number of high income countries' bilateral NTMs on a countries imports at HS6-digit product-level, 2000–2015 .....	181
Figure 8.15:	Number of non-high income countries' bilateral NTMs on a countries imports at HS6-digit product-level, 2000–2015 .....	181
Figure 8.16:	Number of hits on products (HS6) by sector, 2000–2015 .....	182
Figure 8.17:	Development of tariffs versus NTMs, 2000–2015 .....	183
Figure 8.18:	Development of global trade vs NTMs.....	184
Figure 11.1:	NTM notifications to WTO by type, 1979-2016.....	231
Figure 11.2:	NTM notifications by product groups, 2014 .....	232
Figure 11.3:	Average trade effects (in %) of NTMs for Austria's top ten export markets outside EU .....	235
Figure 13.1:	EU services exports, by modes of supply .....	249
Figure 13.2:	The evolution of worldwide services interventions in the OECD STRI database .....	251
Figure 13.3:	The incidence of services measures in total number of GTA policy instruments post-2009, in percent .....	252
Figure 13.4:	The most frequent protectionist measures worldwide affecting services .....	252
Figure 13.5:	Top 10 services sectors affected by protectionist measures worldwide .....	253
Figure 13.6:	Top 20 countries affected by post-crisis services restrictions worldwide .....	253
Figure 13.7:	The evolution of STRI in 2017, by modes of supply .....	254
Figure 14.1:	Scarcely any relationship between living standards and frequency of surpluses in the developed world .....	264
Figure 14.2:	... and the emerging world .....	264

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1.1: Globales BIP-Wachstum 2013–2016 und Ausblick 2017–2019 .....	31
Tabelle 1.2: Entwicklung der Warenexporte (f.o.b.) für ausgewählte Länder .....	51
Tabelle 1.3: Entwicklung der Warenimporte (c.i.f.) für ausgewählte Länder .....	52
Tabelle 1.4: Handelsbilanzen ausgewählter Länder .....	53
Tabelle 1.5: Entwicklung der Dienstleistungsexporte für ausgewählte Länder .....	54
Tabelle 1.6: Entwicklung der Dienstleistungsimporte für ausgewählte Länder .....	55
Tabelle 1.7: Dienstleistungsbilanzen ausgewählter Länder .....	56
Tabelle 3.1: Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung .....	82
Tabelle 3.2: Hauptergebnisse der OeNB-Prognose vom Dezember 2017 für Österreich für 2018 und 2019.....	85
Tabelle 3.3: Entwicklung wichtiger nomineller und realer Kenngrößen des österreichischen Außenhandels.....	86
Tabelle 3.4: Nominelle Güterexporte nach Zielländern und Wirtschafts- sektoren .....	90
Tabelle 3.5: Nominelle Dienstleistungsexporte nach Zielländern und Wirtschaftssektoren.....	92
Tabelle 3.6: Ausgewählte Indikatoren der preislichen Wettbewerbs- fähigkeit Österreichs .....	94
Tabelle 4.1: Entwicklung des österreichischen Warenaußenhandels .....	107
Tabelle 4.2: Top-10-Exportländer Jänner bis Dezember 2017 .....	109
Tabelle 4.3: Aktuelle Dynamik des österreichischen Warenexports in ausgewählten Sektoren.....	113
Tabelle 5.2: Die wichtigsten Herkunfts- und Zielländer im Reise- verkehr 2017.....	125
Tabelle 5.3: Die wichtigsten Herkunfts- und Zielländer unternehmens- bezogener Dienstleistungen 2017 .....	127
Tabelle 5.4: Unternehmensbezogene Dienstleistungen – Exporte in MOEL-Länder .....	129
Tabelle 5.5: Unternehmensbezogene Dienstleistungen – Importe aus MOEL-Ländern .....	130
Tabelle 5.6: Digitale Dienstleistungen 2017 .....	136
Table 8.1: Classification of NTMs (UNCTAD) .....	173
Table 8.3: Average effects of NTMs based on the Global Trade Alert data (cf Yalcin et al 2017) .....	185
Table 8.4: World Bank income classification .....	188
Table 10.1: Trade disputes with regard to taxation (GATT; GATS; ASCM) .....	216
Table 14.1: No surplus, no problem .....	263

# Autorenverzeichnis

## Herausgeber

Ernest Gnan (OeNB)  
Ralf Kronberger (WKÖ)

## Autorinnen und Autoren

Harald Badinger (Wirtschaftsuniversität Wien)  
Lucian Cernat (European Commission)  
Thomas Cernohous (OeNB)  
Jesus Crespo Cuaresma (Wirtschaftsuniversität Wien)  
Claudia Dorninger (WKÖ)  
Simon Evenett (Universität St. Gallen und CEPR)  
Moritz Goldbeck (ifo)  
Julia Grübler (wiiw)  
Niko Hauzenberger (OeNB)  
Herbert Herzig (WKÖ)  
Stephen King (HSBC)  
Harald Oberhofer (Wirtschaftsuniversität Wien)  
Leonhard Pertl (WKÖ)  
Christian Ragacs (OeNB)  
Clemens Rosenmayr (Eurochambres)  
Paul Rübzig (European Parliament)  
Martina Schernthanner (WKÖ)  
Susanne Schrott (WKÖ)  
Robert Stehrer (wiiw)  
Claudia Stowasser (WKÖ)  
Barbara Tasch-Ronner (WKÖ)  
Bianca Ully (OeNB)  
Klaus Vondra (OeNB)  
Jacob Wagner (OeNB)  
Julia Wörz (OeNB)  
Erdal Yalcin (ifo)