



Ernest Gnan
Christoph Schneider (Hg.)

Schwerpunkt Außenwirtschaft 2020/2021

Der Corona-Effekt: Strukturwandel und
außenwirtschaftliche Auswirkungen

ÖNB
OESTERREICHISCHE NATIONALBANK
EUROSYSTEM

WKO
WIRTSCHAFTSKAMMER ÖSTERREICH

facultas 

Schwerpunkt Außenwirtschaft
2020/2021

Ernest Gnan/Christoph Schneider (Hg.)

Schwerpunkt Außenwirtschaft 2020/2021

Spezialthema: Der Corona-Effekt

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 © 2021 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: 978-3-7089-2129-7

Inhaltsverzeichnis

Editorial: Nach COVID-19-Starre wirtschaftspolitische Weichen strategisch auf einen nachhaltigen Aufschwung ausrichten 13

Ernest Gnan, Christoph Schneider

| | | |
|----|---|----|
| 1 | COVID-19 löste weltweit tiefe Rezession aus – merkbliche Erholung ab 2. Halbjahr 2021 | 13 |
| 2 | Coronakrise traf österreichische Wirtschaft ab März 2020 mit voller Wucht – Sektoren unterschiedlich stark betroffen | 15 |
| 3 | Österreich kann sich tiefer Rezession nicht entziehen – deutliche Erholung ab 2. Halbjahr 2021 | 17 |
| 4 | Coronakrise und Lockdowns bewirken massiven Anstieg der Sparquote – wie stark und rasch wird „Entsparen“ nach der Krise sein? | 18 |
| 5 | Außenwirtschaft treibt Einbruch und Erholung der heimischen Wirtschaft maßgeblich mit | 19 |
| 6 | Kapazitätsengpässe bei globalen Lieferketten bewirkten deutliche Preisanstiege bei globalen Rohstoffen und Vorprodukten | 21 |
| 7 | Staatliche Hilfen und Kreditmoratorien verhinderten Firmenpleitewelle – Rückführung der Maßnahmen sollte Klippeneffekte vermeiden | 22 |
| 8 | Wirtschaftliche Narben vermeiden – Wiederaufbau für zukunftsweisende Strukturreformen nutzen..... | 22 |
| 9 | Die Pandemie kann nur gemeinsam und global bestmöglich überwunden werden..... | 23 |
| 10 | Literatur | 24 |

Editorial: For a sustainable recovery after the COVID-19 stagnation with a strategic economic policy course 25

Ernest Gnan, Christoph Schneider

| | | |
|---|--|----|
| 1 | COVID-19 triggered deep global recession – noticeable recovery from second half of 2021 onwards..... | 25 |
| 2 | Corona crisis hit Austrian economy with full force from March 2020 onwards – sectors affected to varying degrees | 27 |
| 3 | Austria cannot escape deep recession – strong recovery as of second half of 2021 | 28 |
| 4 | Corona crisis and lockdowns cause massive increase in savings rate. How strong and fast will “dissaving” be after the crisis? | 30 |
| 5 | Foreign trade as a key driver of domestic slump and recovery..... | 31 |
| 6 | Capacity constraints in global supply chains caused significant price increases in global raw materials and intermediate products..... | 32 |
| 7 | State aid and credit moratoria prevented wave of corporate bankruptcies – scaling back measures should avoid cliff effects..... | 33 |

| | | |
|----|---|----|
| 8 | Avoid economic scars – use reconstruction for forward-looking structural reforms..... | 34 |
| 9 | The pandemic can only be overcome together and globally in the best possible way..... | 35 |
| 10 | References | 35 |

Aktuelle Entwicklung des Welthandels 37

Jakob Schriefl, Julia Wörz

Wissenschaftliche Assistenz: Angelika Knollmayer

| | | |
|---|--|----|
| 1 | Globale Rahmenbedingungen | 37 |
| 2 | Entwicklungen im Welthandel..... | 43 |
| 3 | Internationaler Dienstleistungshandel | 50 |
| 4 | Entwicklung der globalen Direktinvestitionen | 51 |
| 5 | Ausblick..... | 52 |
| 6 | Literatur | 54 |
| 7 | Tabellenanhang | 57 |

Institutionelle Rahmenbedingungen des Welthandels 59

Susanne Schrott, Claudia Stowasser, Barbara Tasch-Ronner

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Laufende Entwicklungen im Rahmen der WTO..... | 60 |
| 2 | Review der EU-Handelspolitik | 70 |
| 3 | Investitionspolitik der EU..... | 71 |
| 4 | Bilaterale Handelsbeziehungen der EU..... | 75 |
| 5 | Literatur | 84 |

Österreichs Wirtschaftsentwicklung, preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Überblick über die Außenwirtschaft..... 89

Christian Ragacs, Klaus Vondra

| | | |
|---|---|-----|
| 1 | Überblick über Österreichs Außenwirtschaft..... | 90 |
| 2 | Entwicklung der Güter- und Dienstleistungsexporte im Detail | 97 |
| 3 | Preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Marktanteile..... | 101 |
| 4 | Europäische Kommission: Keine außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte vor Ausbruch der COVID-19-Krise..... | 106 |
| 5 | Literatur | 107 |

Österreichs Warenaußenhandel..... 109

Leonhard Pertl

| | | |
|---|--|-----|
| 1 | Entwicklung des österreichischen Warenaußenhandels ab 2010 | 109 |
| 2 | Regionalstruktur der österreichischen Exporte..... | 111 |
| 3 | Warenstruktur des österreichischen Außenhandels | 114 |
| 4 | Entwicklung der österreichischen Handelsbilanz..... | 118 |
| 5 | Literatur | 119 |

| | |
|---|---------|
| Österreichs Dienstleistungsverkehr im Jahr 2020 – im Zeichen der Pandemie | 121 |
| <i>Patricia Walter</i> | |
| 1 Einleitung | 121 |
| 2 Reiseverkehr..... | 122 |
| 3 Sonstige Dienstleistungen | 125 |
| 4 Literatur | 126 |
| Aktuelle Entwicklungen der österreichischen Direktinvestitionen..... | 129 |
| <i>Florian Koller, Peter Obinger</i> | |
| 1 Globales Umfeld: Der Corona-Effekt bringt Ungewissheit..... | 129 |
| 2 Österreichs FDI-Entwicklungen im Jahr 2020..... | 131 |
| 3 Kriterien eines erfolgreichen FDI-Standorts | 135 |
| 4 Literatur | 137 |
| Spezialthema: Der Corona-Effekt – Strukturwandel und außenwirtschaftliche Auswirkungen | 139 |
| COVID-19 and global trade | 141 |
| The impact of COVID-19 on global value chains..... | 143 |
| <i>Heli Simola</i> | |
| 1 Global value chain trade has not been hit particularly hard by the COVID-19 crisis..... | 143 |
| 2 Experiences from previous crises suggest major restructuring will be avoided | 144 |
| 3 COVID-19 shock can amplify other key trends shaping GVC development..... | 145 |
| 4 Conclusion | 146 |
| 5 References | 147 |
| Structural Shifts of Investment in Global Value Chains | 149 |
| <i>James Zhan, Richard Bolwijn</i> | |
| 1 A decade of transformation ahead | 149 |
| 2 Possible trajectories for international production | 150 |
| 3 Implications for growth and development..... | 152 |
| 4 References | 154 |
| COVID-19 and the Resilience of Global Value Chains..... | 155 |
| <i>Gabriel Felbermayr</i> | |
| References | 161 |

How a semiconductor shortage was a surprise late entry to the pandemic chaos 163

Richard Markoff, Ralf W. Seifert

- 1 Semiconductors: small and significant 163
- 2 Could semiconductors trigger wider supply chain configuration?..... 164
- 3 A possible inflection point..... 165
- 4 References 165

Trade in COVID-19-related products in Austria and the EU27 during the pandemic 167

Oliver Reiter, Robert Stehrer

- 1 Introduction 167
- 2 The COVID-19-related trade slump in Austria and the EU27..... 168
- 3 Trade in COVID-19-related products..... 170
- 4 Global value chains and ‘factory Asia’ 172
- 5 Summary..... 175
- 6 References 175

Impact of COVID-19 on EMDEs’ External Sectors: Transitory vs ‘Scarring’ Effects..... 177

Martin Kaufman, Niamh Sheridan

- 1 Key Trends 178
- 2 Disentangling transitory and longer-lasting ‘scarring’ effects on EMDEs’ external sectors 182
- 3 Corollary 185
- 4 References 185
- 5 Appendix..... 187

COVID-19 and FDI 189

Pandemics as a potential threat to the wide-ranging gains from FDI..... 191

Alonso Alfaro-Urena, Isabela Manelici, Jose P. Vasquez

- 1 Introduction 191
- 2 Effects on domestic firms 192
- 3 Effects on workers..... 192
- 4 Post-pandemic implications 193
- 5 References 193

What Caused the Resurgence in FDI Screening?..... 195

Simon J. Evenett

- 1 Introduction 195
- 2 The uptick in resort to FDI screening..... 197

| | | |
|---|--|-----|
| 3 | What role for shocks? The COVID-19 pandemic | 202 |
| 4 | What role for shifts? Digital technologies and growing rivalry between China and the United States..... | 206 |
| 5 | Assessment | 210 |
| 6 | Concluding remarks | 215 |
| 7 | References | 216 |

COVID-19 and policy responses 219

The European Union's role in the international trading system..... 221

Steve Woolcock

| | | |
|---|--|-----|
| 1 | Challenging times..... | 221 |
| 2 | Ensuring engagement with the international growth markets..... | 222 |
| 3 | Supporting an inclusive rules-based order..... | 222 |
| 4 | EU bargaining power..... | 223 |
| 5 | Normative power | 224 |
| 6 | The enduring challenge of policy cohesion..... | 224 |
| 7 | In sum | 225 |
| 8 | References | 226 |

**European Trade Policy and the Resilience of the Common Market
in a Post-Pandemic World** 227

Harald Oberhofer

| | |
|------------------|-----|
| References | 229 |
|------------------|-----|

Lessons from the pandemic and the future of trade policy 231

Lisandra Flach

| | | |
|---|--|-----|
| 1 | Deglobalization does not make the economy more resilient to crises; spreading risks brings more resilience..... | 231 |
| 2 | Revitalizing multilateralism will require reforms and more transparency | 232 |
| 3 | Trade relations of the three world factories China-US-EU will remain difficult..... | 232 |
| 4 | Trend towards regionalization of value chains | 233 |
| 5 | Servitization of the economy: Innovation and trade in services as main drivers of economic growth | 233 |

**The genesis of the European Union's economic response
to the COVID-19 crisis** 235

Jean-Pierre Vidal

| | |
|---|-----|
| The Role of Fiscal Policies in the COVID-19 Crisis: Scope and Limitations | 239 |
| <i>Niels Thygesen</i> | |
| 1 The Maastricht Treaty in 1992 focused more on limitations than on scope | 239 |
| 2 How did the 2020 reassessment of fiscal policies become possible? | 241 |
| 3 Can a new balance between scope and limitations be found? | 242 |
| 4 A rediscovery of the fiscal confidence of the Werner Report on EMU of 1970? | 243 |
| 5 Major scope, few limitations in fiscal policy: mainstream economics and politics | 243 |
| 6 References | 244 |
| | |
| Building-back-better after the COVID-19 crisis in Europe: The twin transition and divergence | 245 |
| <i>Marco Buti, István P. Székely</i> | |
| 1 Divergence among member states in the EU | 245 |
| 2 The quality of institutions | 247 |
| 3 Human capital | 248 |
| 4 Conclusions | 251 |
| 5 References | 252 |
| | |
| How to shape the post-COVID-19 economic recovery | 253 |
| | |
| Global Debt Leverage: Near-Term Crisis Unlikely, Even As More Defaults Loom | 255 |
| <i>Alexandra Dimitrijevic, Terence Chan, David Tesher</i> | |
| 1 High Leverage to Ease in 2021 | 255 |
| 2 Liquidity Tap Remaining Open | 257 |
| 3 Economic Recovery will shape Leverage Trends..... | 258 |
| 4 Governments: One-Third of Sovereigns to Struggle with Leverage..... | 261 |
| 5 Corporates: Some New Debt was precautionary..... | 262 |
| 6 Households: More Debt-Averse in 2021 | 264 |
| 7 Appendix: Assumptions, Data and Approach | 265 |
| 8 References | 266 |
| | |
| COVID-19 as a catalyser for digitalisation and the challenges for digital trade | 269 |
| <i>Niclas Frederic Poitiers</i> | |
| 1 Privacy regulation and the rise of “digital realms” | 270 |
| 2 Challenges for post-COVID-19 digital trade..... | 271 |
| 3 References | 272 |

| | |
|---|-----|
| The future of automobile production | 273 |
| <i>Gregory Offer</i> | |
| References | 277 |
| | |
| In a post-COVID-19 world, tourism's long-term growth depends on sustainability | 279 |
| <i>Maksim Soshkin</i> | |
| 1 Introduction | 279 |
| 2 Competitiveness role in recovering from COVID-19 | 280 |
| 3 Inclusivity's role in T&T competitiveness | 281 |
| 4 Managing future tourism demand | 282 |
| 5 Conclusion | 283 |
| 6 References | 284 |
| | |
| Verzeichnis der Abbildungen..... | 287 |
| Verzeichnis der Tabellen | 291 |
| Verzeichnis der Autorinnen und Autoren | 293 |

Editorial

Nach COVID-19-Starre wirtschaftspolitische Weichen strategisch auf einen nachhaltigen Aufschwung ausrichten

Ernest Gnan, OeNB, Christoph Schneider, WKÖ

Das Jahr 2020 hat uns dramatisch vor Augen geführt, wie rasch sich das internationale und heimische Umfeld, in dem Österreichs Außenwirtschaft operiert, sowie die Einschätzung über die weitere Entwicklung ändern können. Die von China ausgehende Corona-Epidemie erreichte im 1. Quartal 2020 auch Europa. Viele Staaten reagierten mit weitreichenden Lockdowns, um die Ausbreitung der damals noch weitgehend unerforschten Krankheit einzudämmen. Die dadurch induzierten wirtschaftlichen Einbrüche waren dramatisch. Der Welthandel erholte sich nach einer anfänglichen Schockstarre in der Folge überraschend rasch; ab 2021 wurden jedoch zunehmend Lieferengpässe bei Vorleistungsgütern und empfindliche Preisanstiege bei Transportkosten, Rohstoffen und einigen strategisch wichtigen Vorleistungsgütern bemerkbar. Ab dem 2. Halbjahr zeichnete sich mit dem vollen Anlaufen der Impfprogramme und als Folge massiver staatlicher Stimulierungsprogramme – allen voran in den USA – eine deutliche wirtschaftliche Erholung ab.

Das Schwerpunktthema dieser Ausgabe ist ausgewählten Aspekten der COVID-19-Krise und ihrer erfolgreichen Bewältigung gewidmet:

- *Wie hat sich die Pandemie auf den Welthandel und auf globale Wertschöpfungsketten ausgewirkt?*
- *Welche Wirkungen hat die COVID-19-Krise auf ausländische Direktinvestitionen gehabt? Hat sie bestehende Tendenzen zu strategisch motivierten Einschränkungen ausländischer Direktinvestitionen bestärkt?*
- *Welche Rolle hat die Wirtschaftspolitik bei der Bewältigung der Krise gespielt? Wie hat die Krise für eine gemeinsame EU-Wirtschaftspolitik als Katalysator gewirkt? Wie positioniert sich die EU nach der Krise im Bereich der internationalen Handelspolitik?*
- *Wie soll die wirtschaftliche Erholung nach der Krise bestmöglich gestaltet werden? Welche sektoralen Verschiebungen und strukturellen Anpassungen in Richtung nachhaltigen Wirtschaftens und einer krisenrobusteren Branchenstruktur könnten von der Krise ausgehen?*

1 COVID-19 löste weltweit tiefe Rezession aus – merkliche Erholung ab 2. Halbjahr 2021

Durch den Ausbruch der COVID-19-Krise änderten sich der Wirtschaftsausblick und die wirtschaftspolitischen Prioritäten im Verlauf des ersten Quartals 2020 sehr rasch. Waren die Abwärtsrevisionen der Wirtschaftsprogno-

sen anfangs noch recht moderat, zeigte sich spätestens im Verlauf des April 2020, dass die durch die Pandemie erzwungenen Eindämmungsmaßnahmen der Regierungen die schwerste Rezession der Weltwirtschaft in Friedenszeiten seit den 1930er-Jahren – und deutlich schwerer als jene im Jahr 2009 im Gefolge der Globalen Finanzkrise – auslösten. Die folgenden Quartale bis Frühjahr 2021 waren durch ein „Vor und Zurück“ bei den pandemiebedingten Einschränkungen und damit einhergehenden Schwankungen bei der Wirtschaftsleistung gekennzeichnet. Die Entwicklung der Pandemiewellen und der Wirtschaftsleistung variierte global, doch selbst innerhalb Europas deutlich – sowohl zeitlich als auch hinsichtlich der Schwere der Lockdowns und wirtschaftlichen Einbußen – stark. Während China und andere asiatische sowie einige aufgrund ihrer geografischen Lage leichter „abschottbare“ Länder die Pandemie durch drastische Maßnahmen und „Zero-Covid-Strategien“ sehr rasch unter Kontrolle brachten, kämpften die meisten westlichen Industrieländer weit länger mit dem Auf und Ab der Pandemiewellen. Die entscheidende Trendwende erfolgte in den westlichen Industriestaaten durch den Start großangelegter Impfprogramme ab Jahresbeginn 2021 und verstärkt ab dem 2. Quartal 2021, wobei Israel, Großbritannien und die USA rascher handelten. Der Vorsprung von einigen Monaten bei der Durchimpfung der Bevölkerung schlug sich auch in einer rascheren wirtschaftlichen Erholung nieder.

Insgesamt sagten die Mitte Mai verfügbaren Prognosen vom April bzw Mai 2021 nach den schweren Einbrüchen zwischen Frühjahr 2020 und dem ersten Halbjahr 2021 eine deutliche Erholung der Weltwirtschaft ab dem 2. Halbjahr 2021 voraus. Gemäß World Economic Outlook des IWF wird sich die **Weltwirtschaft** nach der Rezession von $-3,3\%$ im Jahr 2020 bereits im heurigen Jahr mit einem Wachstum von 6% deutlich erholen. Der Aufschwung wird von den USA und den Schwellenländern, insbesondere China, getrieben. Die Rezession im Euroraum war im Vergleich zum Durchschnitt der entwickelten Volkswirtschaften, namentlich im Vergleich zu den USA, mit $-6,6\%$ deutlich tiefer – dies verbirgt jedoch sehr starke Unterschiede zwischen den Euroraumländern. Im Vereinigten Königreich war der Einbruch bedingt durch den besonders schweren Verlauf der Pandemie in Kombination mit dem Brexit mit $-9,9\%$ noch deutlich stärker. Das **Welthandelsvolumen** wird heuer und im kommenden Jahr den deutlichen Rückgang des Jahres 2020 wieder mehr als wettmachen.

Tabelle 1: **Weltwirtschaftsprognose gemäß IWF**
(reales BIP-Wachstum bzw Wachstum des Welthandelsvolumens in %)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|------|------|------|------|
| Reales BIP | | | | |
| Welt | 2,8 | -3,3 | 6,0 | 4,4 |
| Entwickelte Volkswirtschaften | 1,6 | -4,7 | 5,1 | 3,6 |
| Euroraum | 1,3 | -6,6 | 4,4 | 3,8 |
| Vereinigtes Königreich | 1,4 | -9,9 | 5,3 | 5,1 |
| Schwellenländer und Entwicklungsländer | 3,6 | -2,2 | 6,7 | 5,0 |
| China | 5,8 | 2,3 | 8,4 | 5,6 |
| Europäische Schwellen- und Entwicklungsländer | 2,4 | -2,0 | 4,4 | 3,9 |
| Welthandelsvolumen (Güter u. Dienstleistungen) | | | | |
| Importe | | | | |
| Entwickelte Volkswirtschaften | 1,7 | -9,1 | 9,1 | 6,4 |
| Schwellen- und Entwicklungsländer | -1,0 | -8,6 | 9,0 | 7,4 |

Quelle: IWF World Economic Outlook, April 2021, S. 9.

Für den **Euroraum** sahen die internationalen Prognoseinstitute per April/Mai 2021 eine deutliche Erholung ab dem 2. Halbjahr 2021 voraus. Die Erholung gründet erstens zentral auf der Annahme einer ausreichenden Durchimpfung der europäischen Bevölkerung bis Sommer 2021, sodass die Pandemie zurückgedrängt werden kann. Zweitens fußt sie auf der Annahme, dass die EZB-Geldpolitik bis zur Absicherung der Erholung sowie aufgrund der Tatsache, dass die Verbraucherpreisinflation für die nächsten zwei bis drei Jahre nach allen Prognosen unter 2% liegen wird, sehr expansiv bleiben wird. Drittens basiert die Einschätzung darauf, dass die Fiskalpolitik der EU-Mitgliedstaaten weiterhin unterstützend wirkt und das EU-Fiskalpaket „Next Generation EU“, für das die EU-Mitgliedstaaten ihre geplanten Mittelverwendungen im April 2021 an die Europäische Kommission meldeten, im Volumen von rund 700 Mrd EUR greift.

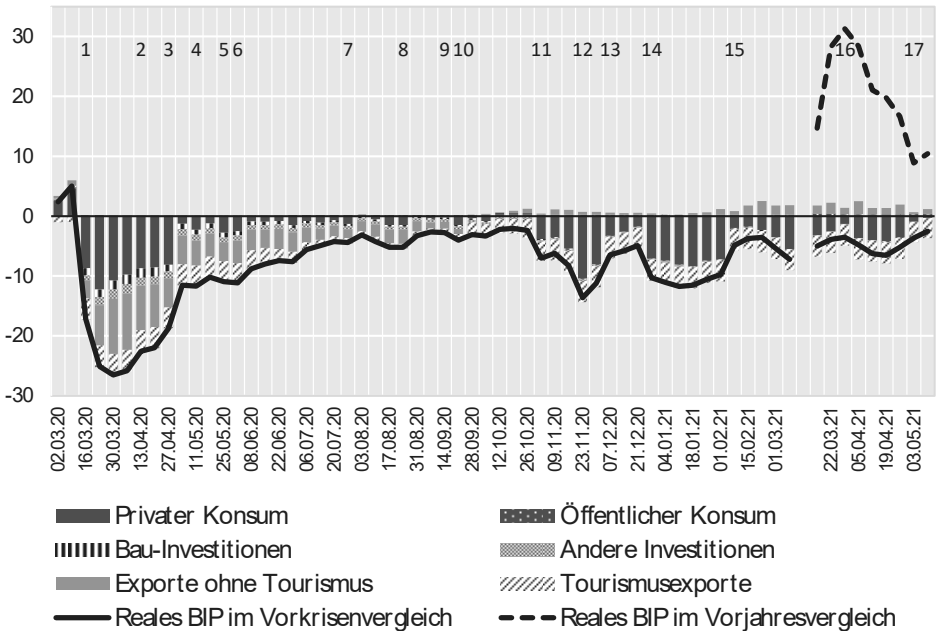
2 Coronakrise traf österreichische Wirtschaft ab März 2020 mit voller Wucht – Sektoren unterschiedlich stark betroffen

Wie in anderen Ländern auch, sah sich die österreichische Bundesregierung gezwungen, ab März 2020 weite Bereiche des Handels, den Tourismus, persönliche Dienstleistungen sowie Kultureinrichtungen und -veranstaltungen zu schließen. Der Lockdown schlug sich in einem **dramatischen Einbruch der Wirtschaftsaktivität** nieder, der die hauptbetroffenen Sektoren schwer traf und gesamtwirtschaftlich am Höhepunkt des ersten Lockdowns Ende März 2020 zu einem BIP-Einbruch von über einem Viertel führte.

Die OeNB reagierte rasch mit der Konstruktion eines **wöchentlichen BIP-Indikators**, der die wöchentliche BIP-Entwicklung im Vorkrisen-Vorjahresvergleich in Echtzeit abschätzt.

Abbildung 1: **Wöchentlicher BIP-Indikator für Österreich**

Veränderung des realen BIP gegenüber der entsprechenden Kalenderwoche im Vorkrisenzeitraum (KW12/2019–KW11/2020) bzw. entsprechenden Kalenderwoche des Vorjahres in %



Quelle: <https://www.oenb.at/Publikationen/corona/bip-indikator-der-oenb.html>.

1: Lockdown (16. März); 2: Öffnung kleiner Geschäfte (14. April); 3: Öffnung aller Geschäfte (2. Mai); 4: Öffnung Gastronomie (15. Mai); 5: Öffnung Hotels (29. Mai); 6: Schrittweise Grenzöffnung (4. Juni); 7: Wiedereinführung Maskenpflicht (24. Juli); 8: Reisewarnungen (Kroatien, Balearen... schrittweise ab 17. Aug); 9: Reisewarnungen für Österreich (ab 16. Sept); 10: Verschärfte Schutzmaßnahmen (ab 21. Sept bzw ab 25. Okt); 11: Teillockdown (3. Nov); 12: Lockdown (17. Nov); 13: Teillockdown (7. Dez); 14: Lockdown (26. Dez); 15: Teillockdown (8. Feb); 16: Lockdown Ostösterreich (1. Apr); 17: Lockdown Ostösterreich endet (3. Mai).

Der Rückgang bei den Corona-Fällen wurde ab dem Frühsommer 2020 für weitgehende **Lockerungen** der Eindämmungsmaßnahmen genutzt, sodass sich die Wirtschaftsleistung über den Sommer fast vollständig erholte. Das Wiederaufflammen der Pandemie erforderte jedoch im Herbst und Winter 2020 sowie ab Ostern 2021 erneut mehr oder weniger starke, jeweils etliche Wochen andauernde **Lockdowns**. Dabei waren zwischen dem Lockdown des Frühjahrs 2020 und jenen ab Herbst 2020 deutliche Unterschiede in Bezug auf die betroffenen Sektoren zu verzeichnen: In allen Lockdowns litten Tourismus und persönliche Dienstleistungen stark. Während im Frühjahr 2020 jedoch auch die Exportwirtschaft (exklusive Tourismus) sowie der Bau und andere Investitionen beeinträchtigt waren, zeigten sich diese ab Herbst 2020 weit-

gehend unberührt. Die Exporte ohne Tourismus verzeichneten im Frühjahr 2021 trotz Lockdowns sogar ein Plus gegenüber der Vorkrisen-Referenzperiode. Dies spiegelt die nach einer anfänglichen Schockphase global verzeichnete und für viele überraschende Resilienz des Welthandels und globaler Wertschöpfungsketten ab dem 2. Halbjahr 2020 wider.

3 Österreich kann sich tiefer Rezession nicht entziehen – deutliche Erholung ab 2. Halbjahr 2021

Auf Jahresbasis verbuchte Österreich COVID-19-bedingt im Jahr 2020 den größten Einbruch der Wirtschaftsleistung der Nachkriegszeit – das Bruttoinlandsprodukt schrumpfte real um 6,7%. Der Einbruch lag damit ziemlich genau am Durchschnitt des Euroraums (-6,8%). Die aktuell verfügbaren Prognosen für Österreich lassen einen deutlichen Aufschwung ab dem 2. Halbjahr 2021 erwarten, wobei die geschätzten Jahreswachstumsraten für 2021 zwischen den Prognoseinstituten und abhängig vom Zeitpunkt und somit Informationsstand (neue Ansteckungswellen, Verfügbarkeit von Impfstoffen und Impffortschritt etc) der jeweiligen Prognosen recht stark streuen. Risiken bestehen vor allem von Seiten einer nicht nachhaltigen Eindämmung der Pandemie. Dies könnte sich etwa aus einer zu geringen Durchimpfungsquote der österreichischen Bevölkerung, durch das Auftreten von Virusmutationen, für die die Impfungen keine ausreichende Wirkung bringen, sowie durch negative Übertragungseffekte aus wichtigen anderen Handelspartnerländern in der EU und außerhalb ergeben.

Die WKÖ veröffentlichte ab Mai 2020 einen wöchentlichen **Recovery Report**¹, der eine Reihe wirtschaftlicher Kurzfristindikatoren in übersichtlicher Weise zusammenfasst. Im ersten Quartal 2021 lag die österreichische Wirtschaftsleistung nur mehr um knapp 3% unter dem Vorjahreswert und entwickelte sich damit trotz der Lockdowns besser als erwartet. Als Konjunkturlokomotiven wirkten die Industrie und der Bau. Mit der teilweisen Aufhebung der Lockdowns per 19. Mai 2021 und der Ankündigung weitergehender Lockerungen per Ende Juni 2021 ergaben sich auch für die durch die Pandemie besonders betroffenen Dienstleistungssparten wieder **deutlich positivere Perspektiven**.

¹ <https://news.wko.at/news/oesterreich/recovery-watch-oesterreichische-wirtschaft.html>.

Tabelle 2: **Aktuelle Prognosen wichtiger Wirtschaftsindikatoren für Österreich**

| | OECD | | EK | | IWF | |
|-------------------------------------|---------|------|---------|------|----------|------|
| Prognosedatum | 31. Mai | | 12. Mai | | 6. April | |
| | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 |
| Veränderung zum Vorjahr in % | | | | | | |
| BIP, real | 3,4 | 4,2 | 3,4 | 4,3 | 3,5 | 4,0 |
| (H)VPI | 2,0 | 1,9 | 1,8 | 1,6 | 1,6 | 1,8 |
| Beschäftigte | 1,1 | 1,3 | 1,2 | 1,3 | 0,8 | 0,8 |
| Arbeitslosenquote, in % | 5,1 | 4,8 | 5,0 | 4,8 | 5,5 | 5,3 |
| in % des nominellen BIP | | | | | | |
| Leistungsbilanz | 1,6 | 2,3 | 2,2 | 2,7 | 2,4 | 2,5 |
| Finanzierungssaldo Staat | -7,3 | -3,1 | -7,6 | -3,0 | -6,5 | -3,6 |

| | WIFO Öffnungs- szenario | | WIFO Lockdown- szenario | | IHS | | OeNB | | |
|-------------------------------------|-------------------------------|------|-------------------------------|------|----------|------|--------------|------|------|
| Prognosedatum | 26. März | | 26. März | | 26. März | | 11. Dezember | | |
| | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 | 2023 |
| Veränderung zum Vorjahr in % | | | | | | | | | |
| BIP, real | 2,3 | 4,3 | 1,5 | 4,7 | 2,6 | 4,3 | 3,6 | 4,0 | 2,2 |
| (H)VPI | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 2,1 | 1,9 | 1,4 | 1,7 | 1,7 |
| Beschäftigte | 1,1 | 2,2 | 0,9 | 2,3 | 1,3 | 1,5 | 0,9 | 1,9 | 1,5 |
| Arbeitslosenquote, in % | 5,0 | 4,8 | 5,1 | 4,8 | 5,3 | 5,0 | 5,6 | 5,1 | 4,8 |
| in % des nominellen BIP | | | | | | | | | |
| Leistungsbilanz | 1,4 | 2,1 | 1,3 | 2,1 | x | x | 2,4 | 2,3 | 2,4 |
| Finanzierungssaldo Staat | -7,1 | -3,7 | -7,7 | -4,0 | -6,6 | -3,5 | -6,3 | -2,9 | -1,4 |

Quelle: OECD, EK, IWF, WIFO, IHS, OeNB.

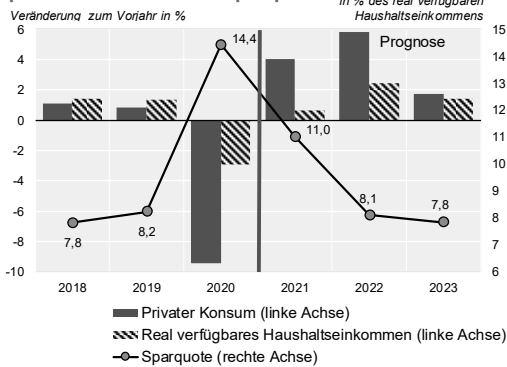
4 Coronakrise und Lockdowns bewirken massiven Anstieg der Sparquote – wie stark und rasch wird „Entsparen“ nach der Krise sein?

Während der Pandemie stieg die Sparquote massiv an und hatte sich in vielen Ländern verdoppelt. Dafür war zum einen die Verhinderung des Konsums durch die Lockdowns – bei vergleichsweise nur geringem Rückgang des verfügbaren Haushaltseinkommens infolge staatlicher Stützungsmaßnahmen – verantwortlich („Zwangssparen“). Zum anderen dürfte aber auch – getrieben durch Jobunsicherheit, stark erhöhtes unternehmerisches Risiko sowie allgemein erhöhte wirtschaftliche Unsicherheit – Vorsichtssparen eine gewisse Rolle gespielt haben. Die Stärke des Aufschwungs wird daher auch davon beeinflusst werden, (i) ob die erhöhte Sparquote nach der Krise wieder auf ihr

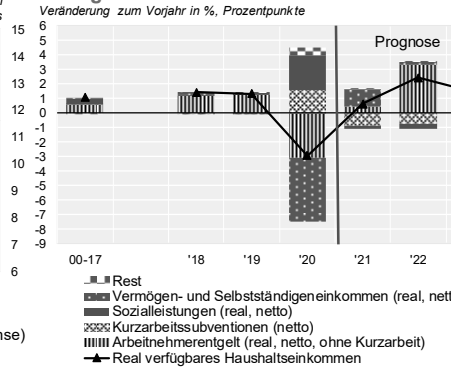
ursprüngliches Niveau zurückgeht und (ii) ob die in den Jahren 2020 und 2021 akkumulierten zusätzlichen Ersparnisse einen Konsumboom auslösen oder zu einem dauerhaft erhöhten Bestand an Ersparnissen führen. Dies ist mangels historischer Präzedenzfälle schwer vorherzusagen. Umfragen deuten auf unterschiedliche Entwicklungen in verschiedenen Ländern sowie zwischen verschiedenen sozioökonomischen Gruppen hin. Es ist insgesamt eher nicht damit zu rechnen, dass die gesamten akkumulierten zusätzlichen Ersparnisse nach der Krise sich rasch in Konsum niederschlagen werden.

Abbildung 2: **Vermögenseinkommen treiben Entwicklung der Nettohaushaltseinkommen – Zwangssparen bewirkt vorübergehende Verdoppelung der Sparquote**

Verfügbares Haushaltseinkommen, privater Konsum und Sparquote



Beiträge zum Wachstum des real verfügbaren Nettohaushaltseinkommens



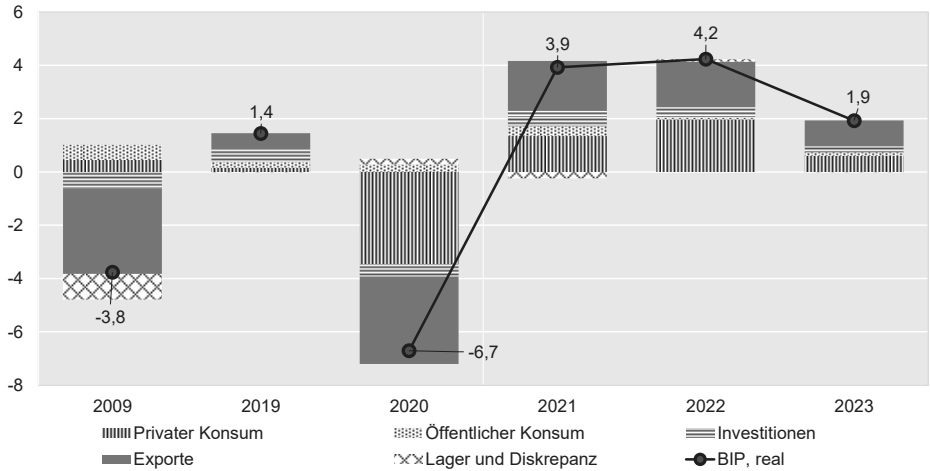
Quelle: Wifo, OeNB.

Quelle: OeNB, Eurostat.

5 Außenwirtschaft treibt Einbruch und Erholung der heimischen Wirtschaft maßgeblich mit

Der Welthandel litt anfangs unter der Corona-Krise noch stärker als das reale BIP, da Unterbrechungen in globalen Wertschöpfungsketten und Grenzschließungen die Auswirkungen der sinkenden Nachfrage verschärften. Der Einbruch der globalen Nachfrage hatte auch für die österreichische Wirtschaft Wirkungen: Österreichs Exportmärkte brachen durch die Corona-Krise im Jahr 2020 real um 9,2% ein. Rund die Hälfte des BIP-Wachstums-Einbruchs im Jahr 2020 ging auf die verringerte Nachfrage nach österreichischen Exporten zurück. Für das Jahr 2021 rechnet die OeNB mit einer Erholung der österreichischen Exportnachfrage. Die Exporte werden 2021 und 2022 jeweils etwa zur Hälfte der BIP-Wachstumserholung verantwortlich zeichnen.

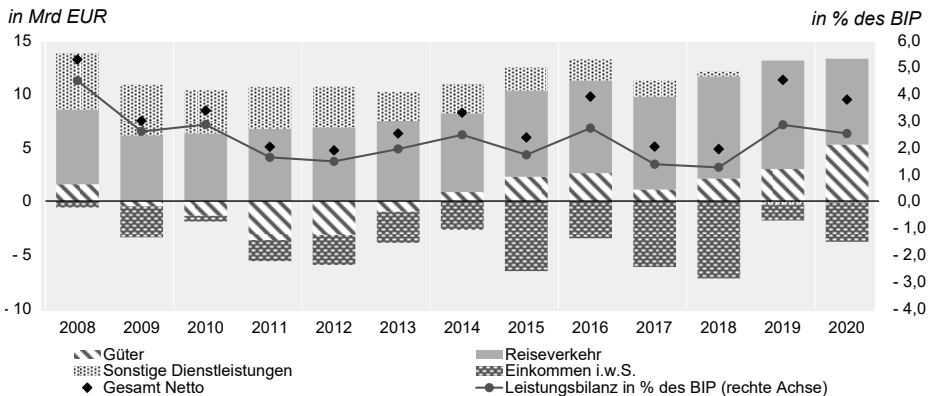
Abbildung 3: **Importbereinigte Beiträge zum Wachstum des realen BIP**
Veränderung zum Vorjahr in % bzw Wachstumsbeträge in Prozentpunkten



Quelle: OeNB, Eurostat.

Österreichs außenwirtschaftliche Entwicklung war vom gleichzeitigen massiven Einbruch bei Exporten und Importen getrieben. Die Leistungsbilanz blieb daher im Jahr 2020 mit 9,5 Mrd EUR bzw 2,5% des BIP deutlich im Plus. In den beiden Folgejahren ist mit Überschüssen in ähnlichen Größenordnungen zu rechnen. Das Leistungsbilanzplus wurde von den positiven Nettoexporten des Güterhandels in Höhe von 5,3 Mrd EUR sowie vom positiven Reiseverkehrssaldo in Höhe von 8 Mrd EUR getrieben. Die Reiseverkehrausgaben der Österreicher im Ausland schrumpften mit -59% noch deutlich stärker als die Reiseverkehrseinnahmen mit -40%.

Abbildung 4: **Beiträge zur Leistungsbilanz in Österreich**



Quelle: OeNB, Statistik Austria.

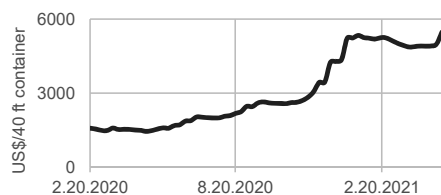
Hinweis: Bis 2017 endgültige Daten, 2018 bis 2019 revidierte Daten, 2020 vorläufige Daten.

6 Kapazitätsengpässe bei globalen Lieferketten bewirkten deutliche Preisanstiege bei globalen Rohstoffen und Vorprodukten

Anders als von manchen anfangs befürchtet, schlug sich die Pandemie zunächst nicht in merklichen Güterverknappungen und Preisanstiegen nieder. Im Gegenteil: Der großteils erzwungene Konsumverzicht, die massive Unterauslastung von Produktionskapazitäten sowie vor allem der massive Rückgang bei Energiepreisen bewirkten im Jahr 2020 einen Rückgang der Inflation auf 0,3% im Euroraum und auf 1,4% in Österreich. Im Zuge der globalen wirtschaftlichen Erholung stieg die Nachfrage nach Gütern und Rohstoffen wieder deutlich an. Im Verlauf des ersten Halbjahres 2021 machten sich zunehmend Verknappungen bei elektronischen Chips bemerkbar. Die Erholung des Welt Handels bewirkte eine höhere Nachfrage nach Containern, was sich sowohl in steigenden Verschiffungskosten als auch im erhöhten Containerumschlag widerspiegelte. Der globale Luftverkehr erholte sich hingegen bis Mai 2021 nur leicht und lag weiterhin deutlich unter dem Vorkrisenniveau. Diese Entwicklungen trieben insgesamt die globalen Transport- und Rohstoffpreisindizes. Auch Stahlpreise zogen deutlich an.

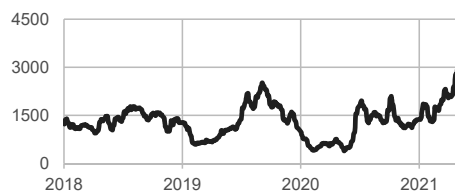
Abbildung 5: **Rohstoffpreise und Transportkosten**

World Container Index (WDI)



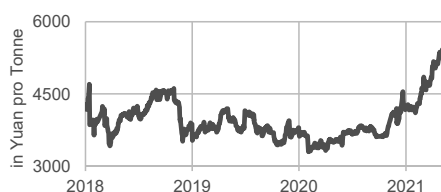
Quelle: Drewry

Baltic Dry Index (BDI)



Quelle: Trading Economics

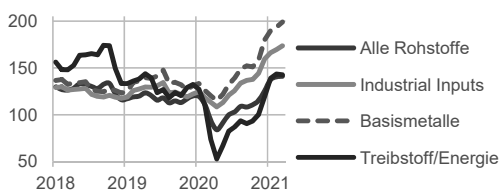
Stahlpreise (Shanghai Futures Exchange)



Quelle: Trading Economics

Quelle: WKÖ, Frachtwächter.²

IWF-Rohstoffpreisindizes



Quelle: IWF

² <https://news.wko.at/news/oesterreich/frachtwaechter.html>.

7 Staatliche Hilfen und Kreditmoratorien verhinderten Firmenpleitewelle – Rückführung der Maßnahmen sollte Klippeneffekte vermeiden

Viele Firmen – vor allem im Tourismus, in der Gastronomie, im Kultur- und Veranstaltungssektor, im Handel sowie bei persönlichen Dienstleistungen waren durch die Lockdowns besonders schwer betroffen. Ein Bündel **staatlicher Maßnahmen** – ua ein großzügiges Kurzarbeitsmodell, Steuerstundungen, die Stundung von Sozialversicherungsbeiträgen, Kreditmoratorien und diverse Direkthilfen – zielte darauf ab, liquiditätsbedingte **Firmenpleiten** mit grundsätzlich tragfähigen Business-Modellen zu **verhindern**. Tatsächlich gingen die Firmenpleiten seit dem Ausbruch der Coronakrise im Ergebnis sogar stark zurück, wozu auch die Anreizstrukturen der staatlichen Hilfen mit dazu beigetragen haben könnten.

Mit dem Einsetzen des Aufschwungs werden diese staatlichen Hilfsmaßnahmen auslaufen und **aufgestaute Konkurse** dürften vermehrt schlagend werden. Die Wirtschaftspolitik wird vor der schwierigen Aufgabe stehen, einerseits eine Konkurswelle zu vermeiden, die durch ein abruptes Einstellen der Maßnahmen „Klippeneffekte“ auslöst und auch Firmen mit einem guten Businesskonzept mitreißen könnte, und andererseits das Ausscheiden von Unternehmen zu begleiten, deren Geschäftsgrundlage entweder schon vor der Krise oder durch bleibende COVID-bedingte strukturelle Änderungen nicht mehr tragfähig ist. Die OeNB hat in den letzten Monaten weiters immer wieder darauf hingewiesen, dass viele Unternehmen nach der Krise neues Eigenkapital benötigen werden, um investieren und expandieren zu können. Dazu braucht es Maßnahmen und Anreize, um privates Sparkapital in Form von Risikokapital zu Unternehmen zu kanalisieren.

8 Wirtschaftliche Narben vermeiden – Wiederaufbau für zukunftsweisende Strukturreformen nutzen

Nach den vorliegenden Prognosen wird Österreichs Wirtschaft im Jahr 2022 wieder das reale Vor-Pandemie-BIP-Niveau erreichen. Es ist jedoch unsicher, ob bzw wann die erlittenen Wachstumseinbußen gegenüber einem hypothetischen Szenario ohne Pandemie jemals wieder aufgeholt werden.

Bereits recht rasch nach Ausbruch der Krise hat die österreichische und europäische Wirtschaftspolitik begonnen, sich intensiv Gedanken über **Strategien für die wirtschaftliche Erholung nach der Krise** zu machen. Der Leitgedanke des „**rebuilding**“ und der Vermeidung von „**scarring effects**“ (also dauerhafter wirtschaftlicher „Narben“) ist in den letzten Monaten zunehmend in das Zentrum wirtschaftspolitischer Überlegungen gerückt. So soll beispielsweise die stark expansive Geld- und Fiskalpolitik negative „Hystereseeffekte“, dh den lang andauernden oder sogar dauerhaften Verlust von Arbeitskräften oder auch von Kapital, vermeiden helfen. Dem steht die Befürchtung gegenüber, dass sehr lange währende Unternehmensstützungen – sei es durch sehr günsti-

ge Finanzierungsbedingungen, sei es durch sonstige staatliche Unterstützungen – auch Unternehmen am Leben erhalten, deren Geschäftsmodell nicht überlebensfähig ist. Durch die Erhaltung derartiger „Zombie“-Unternehmen würden nach dieser Argumentation Ressourcen ineffizient gebunden und der nötige wirtschaftliche Erneuerungsprozess („kreative Zerstörung“) behindert. Auch auf dem Arbeitsmarkt stehen analoge Positionen einander gegenüber: Zum einen wird eine stärkere Unterstützung von Arbeitslosen und von Kurzarbeit-Betroffenen gefordert, um soziale Härtefälle und Nachfrageausfälle abzufedern. Andererseits besteht die Befürchtung, dass nach langer Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit der Antrieb zur Rückkehr in eine geregelte Vollbeschäftigung verringert sein könnte, wenn kein ausreichender finanzieller Unterschied zwischen Arbeitseinkommen und Arbeitslosengeld besteht.

Hinsichtlich der Gestaltung des „Wiederaufbaus“ liegt es nahe, den starken Einschnitt durch die COVID-19-Krise (zB weite Verbreitung von Homeoffice, Einbruch bei privaten und dienstlichen Flugreisen) für strukturelle Änderungen zu nutzen. Bereits vor der Krise erkannte und beabsichtigte große Projekte wie **Klimaschutz und Energiewende** sowie **Digitalisierung** der Arbeitswelt und Wirtschaft sollen demnach **Triebfedern des Aufschwungs** werden. Die für diese Investitionsprojekte erforderlichen privaten und staatlichen Finanzierungen, die vor der Krise als Hürde zur Realisierung empfunden wurden, sollen nun angesichts der durch die Krisenerfahrung relativierten Einschätzung dessen, was „machbar“ und „durchführbar“ ist, sowie im Hinblick auf die in der allgemeinen Einschätzung in jedem Fall erforderliche Stimulierung der Wirtschaftstätigkeit, mobilisiert werden. In der EU findet dieser Ansatz ua im gemeinschaftlich finanzierten „Next Generation EU“-Paket seinen Ausdruck.

Erleichternd könnten auch **durch die Krise freigewordene Ressourcen** wirken. Deren zielgerichtete Nutzung birgt die Chance, die großen anstehenden Projekte der Menschheit in Angriff zu nehmen. Österreichs innovative Unternehmen und hoch ausgebildete Arbeitskräfte haben gute Voraussetzungen, im Rahmen dieser Zukunftsprojekte ihren Unternehmergeist, ihr Organisationstalent, ihre Einsatzkraft und ihr Know-how einzubringen.

9 Die Pandemie kann nur gemeinsam und global bestmöglich überwunden werden

Es wird allgemein davon ausgegangen, dass die möglichst weitgehende Durchimpfung der Bevölkerung sowie die Verbesserung der Behandlungsmethoden die **Pandemie überwinden** helfen werden und somit auch eine nachhaltige Wirtschaftserholung in allen Branchen stattfinden wird können. Gleichzeitig warnen Mediziner davor, dass das Virus – inklusive Mutationen – noch für lange Zeit präsent bleiben wird und so das Verhalten der Menschen beeinflussen wird. Der global ungleiche Zugang zu Impfungen impliziert, dass die weniger entwickelten Weltregionen stärker und länger beeinträchtigt bleiben werden. Dies beeinträchtigt auch in den entwickelten Volkswirtschaften über neu auftretende Ansteckungsherde und das Auftreten von Mutationen nicht nur die Pandemiebekämpfung, sondern könnte ebenso die wirtschaftliche

Erholung betreffen. In einer globalisierten Welt kann daher die erfolgreiche und nachhaltige – gesundheitliche wie wirtschaftliche – **Überwindung der Pandemie wohl nur gemeinsam und global erfolgreich sein.**

10 Literatur

International Monetary Fund (IMF) (2021), World Economic Outlook: Managing Diverging Recoveries, April 2021. World Economic Outlook, April 2021: Managing Divergent Recoveries (imf.org).

Schneider, M., Waschiczek, W., (2020), Konjunktur aktuell – Sonderheft, April 2020: Betroffenheit der österreichischen Unternehmen durch die COVID-19 Pandemie nach Branchen. <https://www.oenb.at/Publikationen/Volkswirtschaft/konjunktur-aktuell.html>.

Editorial

For a sustainable recovery after the COVID-19 stagnation with a strategic economic policy course

Ernest Gnan, OeNB, Christoph Schneider, WKÖ

2020 has dramatically shown how quickly the international and domestic environment, in which Austria's foreign trade operates, and the assessment of future developments can change. In the first quarter of 2020 the corona epidemic that originated in China also reached Europe. Many countries reacted with far-reaching lockdowns to contain the spread of the disease, which was still largely unresearched at the time. The economic slumps induced by the virus were dramatic. After an initial period of shock, world trade subsequently recovered surprisingly quickly. However, from 2021 onward, supply bottlenecks for intermediate goods and sensitive price increases for transportation costs, raw materials and some strategically important intermediate goods became increasingly noticeable. From the second half of 2021 there were clear signs of an economic recovery because of the full ramp-up of the vaccination programs and because of massive government stimulus programs – above all in the USA.

This issue focuses on selected aspects of the COVID-19 crisis and its successful management:

- How did the pandemic affect world trade and global value chains?*
- What effects has the COVID-19 crisis had on foreign direct investment? Has it reinforced existing tendencies toward strategically motivated restrictions on foreign direct investment?*
- What role has economic policy played in addressing the crisis? How has the crisis acted as a catalyst for a common EU economic policy? And how is the EU positioning itself in the post-crisis international trade policy arena?*
- How best to shape the economic recovery after the crisis? What sectoral shifts and structural adjustments toward sustainable economic activity and a more crisis-robust industry structure could come from the crisis?*

1 COVID-19 triggered deep global recession – noticeable recovery from second half of 2021 onwards

The outbreak of the COVID-19 crisis caused the economic outlook and economic policy priorities to change rapidly during the first quarter of 2020. While downward revisions to economic forecasts were initially quite moderate, it became clear by April 2020 at the latest that the containment measures imposed by governments because of the pandemic triggered the most severe peacetime recession in the global economy since the 1930s – and significantly more severe than the one in 2009 in the wake of the global financial crisis. Subsequent quarters through spring 2021 were characterized by “back-and-forth” pandemic-related constraints and parallel fluctuations in economic

performance, with significant variation – both in timing and in the severity of lockdowns and economic losses – in the evolution of pandemic waves and economic performance globally, but even within Europe. China and some other Asian countries, as well as some countries that were easier to lock down due to their geographic location, brought the pandemic under control very quickly through drastic measures and “zero-covid strategies”. Most Western industrialized countries struggled far longer with the ups and downs of pandemic waves. The decisive turnaround occurred in Western industrialized countries with the launch of large-scale vaccination programs from early 2021 on and intensified from Q2 2021 – with Israel, the UK and the US acting more quickly. The head start of several months in vaccinating the population was also reflected in a faster economic recovery.

Overall, the April and May 2021 forecasts available as of mid-May predicted a significant recovery of the global economy from the 2nd half of 2021 onwards – following the severe slumps between spring 2020 and the first half of 2021. According to the IMF Spring 2021 World Economic Outlook, following the recession of –3.3% in 2020, the **global economy** will already recover significantly this year with growth of 6%. The upswing will be driven by the USA and the emerging economies, namely China. The recession in the euro zone was significantly deeper at –6.6% compared with the average of the developed economies, especially the USA. However, very strong differences between the euro area countries are perceivable. In the United Kingdom, the slump was even sharper at –9.9% due to the particularly severe course of the pandemic combined with Brexit. **World trade volumes** this year and next year will more than make up for the significant decline in 2020.

Table 1: **World economic forecast according to the IMF**
(Real GDP growth or growth in world trade volume in %)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------|------|------|------|
| Real GDP | | | | |
| World | 2.8 | –3.3 | 6.0 | 4.4 |
| Developed economies | 1.6 | –4.7 | 5.1 | 3.6 |
| Euro Area | 1.3 | –6.6 | 4.4 | 3.8 |
| United Kingdom | 1.4 | –9.9 | 5.3 | 5.1 |
| Emerging and developing economies | 3.6 | –2.2 | 6.7 | 5.0 |
| China | 5.8 | 2.3 | 8.4 | 5.6 |
| European emerging and developing countries | 2.4 | –2.0 | 4.4 | 3.9 |
| World trade volume (goods and services) | 0.9 | –8.5 | 8.4 | 6.5 |
| Imports | | | | |
| Developed economies | 1.7 | –9.1 | 9.1 | 6.4 |
| Emerging and developing economies | –1.0 | –8.6 | 9.0 | 7.4 |

Source: IMF World Economic Outlook, April 2021, page 9.

As of April/May 2021, the international forecasting institutes were predicting a significant recovery for the **euro area** from the second half of 2021. This is due to the following reasons: First, the recovery assumes that the European population will be sufficiently vaccinated by summer 2021 so that the pandemic can be pushed back. Second, it assumes that the ECB's monetary policy will remain expansionary until the recovery is secured and because consumer price inflation is forecast to be below 2% for the next two to three years. Third, the assessment assumes that the fiscal policy of the EU member states will continue to be supportive and that the EU fiscal package "Next Generation EU", for which the EU member states notified their planned uses of funds to the European Commission in April 2021, will take effect in the volume of around 700 bn EUR.

2 Corona crisis hit Austrian economy with full force from March 2020 onwards – sectors affected to varying degrees

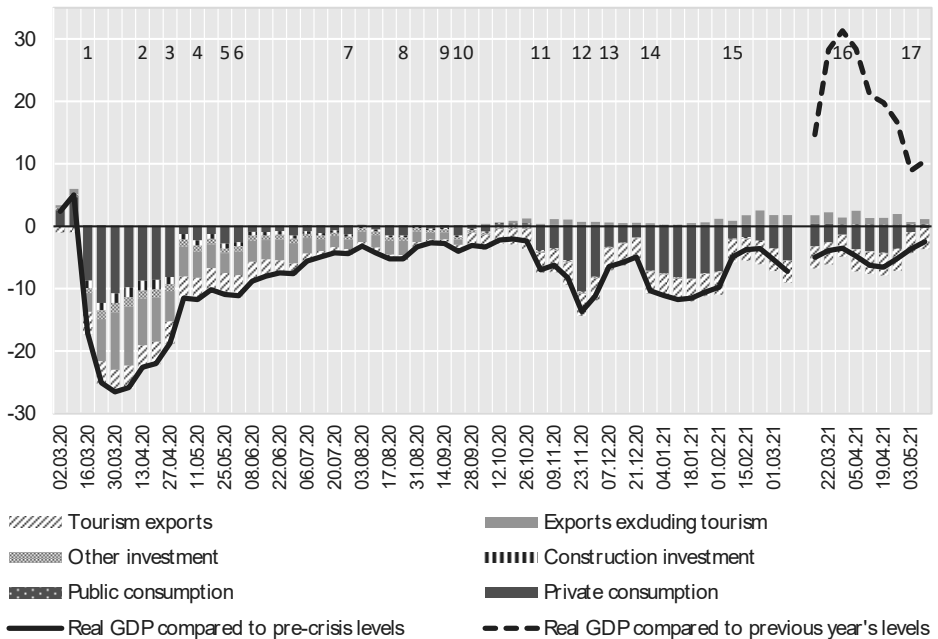
Starting in March 2020, as in other countries, the Austrian federal government was forced to close wide areas of commerce, tourism, personal services, cultural institutions and events. The lockdown was reflected in a **dramatic decline in economic activity**, which hit the main affected sectors hard and led to a GDP slump of more than a quarter at the peak of the first lockdown at the end of March 2020.

The OeNB reacted swiftly by constructing a weekly GDP indicator that estimates weekly GDP developments in real time in a pre-crisis-year comparison.

The decline in Corona cases was used from the early summer of 2020 for a far-reaching relaxation of containment measures, so that the economy recovered almost completely over the summer. However, the resurgence of the pandemic necessitated further lockdowns of varying severity, each lasting several weeks, in the fall and winter of 2020 and in the spring of 2021. There were significant differences between the lockdowns in the spring of 2020 and those from the fall of 2020 in terms of the sectors affected: In all lockdowns, tourism, restaurants, culture and personal services suffered heavily. However, while exports (excluding tourism) as well as construction and other investments were also affected in spring 2020, they were largely unaffected from fall 2020 onward. Exports excluding tourism even recorded a plus in spring 2021 compared with the pre-crisis reference period, despite lockdowns. This reflects the resilience of global trade and global value chains from the second half of 2020 onwards, which was recorded globally after an initial shock phase and came as a surprise to many.

Figure 1: **Weekly GDP indicator for Austria**

Change in real GDP compared with the corresponding calendar week in the pre-crisis period (CW12/2019–CW11/2020 – solid line) or corresponding calendar week of the previous year (dashed line), in %.



Source: <https://www.oenb.at/Publikationen/corona/bip-indikator-der-oenb.html>.

1: Lockdown (16 March); 2: Reopening smaller shops, hardware stores (14 April); 3: Reopening larger shops (2 May); 4: Reopening restaurants, coffee shops (15 May); 5: Reopening hotels, bed and breakfasts, camping sites, fitness and yoga studios, family parks, casinos, theaters, movie theaters, concert halls (29 May); 6: Gradual reopening of borders (4 June); 7: Face mask must be worn in supermarkets, bank branches and post offices (24 July); 8: Official travel warning (Croatia, Balearics...) (starting with 17 Aug); 9: Travel warnings for Austria (starting with 16 Sept); 10: Tightened protective measures (starting with 21 Sep resp. 25 Oct); 11: Lockdown light 3 Nov); 12: Lockdown (17 Nov); 13: Lockdown light (7 Dec); 14: Lockdown (26 Dec); 15: Lockdown light (8 Feb); 16: Lockdown in eastern Austria (1 Apr); 17: End of hard lockdown in eastern Austria (3 May).

3 Austria cannot escape deep recession – strong recovery as of second half of 2021

On an annual basis, Austria recorded the largest slump in economic output of the post-war period in 2020 due to COVID-19 – real GDP shrank by 6.7%. The slump was thus close to the average for the euro area (–6.8%). The currently available forecasts for Austria indicate a significant upswing from the second half of 2021 onwards, whereby the expected annual growth rates for 2021 vary quite widely between the forecasting institutes, also depending on the timing and thus the level of information (new waves of infection, availability of vaccines and vaccination progress, etc) of the respective forecasts. Above all,

risks stem from unsustainable containment of the pandemic. This could result, for example, from insufficient vaccination coverage of the Austrian population, from the occurrence of virus mutations for which the vaccinations do not have a sufficient effect, and from negative transmission effects from important other trading partner countries in the EU and outside.

Table 2: **Current forecasts of important economic indicators for Austria**

| | OECD | | EC | | IMF | |
|-------------------------------------|--------|------|--------|------|---------|------|
| Date of the forecast | 31 May | | 12 May | | 6 April | |
| | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 |
| annual change in % | | | | | | |
| Real GDP | 3.4 | 4.2 | 3.4 | 4.3 | 3.5 | 4.0 |
| HICP | 2.0 | 1.9 | 1.8 | 1.6 | 1.6 | 1.8 |
| Employment | 1.1 | 1.3 | 1.2 | 1.3 | 0.8 | 0.8 |
| Unemployment rate, in % | 5.1 | 4.8 | 5.0 | 4.8 | 5.5 | 5.3 |
| in % of nominal GDP | | | | | | |
| Current account | 1.6 | 2.3 | 2.2 | 2.7 | 2.4 | 2.5 |
| General government surplus/deficit" | -7.3 | -3.1 | -7.6 | -3.0 | -6.5 | -3.6 |

| | WIFO Opening scenario | | WIFO Lockdown scenario | | IHS | | OeNB | | |
|-------------------------------------|-----------------------------|------|------------------------------|------|----------|------|-------------|------|------|
| Date of the forecast | 26 March | | 26 March | | 26 March | | 11 December | | |
| | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 | 2021 | 2022 | 2023 |
| annual change in % | | | | | | | | | |
| Real GDP | 2.3 | 4.3 | 1.5 | 4.7 | 2.6 | 4.3 | 3.6 | 4.0 | 2.2 |
| HICP | 1.9 | 1.9 | 1.9 | 1.9 | 2.1 | 1.9 | 1.4 | 1.7 | 1.7 |
| Employment | 1.1 | 2.2 | 0.9 | 2.3 | 1.3 | 1.5 | 0.9 | 1.9 | 1.5 |
| Unemployment rate, in % | 5.0 | 4.8 | 5.1 | 4.8 | 5.3 | 5.0 | 5.6 | 5.1 | 4.8 |
| in % of nominal GDP | | | | | | | | | |
| Current account | 1.4 | 2.1 | 1.3 | 2.1 | x | x | 2.4 | 2.3 | 2.4 |
| General government surplus/deficit" | -7.1 | -3.7 | -7.7 | -4.0 | -6.6 | -3.5 | -6.3 | -2.9 | -1.4 |

Source: OECD, European Commission (EC), IMF, WIFO, IHS, OeNB.

From May 2020 on, the WKÖ published a weekly **Recovery Report**¹, which summarizes several short-term economic indicators. In the first quarter of 2021, Austria's economic output was just 3% below the previous year's value and thus developed better than expected despite the lockdowns. Industry and construction acted as economic locomotives. With the partial lifting of the lockdowns as of 19 May 2021 and the announcement of further easing as of

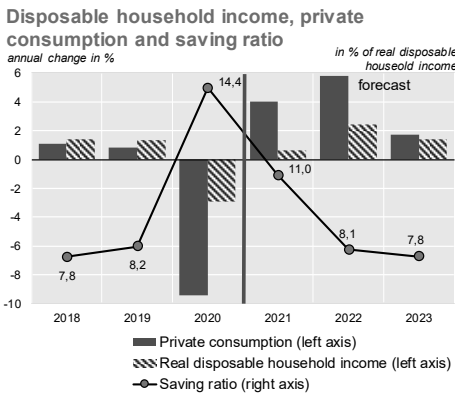
¹ <https://news.wko.at/news/oesterreich/recovery-watch-oesterreichische-wirtschaft.html>.

the end of June 2021, the outlook for the service sectors, which were particularly affected by the pandemic, also became **much more positive**.

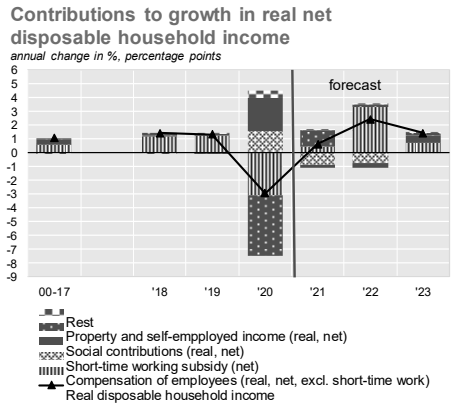
4 Corona crisis and lockdowns cause massive increase in savings rate. How strong and fast will “dissaving” be after the crisis?

During the pandemic, the savings rate had risen massively and doubled in many countries. On the one hand, this was due to the impossibility of consumption due to the lockdowns – with comparatively only a small decline in disposable household income due to government support measures (“forced saving”). On the other hand, however, precautionary saving may also have played a certain role – driven by job insecurity, greatly increased entrepreneurial risk and generally heightened economic uncertainty. The strength of the recovery will therefore also be influenced by (i) whether the increased savings rate returns to its original level after the crisis and (ii) whether the additional savings accumulated in 2020 and 2021 trigger a consumption boom or lead to a permanently increased stock of savings. This is difficult to predict due to a lack of historical precedents; surveys point to different developments in different countries as well as between different socio-economic groups. Overall, it is unlikely that the total accumulated additional savings will quickly translate into consumption after the crisis.

Figure 2: **Property income drives development of net household income – Forced saving causes temporary doubling of savings rate**



Source: WIFO, OeNB.



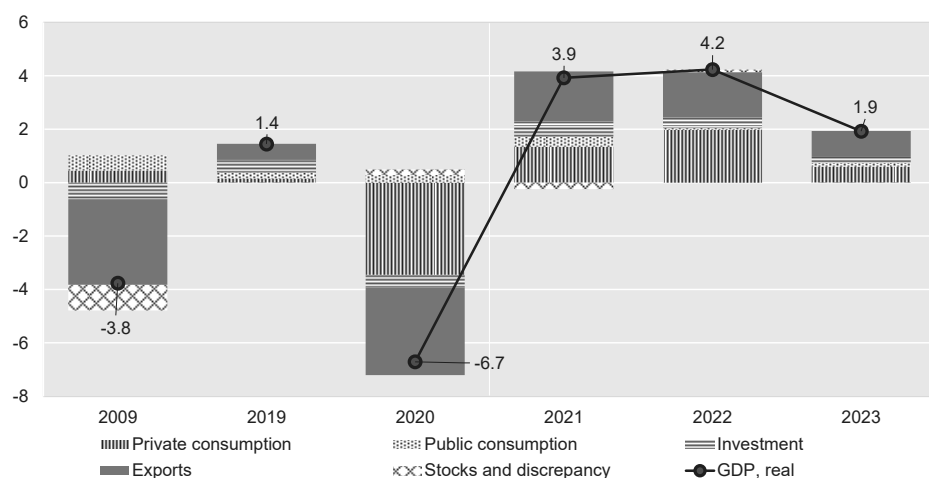
Source: Statistics Austria, OeNB.

5 Foreign trade as a key driver of domestic slump and recovery

World trade initially suffered from the Corona crisis even more than real GDP, as disruptions in global value chains and border closures exacerbated the effects of falling demand. The collapse in global demand also had effects on the Austrian economy: **Austria's export markets** declined by 9.2% in real terms due to the Corona crisis in 2020. Around half of the GDP growth slump in 2020 was because of reduced demand for Austrian exports. For 2021, the OeNB expects Austrian export demand to recover. Exports will account for about half of the GDP growth recovery in 2021 and 2022 respectively.

Figure 3: **Import-adjusted contributions to real GDP growth**

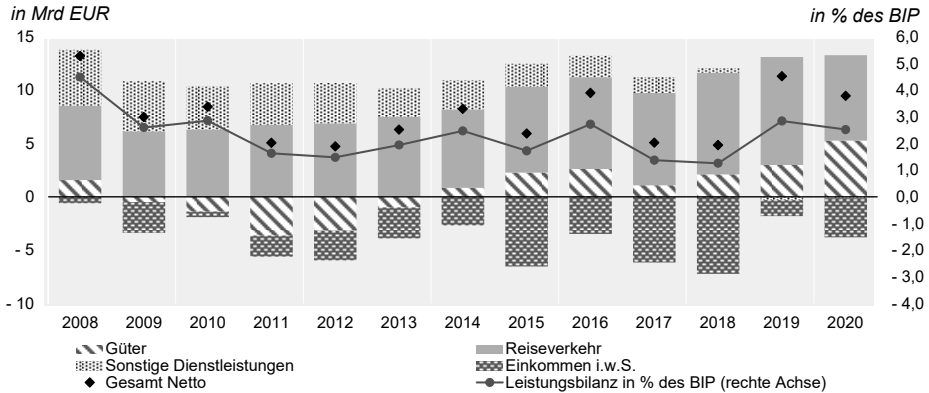
Change on previous year in % or contributions to growth in percentage points



Source: OeNB, Eurostat.

Austria's external development was driven by the simultaneous massive slump in exports and imports. The current account balance therefore remained clearly in the black in 2020, at 9.5 bn EUR or 2.5% of GDP. Surpluses of similar magnitudes are expected in the two following years. The current account surplus was driven by positive net exports from trade in goods amounting to 5.3 bn EUR and by the positive travel balance of 8 bn EUR. At -59%, travel expenditure by Austrians abroad contracted even more sharply than travel receipts at -40%.

Figure 4: Contributions to the current account in Austria



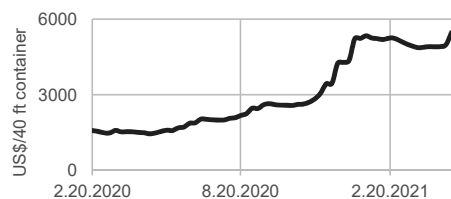
Source: OeNB, Statistics Austria.

Final data up to 2017, revised data for 2018 and 2019, provisional data for 2020.

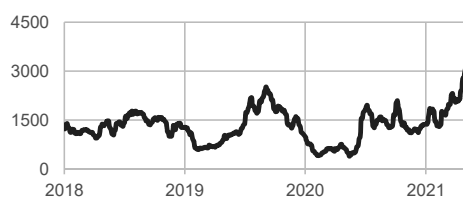
6 Capacity constraints in global supply chains caused significant price increases in global raw materials and intermediate products

Contrary to what some initially feared, the pandemic was not initially reflected in noticeable shortages of goods and price increases. On the contrary: the largely enforced consumption cutbacks, the massive underutilization of production capacities and, above all, the massive drop in energy prices caused inflation to fall to 0.3% in the euro zone and to 1.4% in Austria in 2020. During the global economic recovery, demand for goods and raw materials rose again significantly, and shortages of electronic chips became increasingly noticeable in the first half of 2021. The recovery in global trade resulted in higher demand for containers, which was reflected in both rising shipping costs and increased container throughput. Global air traffic, on the other hand, recovered only slightly by May 2021 and remained well below pre-crisis levels. Overall, these developments drove global transport and commodity price indices. Steel prices also increased significantly.

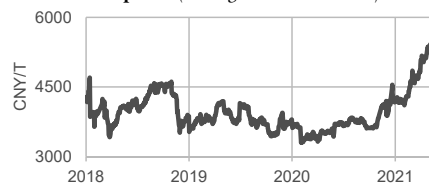
Figure 5: Raw material prices and transport costs

World Container Index (WDI)

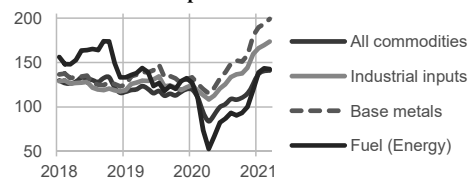
Source: Drewry

Baltic Dry Index (BDI)

Source: Trading Economics

Steel Rebar price (Shanghai steel futures)

Source: Trading Economics

IMF Raw material price indices

Source: IMF

Source: WKÖ, "Frachtwächter".²

7 State aid and credit moratoria prevented wave of corporate bankruptcies – scaling back measures should avoid cliff effects

Many companies – especially in tourism, gastronomy, the cultural and event sector, trade, as well as personal services – were particularly hard hit by the lockdowns. A bundle of **government measures** – including a generous short-time work scheme, tax deferrals, deferral of social security contributions, credit moratoriums and various direct aids – aimed at **preventing** liquidity-related **bankruptcies** of firms with fundamentally viable business models. In fact, since the outbreak of the Corona crisis, corporate bankruptcies have declined sharply, to which the incentive structures of state aid schemes may have contributed.

With the onset of the upswing, these state aid measures will be phased out and **pent-up bankruptcies** are likely to become more frequent. Economic policy will be faced with the difficult task of, on the one hand, avoiding "cliff effects" through an abrupt discontinuation of the measures that would trigger a wave of bankruptcies and could also drag down companies with a good business concept. On the other hand, phasing out the support measures should accompany the exit of companies whose business basis is no longer viable, either because it had already been so before the crisis, or because it has lost its basis due to permanent COVID-19-related structural changes. In recent months, the OeNB has also repeatedly pointed out that many companies will need new equity capital after the crisis to invest and expand. This requires measures and incentives to channel private savings capital in the form of venture capital to companies.

² <https://news.wko.at/news/oesterreich/frachtwaechter.html>.

8 Avoid economic scars – use reconstruction for forward-looking structural reforms

According to available forecasts, Austria's economy will return to its real pre-pandemic GDP level in 2022. However, it is uncertain whether or when the growth losses suffered will ever be recovered compared to a hypothetical scenario without a pandemic.

Quite quickly after the outbreak of the crisis, Austrian and European economic policy began to think intensively about **strategies for economic recovery after the crisis**. The guiding idea of “rebuilding” and avoiding “scarring effects” (ie permanent economic “scars”) has increasingly moved to the top of economic policy considerations in recent months. For example, the strongly expansionary monetary and fiscal policies are supposed to help avoid negative “hysteresis effects”, ie the long-lasting or even permanent loss of labor or capital. This is contrasted by the fear that very long-lasting corporate support – whether through very favorable financing conditions or other government support – also keeps companies alive whose business model is not viable. According to this line of argument, keeping such “zombie” companies alive would tie up resources inefficiently and hinder the necessary economic renewal process (“creative destruction”). Analogous positions are also opposed in the labor market: on the one hand, there are calls for greater support for the unemployed and those affected by short-time work in order to cushion social hardship and demand shortfalls. On the other hand, there is the fear that after a long period of unemployment or short-time work, the incentive to return to regular full employment may be weakened if there is no sufficient financial difference between earned income and unemployment benefits.

With regards to the design of the “reconstruction”, it is obvious to use the strong cut caused by the COVID-19 crisis (eg widespread use of home office, slump in private and business air travel) for structural changes. Major projects that were already recognized and intended before the crisis, such as **climate protection and the energy transition, as well as the digitalization** of the world of work and the economy, should thus become **drivers of the recovery**. The private and public financing required for these investment projects, which were perceived as a hurdle to realization before the crisis, are now to be mobilized in view of a changed assessment, based on the crisis experience, of what is “feasible” and “practicable”. Such investments would also contribute to stimulating the economic recovery from a demand perspective, which according to many observers is in any case needed. In the EU, this approach is expressed, among other things, in the jointly financed “Next Generation EU” package.

Resources freed up by the crisis could also have a facilitating effect. The targeted use of these resources offers the opportunity to tackle the major projects facing humanity. Austria's innovative companies and highly educated workforce are well placed to contribute their entrepreneurial spirit, organizational talent, task force and know-how to these future projects.

9 The pandemic can only be overcome together and globally in the best possible way

It is generally assumed that vaccinating the population as much as possible and improving treatment methods will help overcome the pandemic and thus also enable a sustainable economic recovery to take place in all sectors. At the same time, medical experts warn that the virus – including mutations – will remain present for a long time and thus influence people's behavior. The globally unequal access to vaccination implies that the less developed regions of the world will remain more severely affected and for a longer period. This also affects the developed economies via recurring new infection clusters and the emergence of mutations not only in the fight against the pandemic but it could also affect the economic recovery in developed economies. **In a globalized world, the pandemic and its economic repercussions can successfully and sustainably be overcome only together and globally.**

10 References

- International Monetary Fund (IMF) (2021), World Economic Outlook: Managing Diverging Recoveries, April 2021. World Economic Outlook, April 2021: Managing Divergent Recoveries (imf.org).
- Schneider, M., Waschiczek, W., (2020), Konjunktur aktuell – Sonderheft, April 2020: Betroffenheit der österreichischen Unternehmen durch die COVID-19 Pandemie nach Branchen. <https://www.oenb.at/Publikationen/Volkswirtschaft/konjunktur-aktuell.html>.

Aktuelle Entwicklung des Welthandels

Jakob Schriefl, Julia Wörz

Wissenschaftliche Assistenz: Angelika Knollmayer

Die Weltwirtschaft erlitt durch die globale Verbreitung des neuartigen Coronavirus schwere Schäden. Sie brach im Jahr 2020 um $-3,5\%$ ein. Sowohl in den Industrie- als auch den Schwellen- und Entwicklungsländern wurden teils dramatische Rückgänge verzeichnet. Als einzige große Volkswirtschaft konnte China mit $2,3\%$ ein positives Wachstum erzielen. Auch der Welthandel wurde von der Pandemie hart getroffen, er erlitt einen Einbruch von $-9,6\%$. Vor allem der weltweite Dienstleistungshandel – insbesondere der Tourismus sowie der Transport- und Reiseverkehr – wurde durch die Maßnahmen zur Eindämmung des Virus stark eingeschränkt. Doch auch der Warenhandel ging in den meisten Sektoren zurück, am stärksten betroffen war die Automobilindustrie. Der Handel mit Gesundheitsgütern wies dahingegen einen besonders starken Anstieg auf. Durch den Handel mit COVID-19-kritischen Produkten (zB Masken, Handschuhe, CT-Apparate etc) konnten einige Länder in diesem Sektor große Exportzuwächse erzielen. Die klare Nummer eins war hier China, gefolgt von den USA. Andere wichtige Ereignisse im Welthandel, wie die anhaltenden Spannungen zwischen den USA und China oder die abgeschlossenen Verhandlungen über das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich, gelangten durch COVID-19 im Vorjahr in den Hintergrund. Sie werden jedoch die Entwicklungen im Welthandel in den nächsten Jahren entscheidend mitbestimmen.

1 Globale Rahmenbedingungen

Das Jahr 2020 war für die Weltwirtschaft ein herausforderndes. Durch die weltweite Verbreitung von SARS-CoV-2 und die damit einhergehende COVID-19-Krise kamen viele Bereiche des alltäglichen Lebens zum Erliegen. Dies führte zu einem dramatischen Rückgang des realen globalen Wirtschaftswachstums um $-3,3\%$ (2018: $3,6\%$; 2019: $2,8\%$; siehe Tabelle 1). Die Maßnahmen zur Eindämmung des Virus führten in vielen Regionen zu starken Anstiegen der Arbeitslosenquote, was für viele Haushalte eine drastische Reduktion ihres verfügbaren Einkommens zur Folge hatte. Trotz staatlicher Beihilfen konnte ein Konsumeinbruch vor allem im ersten Quartal nicht aufgehalten werden. Die ökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Krise im Jahr 2020 betrafen einzelne Regionen und Sektoren stark unterschiedlich. So wurde beispielsweise der Dienstleistungssektor – insbesondere körpernahe Dienstleistungen oder der Tourismus – besonders hart von den so genannten „Social Distancing“-Maßnahmen getroffen. Andere Sektoren – wie etwa der E-Commerce-Sektor – erlebten im vergangenen Jahr große Zuwächse. Außerdem kletterte auch der Handel mit Gesundheitsgütern durch die stark angestiegene Nachfrage nach Schutzmasken bzw andere COVID-19-bezogene Güter auf ein nie da-

gewesenes Hoch (WTO, 2020), während der internationale Handel insgesamt den stärksten Abschwung seit der globalen Finanzkrise erfuhr (siehe Abschnitt 1.2). Auch in regionaler Hinsicht war die Betroffenheit einzelner Länder sehr unterschiedlich und wurde von mehreren Faktoren bestimmt. So war das Ausmaß des negativen Effekts ua von der Härte der implementierten Lockdowns, der Bedeutung des stark betroffenen Tourismus für die Wirtschaftsleistung und den politischen Reaktionen der jeweiligen Regierung abhängig (Sapir, 2020).

Auch der Welthandel erlebte ein äußerst schwieriges Jahr. Der globale Warenhandel brach im zweiten Quartal um $-14,3\%$ ein – es war der stärkste quartalsmäßige Rückgang seit Beginn der Aufzeichnungen (WTO, 2020). Über das gesamte Jahr gerechnet erlitt das weltweite Handelsvolumen einen Rückgang von $-9,6\%$, wobei hier Schwellen- und Entwicklungsländer ($-8,9\%$) vor allem aufgrund der positiven Entwicklungen in China etwas weniger stark betroffen waren als Industriestaaten ($-10,1\%$) (IWF, 2021).

Obwohl die COVID-19-Krise im vergangenen Jahr in allen Wirtschaftsbereichen das bestimmende Thema war, gab es im Jahr noch andere wichtige den Welthandel betreffende Entwicklungen, die in diesem Bericht beleuchtet werden. Dazu zählen ua die weiterhin angespannten Handelsbeziehungen zwischen den USA und China, das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich (Brexit-Deal) sowie das Handelsabkommen zwischen den USA, Mexiko und Kanada oder die Krise bezüglich der Besetzung des Dispute Settlement Body (DSB) in der Welthandelsorganisation.

Tabelle 1: **Globales BIP-Wachstum 2016–2020 und Ausblick 2021/2022**

| | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--|------------------------------|------|------|------|------|-----------|------|
| | Veränderung zum Vorjahr in % | | | | | Prognosen | |
| Welt | 3,3 | 3,8 | 3,6 | 2,8 | -3,3 | 6,0 | 4,4 |
| Industrieländer | 1,8 | 2,5 | 2,3 | 1,6 | -4,7 | 5,1 | 3,6 |
| USA | 1,7 | 2,3 | 3,0 | 2,2 | -3,5 | 6,4 | 3,5 |
| Vereinigtes Königreich | 1,7 | 1,7 | 1,3 | 1,4 | -9,9 | 5,3 | 5,1 |
| Euroraum | 1,9 | 2,6 | 1,9 | 1,3 | -6,6 | 4,4 | 3,8 |
| Japan | 0,8 | 1,7 | 0,6 | 0,3 | -4,8 | 3,3 | 2,5 |
| Schwellen- und Entwicklungsländer | 4,5 | 4,8 | 4,5 | 3,6 | -2,2 | 6,7 | 5,0 |
| Zentral-, Ost- und Südosteuropa* | 1,9 | 4,1 | 3,4 | 2,4 | -2,0 | 4,4 | 3,9 |
| GUS | 0,8 | 2,4 | 2,8 | 2,2 | 2,3 | 2,3 | 2,2 |
| Russland | 0,2 | 1,8 | 2,8 | 2,0 | -3,1 | 3,8 | 3,8 |

| | | | | | | | |
|----------------------------|------|-----|-----|-----|------|------|-----|
| Asien | 6,8 | 6,6 | 6,4 | 5,3 | -1,0 | 8,6 | 6,0 |
| China | 6,9 | 6,9 | 6,7 | 5,8 | 2,3 | 8,4 | 5,6 |
| Indien | 8,3 | 6,8 | 6,5 | 4,0 | -8,0 | 12,5 | 6,9 |
| Lateinamerika und Karibik | -0,6 | 1,3 | 1,2 | 0,2 | -7,0 | 4,6 | 3,1 |
| Naher Osten und Nordafrika | 5,3 | 1,8 | 1,4 | 1,3 | 3,2 | 2,8 | 2,8 |
| Sub-Sahara-Afrika | 1,5 | 3,1 | 3,2 | 3,2 | -1,9 | 3,4 | 4,0 |

Quelle: IWF WEO April 2021.

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

1.1 Globale Konjunktur

Wie bereits eingangs erwähnt, zog die COVID-19-Krise in den meisten Regionen der Welt verheerende wirtschaftliche Folgen nach sich. Dies resultierte in einem globalen Wirtschaftseinbruch von -3,3% (siehe Tabelle 1). Es ist festzuhalten, dass die verschiedenen Wirtschaftsregionen der Welt jedoch sehr unterschiedlich hart getroffen wurden. So verzeichneten die USA mit -3,5% einen vergleichsweise schwächeren Einbruch, während der Euroraum mit -6,6% weit stärker getroffen wurde. Die Gründe hierfür sind äußerst divers und lassen sich einerseits auf die Wirtschaftsstruktur der jeweiligen Region, aber auch auf die politischen Reaktionen zur Eindämmung des Virus zurückführen. Lockdowns und Reisebeschränkungen führten zu erheblichen angebotsseitigen Engpässen und zu einem drastischen Rückgang der Produktion bzw. Beschäftigung in Sektoren, welche normalerweise resistent gegen Konjunkturschwankungen sind, insbesondere im Dienstleistungssektor (WTO, 2020). Um Unternehmensinsolvenzen zu verhindern bzw. Haushalte vor dem Abgleiten in die Armut zu bewahren, wurden in vielen Ländern umfassende fiskal- bzw. geldpolitische Maßnahmen gesetzt. Ausmaß und Design dieser Instrumente waren allerdings regional verschieden. Der relativ schwache Einbruch der US-Wirtschaft im Vergleich zum Euroraum ist zu einem großen Teil auf die deutlich höheren fiskalpolitischen Maßnahmen in den USA zurückzuführen (Anderson et al, 2020).

Die Schwellen- und Entwicklungsländer verzeichneten insgesamt einen BIP-Rückgang von -2,2%. Obwohl der Wirtschaftseinbruch in dieser Ländergruppe zahlenmäßig geringer ausfiel als in den Industrieländern (-4,7%), könnte die Krise hier durch die horrende öffentliche Verschuldung vieler Staaten – und die damit einhergehende geringere Flexibilität bei fiskalpolitischen Maßnahmen – längerfristig sogar noch schlimmere Folgewirkungen nach sich ziehen (WTO, 2020). Es wird erwartet, dass die Pandemie jegliche Fortschritte zur Reduktion der Armut der letzten zwei Jahrzehnte in diesen Ländern zunichtemachen wird (IWF, 2021).

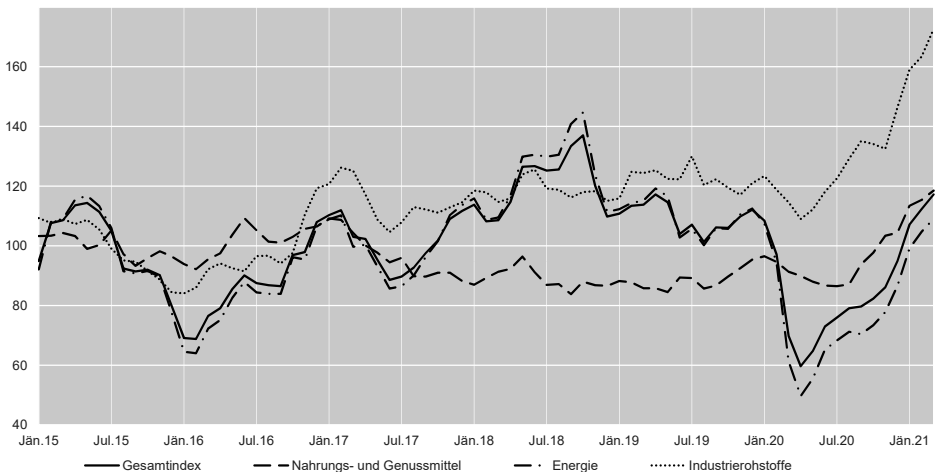
Abgesehen von ganz wenigen kleinen Ländern kamen zwei Schellenländer, China und die Türkei, aus unterschiedlichen Gründen wirtschaftlich betrachtet vergleichsweise gut durch die Krise. Beide Länder wiesen 2020 eine leicht positive Wachstumsrate im Gesamtjahr auf. Durch strenge und zeitnahe Lockdown-Regelungen der chinesischen Regierung setzte der Beginn der Erholung dort früher ein, und für China wird auch eine deutlich schnellere und stärkere wirtschaftliche Erholung vorhergesagt (IWF, 2021). Hingegen unterstützte ein nicht-nachhaltiges, öffentlich gefördertes Kreditwachstum die wirtschaftliche Lage in der Türkei, welche sich gegen Ende des Jahres dann aufgrund einer Neuausrichtung der Geld- und Wirtschaftspolitik stabilisierte.

In den kommenden Jahren werden global gesehen überdurchschnittlich starke Wachstumsraten erwartet. So wird davon ausgegangen, dass die Weltwirtschaft im Jahr 2021 um 6,0% wächst (2022: 4,4%). Mit Blick auf Tabelle 1 wird jedoch deutlich, dass diese hohen Wachstumsraten vor allem von China bzw. den asiatischen Staaten getragen werden. Für China wird 2021 ein Wachstum von 8,4% prognostiziert, somit ist die chinesische Wirtschaft nicht nur die einzige wichtige Volkswirtschaft der Welt, die auch im Pandemiejahr 2020 eine positive Wachstumsrate verzeichnete (2,3%), sondern ihr wird auch eine deutlich stärkere Erholung vorhergesagt. Gründe hierfür sind etwa effektive Maßnahmen zur Eindämmung des Virus und kraftvolle öffentliche Investitionen sowie Liquiditätshilfen der chinesischen Zentralbank (IWF, 2021).

1.2 Globale Preisentwicklungen

Abbildung 1: **Entwicklung der weltweiten Rohstoffpreise**

HWWI-Index „Euroland“ 2015=100, Euro-Basis, Monatsdurchschnitte 180



Quelle: HWWI.

Auch die globalen Rohstoffpreise brachen zu Beginn des Jahres 2020 stark ein. Der HWWI-Index zur Entwicklung der Rohstoffpreise setzt sich aus dem Energie-Index (Rohöl, Erdgas, Kohle), dem Nahrungs- und Genussmittelin-

dex sowie dem Industrierohstoffe-Index (Aluminium, Eisenerz, Kupfer etc) zusammen (siehe Abbildung 1).

Die COVID-19-Krise hatte große Auswirkungen auf die globalen Rohstoffpreise, sowohl von der Angebots- als auch der Nachfrageseite her. Treibstoffe für Transportleistungen bzw Reiseverkehr machen etwa zwei Drittel der globalen Öl-Nachfrage aus. Die weltweiten Reisebeschränkungen im ersten Quartal 2020 führten zu einem enormen Rückgang der Nachfrage und somit auch des Preises von Öl. Die geringere Treibstoff-Nachfrage führte außerdem zu einem Preisabfall bei Agrargütern, die zur Herstellung von Bio-Treibstoff verwendet werden, wie etwa Mais oder Sojabohnen. Die meisten Agrarprodukte waren jedoch weniger stark betroffen als beispielsweise Rohstoffe zur Energiegewinnung oder Metalle (Weltbank, 2020).

Auf der Angebotsseite müssen an dieser Stelle die Auswirkungen der COVID-19-Maßnahmen auf die Produktion genannt werden. Konkret führten einige Maßnahmen etwa dazu, dass wichtige Produktionsstätten (wie etwa Minen) temporär stillgelegt werden mussten. Auf dem Ölmarkt gab es neben der COVID-19-Krise noch ein weiteres preisbestimmendes Thema zu Beginn des Jahres 2020. Anfang des Jahres kam es zu Spannungen unter den OPEC-Mitgliedern, die in einem Zusammenbruch des Produktionsabkommens Anfang März resultierten. Der Ölpreis fiel am Tag nach der Veröffentlichung bereits um 24%, was die Situation auf dem Ölmarkt zusätzlich verschärfte (Weltbank, 2020).

Die Lage auf den weltweiten Rohstoffmärkten entspannte sich im zweiten und dritten Quartal 2020 zunehmend. Nach ihrem Tiefststand im April verdoppelten sich die Rohölpreise bis Oktober 2020. Ein Grund hierfür sind etwa die neuen Förderabkommen der OPEC+, welche drastische Kürzungen in der Fördermenge zur Folge hatten (Weltbank, 2020a).

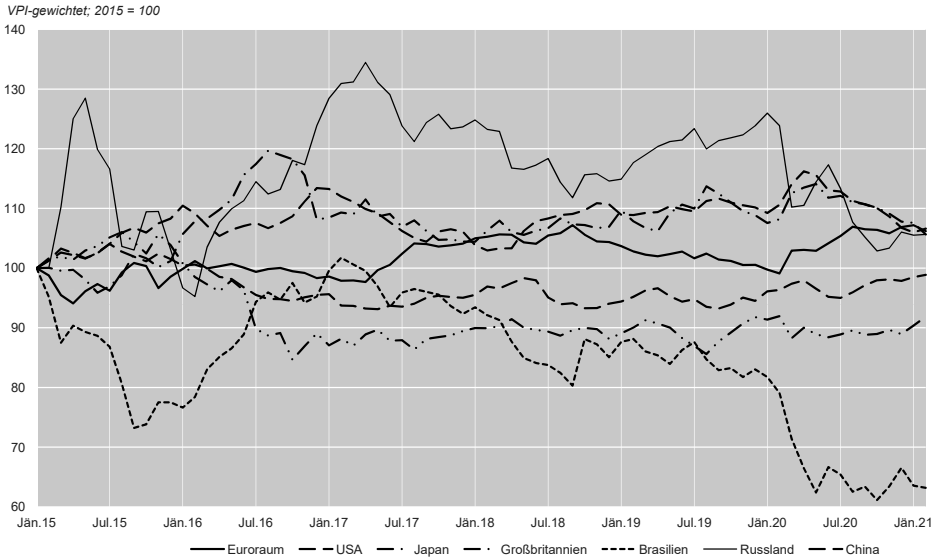
Doch auch die Nachfrage nach Rohöl (bzw Treibstoffe) und anderen Rohstoffen erholte sich im dritten und vierten Quartal rasch. Wie in Abbildung 1 zu erkennen ist, befanden sich die Preise für Industrierohstoffe im Juli 2020 bereits wieder auf dem Vorkrisenniveau und nahmen in den darauffolgenden Monaten rasant zu. Vor allem die schnelle Erholung der chinesischen Industrieproduktion befeuerte die Preisentwicklung wichtiger Metalle (Weltbank, 2020a). Auch die Preise für Nahrungs- und Genussmittel erlebten starke Anstiege im dritten und vierten Quartal. Dies lag vor allem an Produktionsengpässen für bestimmte Öle und Nahrungsmittel, aber auch in einer Abwertung des USD begründet (Weltbank, 2020a).

Für das Jahr 2021 wird eine beachtliche Erholung der Energiepreise erwartet. Auch für Agrarrohstoffe wird 2021 ein anhaltender Preisanstieg erwartet, während bei Industrierohstoffen mit einem leichten Preisrückgang gerechnet wird. Wie in allen Bereichen der Weltwirtschaft sind auch diese Entwicklungen jedoch vor allem vom weiteren Verlauf der Pandemie abhängig (Weltbank, 2020a).

1.3 Veränderung der Wettbewerbsfähigkeit

Ein wichtiges Maß der preislichen Wettbewerbsfähigkeit ist der reale effektive Wechselkurs (REER)¹. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der wichtigsten realen effektiven Wechselkurse seit dem Jahr 2015.

Abbildung 2: Entwicklung der realen effektiven Wechselkurse



Quelle: IWF, Macrobond, OeNB.

Im Laufe des Jahres 2020 erlebte der Euro eine reale effektive Aufwertung gegenüber seinen Konkurrenten am Weltmarkt. Im Januar 2020 kam es noch zu einer kurzzeitigen Abwertung, jedoch stieg der reale effektive Wechselkurs bis zum Jahresende auf das höchste Niveau seit dem Jahr 2018. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit des Euroraums verschlechterte sich demnach im Jahr 2020. Im ersten Quartal 2020 mussten auch die USA eine Aufwertung des USD hinnehmen. Diese wurde jedoch in den darauffolgenden Monaten umgekehrt. Der Yen verhielt sich sehr ähnlich zum USD. Der Rubel und der Real verzeichneten über das ganze Jahr 2020 gerechnet die stärksten Abwertungen und somit die größte Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit in der Vergleichsgruppe. Das britische Pfund sowie der chinesische Renminbi erlebten über den Jahresverlauf nur leichte Schwankungen. Am Ende des Jahres

¹ Der effektive Wechselkurs ist ein Indikator, der 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.

war der reale effektive Wechselkurs für das Pfund etwas geringer als zum Jahresbeginn, der für den Renminbi leicht höher.

Ein weiterer Indikator für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit sind die Lohnstückkosten². Diese nahmen in den ersten zwei Quartalen im Jahr 2020 in der EU (Q1: 4,1%, Q2: 8,5%) deutlich stärker zu als in den USA (Q1: 2,7%, Q2: 5,7%), was eine Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den USA bedeutet. Im dritten Quartal lag die EU mit einer Steigerung von 3,2% leicht unter den USA mit 3,9% und konnte die Wettbewerbsfähigkeit somit wieder etwas verbessern (OeNB, 2021). Aufgrund der Extremsituation und der damit einhergehenden Volatilität am weltweiten Arbeitsmarkt im Jahr 2020 sind die Lohnstückkosten während der COVID-19-Krise jedoch nicht als verlässlicher Indikator zur preislichen Wettbewerbsfähigkeit zu empfehlen.

2 Entwicklungen im Welthandel

2.1 Handel und Industrieproduktion

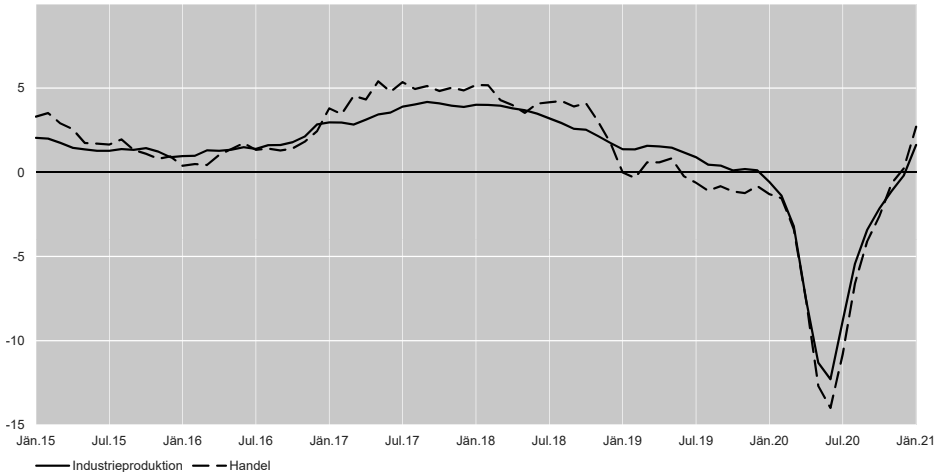
Der Welthandel erlebte im Jahr 2020 die schwierigste Phase seit der globalen Finanzkrise. Im Vergleich zur Finanzkrise 2009 konnten durch die COVID-19-Krise weltweit zwar deutlich stärkere BIP-Einbrüche beobachtet werden, der Rückgang des Welthandels fiel jedoch mit – 9,6% nicht stärker aus als im Jahr 2009 (IWF, 2020). In Abbildung 3 werden die Entwicklungen des Welthandels und der Industrieproduktion seit 2015 als Veränderung zum Vorjahr (gleitender Drei-Monats-Durchschnitt) beschrieben. Zu Beginn des Jahres 2020 erlitten sowohl der Welthandel als auch die Industrieproduktion einen synchronen und im Niveau vergleichbaren Einbruch, welcher seinen Tiefpunkt jeweils im Juni erreichte. Zu diesem Zeitpunkt stand die Industrieproduktion im Vergleich zum Vorjahr um –12% tiefer, der Welthandel um –14,3%. Diese Negativentwicklungen im ersten Halbjahr sind eindeutig mit den Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus zu verknüpfen (UNCTAD, 2020). Durch die so genannten Lockdown-Regelungen mussten in den meisten Regionen der Welt viele Geschäfte, Tourismus- und Gastronomiebetriebe, aber auch Produktionsstätten oder Häfen schließen bzw starke Einschränkungen akzeptieren. Der Dienstleistungshandel bzw Tourismus waren von der COVID-19-Krise besonders stark betroffen. Berechnungen der Welthandelsorganisation ergaben im ersten Quartal einen Rückgang des weltweiten Dienstleistungshandels um –23% (WTO, 2020). Durch die Effektivität der Maßnahmen – vor allem in den ersten Monaten der Pandemie – konnten die neuen Infektionszahlen in vielen Ländern schnell auf ein sehr geringes Ausmaß reduziert werden. Dies hatte weitreichende Lockerungen in den angesprochenen Branchen zur Folge, was sich im Weiteren ab Juli 2020 positiv auf den Welthandel sowie die Industrieproduktion auswirkte (IWF, 2020). Auch der weltweite Warenhandel erlebte ein starkes zweites Halbjahr 2020. Im dritten Quartal lag das Volumen

² Die Lohnstückkosten beschreiben die personalbezogenen Herstellkosten pro produzierter Einheit.

des Warenhandels zwar noch um $-5,6\%$ unter dem Wert von 2019, der Trend zeigte jedoch bis zum Ende des vierten Quartals nach oben (WTO, 2021). Aus Abbildung 3 geht hervor, dass sowohl der Welthandel als auch die weltweite Industrieproduktion am Beginn des Jahres 2021 das Vorjahresniveau wieder erreicht und leicht überstiegen hatten.

Abbildung 3: **Welthandel und Industrieproduktion im Zeitverlauf**

%-Veränderung zum VJ; gleitender Drei-Monats-Durchschnitt 10



Quelle: Macrobond; CPB (Central Planning Bureau).

Als ein früher Indikator für die Entwicklung des Welthandels dient der Baltic Dry Index (BDI), welcher die Anzahl von Schiffsfrachten auf wichtigen Standardrouten für den Transport von Rohstoffen misst. Nach einem starken Einbruch gegen Ende des Jahres 2019 verharrte der BDI im ersten und zweiten Quartal des Jahres 2020 auf dem niedrigsten Niveau seit fünf Jahren. Mit der Erholung des weltweiten Handels stieg er jedoch im dritten und vierten Quartal beinahe wieder auf das Vorkrisenniveau an, wo er noch Mitte März 2021 verharrte (Bloomberg, 2021). Dies deutet auf eine starke Nachfrage beim Transport von Produktionsrohstoffen, und somit auf eine hohe Frequenz im Welthandel hin.

Doch auch andere wichtige Entwicklungen bestimmten den Welthandel und die Industrieproduktion im Jahr 2020 bzw werden in den Jahren nach der Pandemie große Auswirkungen auf diese Bereiche haben. Trotz des „Phase-eins“-Abkommens zur Beilegung des Handelskonflikts zwischen den USA und China blieben die Beziehungen der beiden Großmächte angespannt. In dem Abkommen wurden Mindesthandelsmengen bestimmter Güterklassen bestimmt, die jedoch weit verfehlt wurden. China akzeptierte, bis zum Ende des Jahres 2020 US-Waren im Ausmaß von 173,1 Mrd USD zu importieren – tatsächlich wurden Waren im Wert von nur etwa 99,9 Mrd USD gekauft (PIIE, 2021).

Der Vertrag über das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich wurde am 24. Dezember 2020 nach zähen Verhandlungen abgeschlossen. Beinahe in letzter Minute konnten wichtige

Streitfragen, wie etwa zur Fischerei oder zur Grenze zwischen dem Vereinigten Königreich und Irland, geklärt werden. Somit trat das Abkommen am 1. Jänner 2021 provisorisch in Kraft und wird die Handelsbeziehungen der beiden Regionen in den nächsten Jahren prägen. Die EU und das Vereinigte Königreich konnten sich ua auf beidseitige Zollbefreiungen, weitreichende Handelserleichterungen und Lockerungen bei Qualitätskontrollen einigen (Europäische Kommission, 2020).

Der Welthandel erlebte mit der Krise rund um den Berufungsmechanismus (Appellate Body) des Streitbeilegungssystems der Welthandelsorganisation (Dispute Settlement Body) im Jahr 2020 einen weiteren Rückschlag. Die USA blockierten seit dem 10. Dezember 2019 die Neubesetzung dieses wichtigen Instruments, da sie die Arbeitsweise des Appellate Body in vielen Bereichen ablehnten (Bertelsmann Stiftung, 2019). Die Amtsperiode des letzten aktiven Mitglieds in diesem Berufungsmechanismus endete im November 2020. Seither ist der Appellate Body nicht in der Lage, Berufungen gegen Entscheidungen des Streitbeilegungsorgans in der WTO zu prüfen (WTO, 2020a). Weitere Entwicklungen in diesem Zusammenhang sind noch unklar und großteils von der zukünftigen Strategie der neuen US-Administration unter Joe Biden abhängig (Hoda, 2021).

Am 1. Juli 2020 trat ein neues Freihandelsabkommen zwischen den USA, Mexiko und Kanada in Kraft, das USMCA (United States Mexico Canada Agreement). Es gilt als der Nachfolger des NAFTA-Abkommens (North American Free Trade Agreement) und wird die Handelsbeziehungen dieser drei Länder nachhaltig bestimmen. Doch auch europäische Unternehmen – insbesondere in der Automobilbranche – sind davon aufgrund strenger Ursprungsregeln für Kfz und Kfz-Teile betroffen. Auch Regelungen zur verwendeten Menge an US-Stahl bzw Aluminium oder Mindestlöhne für ArbeiterInnen in Produktionsstätten sind darin enthalten (Industrie- und Handelskammer Düsseldorf, 2021).

2.2 Regionale Entwicklungen

Aus den Abbildungen 4 und 5 wird ersichtlich, dass die Pandemie zu Beginn des Jahres rund um den Globus zu einem nahezu synchronen Einbruch der globalen Warenströme führte. Im ersten Quartal 2020 lag der weltweite Warenhandel um $-3,3\%$ unter dem Vorjahresniveau, im zweiten Quartal gar um $-15,6\%$. Der Warenhandel schaffte im dritten Quartal den Weg zurück zu einem positiven Trend, so dass sein Niveau Ende September 2020 nur mehr $-5,6\%$ unter dem des Vorjahres lag. Dies ist vor allem den starken Exportzahlen von Asien nach Nordamerika und Europa zu verdanken (WTO, 2021).

Asien verzeichnete als erste Weltregion zu Beginn des Jahres 2020 einen deutlichen Einbruch der Ex- und Importe. Ähnlich wie in Europa, waren auch in Asien Staaten, die vom Tourismus abhängig sind (zB Thailand), stärker betroffen (WTO, 2021).

Als zweitgrößte Wirtschaftsmacht hinter den USA hat Chinas Handelstätigkeit große Auswirkungen auf die restliche Welt. Die chinesischen Warenexporte erreichten im März 2020 ihren Jahrestiefstand, danach ging der Trend rasant

nach oben. So übertrafen die Warenexporte im November den Vorjahreswert um knapp 10%. Die Warenimporte verhielten sich nach ihrem Tiefstand im Juni sehr ähnlich (Weltbank, 2021). Treibende Faktoren waren hier die starke ausländische Nachfrage nach medizinischen Ausrüstungsgütern sowie nach technischer Ausstattung für den Umstieg zur Telearbeit (IWF, 2020). Im Jahr 2020 überholte China laut Eurostat sogar die USA als wichtigster Handelspartner der EU mit einem Handelsvolumen von insgesamt 586 Mrd EUR.

Der chinesische Handelsaufschwung, kombiniert mit COVID-19-bedingten Störungen und Unterbrechungen auf wichtigen Häfen, führte jedoch auch zu einer enormen Container-Knappheit auf dem Seeweg. Durch pandemiebedingte Restriktionen und Personalengpässe können viele Container derzeit nicht zeitgerecht nach China rückgeführt werden. Dies führte Anfang 2021 zu enormen Zeitverzögerungen bei Lieferungen aus China von bis zu vier Wochen, die auch Importe in das Land betrafen. Durch die anhaltend hohe Nachfrage nach Containern bei gleichzeitigen Engpässen erreichte der Preis für neue Container historische Höchstwerte, was sich auch auf Preise im Endverbrauch auswirken könnte (Liu & Hale, 2021).

Lateinamerika und die Karibik wurden von der COVID-19-Krise besonders hart getroffen. Diese Regionen hatten sowohl mit der Gesundheitssituation als auch mit der wirtschaftlichen Lage schwer zu kämpfen. Lateinamerika und die Karibik verzeichneten insgesamt einen BIP-Einbruch von $-6,9\%$. Das Volumen der Warenexporte fiel in den ersten drei Quartalen im Vorjahresvergleich um -8% . Aus Abbildung 5 wird ersichtlich, dass auch die Warenimporte in dieser Region stark betroffen waren und sich nur langsam erholten. Der Einbruch des Tourismus traf allen voran die karibischen Staaten besonders hart. Öl- und Gasproduzenten wie Bolivien oder Kolumbien erlitten durch den Preisverfall erhebliche Verluste. Im dritten Quartal erholte sich die Wirtschaftsaktivität, wie in anderen Regionen der Welt, zunehmend. Der Einbruch im ersten Halbjahr 2020 wird jedoch noch in den nächsten Jahren seine Spuren hinterlassen (Weltbank, 2021).

In Afrika und dem Nahen Osten gab es 2020 den Handel betreffend recht unterschiedliche Entwicklungen. Durch den Nachfrageeinbruch sowie den Preisverfall wurden insbesondere ölexportierende Länder im ersten und zweiten Quartal schwer getroffen. Die Ölexporte im Nahen Osten und in Nordafrika erreichten ihren Jahrestiefstand im Juni bei etwa -30% im Vorjahresvergleich. Auch in Sub-Sahara Afrika waren ölexportierende Länder sowie vom Tourismus abhängige Staaten am schwersten betroffen (Weltbank, 2021). Die Abbildungen 4 und 5 machen deutlich, dass sowohl die Warenexporte als auch die -importe in Afrika und dem Nahen Osten im Vergleich mit allen anderen Regionen die schwächste Erholung in der zweiten Jahreshälfte erlebten. Die Warenimporte befanden sich bereits in den Jahren vor der Krise auf einem sehr geringen Niveau, diese Situation wurde im letzten Jahr noch verstärkt.

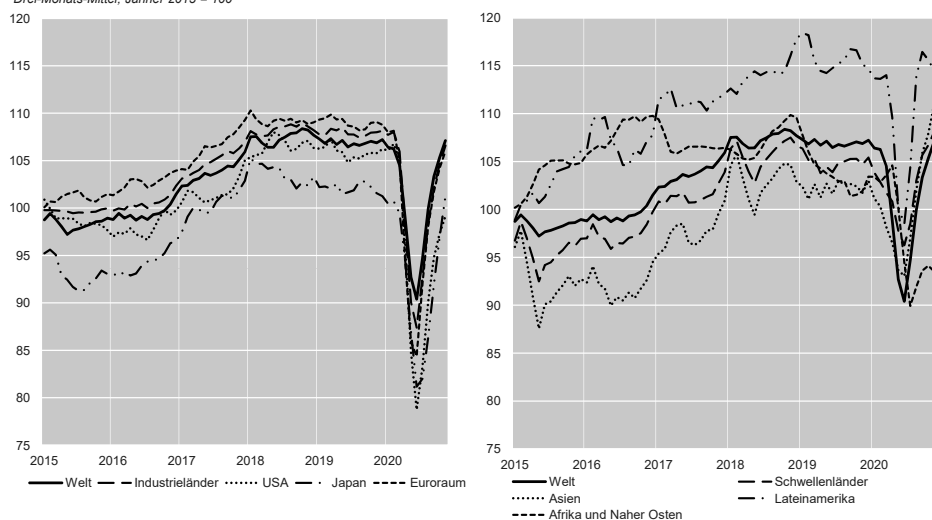
Auch der Euroraum musste herbe Rückschläge bezüglich der Warenexporte und -importe hinnehmen, wie aus den Abbildungen 4 und 5 hervorgeht. Ähnlich wie in den meisten anderen Regionen sank der Warenhandel im Euroraum bereits im Jahr 2019 leicht. Die COVID-19-Pandemie führte 2020 schließlich auch im Euroraum zum stärksten Einbruch des Warenhandels seit der globalen

Finanzkrise. Laut Eurostat sackten die Güterexporte im Euroraum im Jahr 2020 insgesamt um $-9,2\%$ ab, die Güterimporte um $-10,8\%$. Der Tiefststand wurde bei den Exporten und bei den Importen im Mai erreicht (Eurostat, 2021).

Letztlich wurden auch US-amerikanische Warenimporte und -exporte stark von den Entwicklungen der Pandemie im Jahr 2020 beeinflusst. Wie in den meisten anderen Regionen brachen die Warenimporte in den USA weniger stark ein als die Warenexporte, der Rückgang war jedoch auch bei den Importen enorm (siehe Abbildung 5). Das Handelsdefizit (Güter und Dienstleistungen inbegriffen) stieg im Jahr 2020 daher auf 678,7 Mrd USD an (2019: 576,9 Mrd USD). Allein auf die Güter bezogen, stieg das Defizit im Jahr 2020 nach ersten Schätzungen des Bureau of Economic Analysis um 51,5 Mrd USD auf 915,8 Mrd USD an (BEA, 2021).

Abbildung 4: **Reale Entwicklung der Warenexporte**

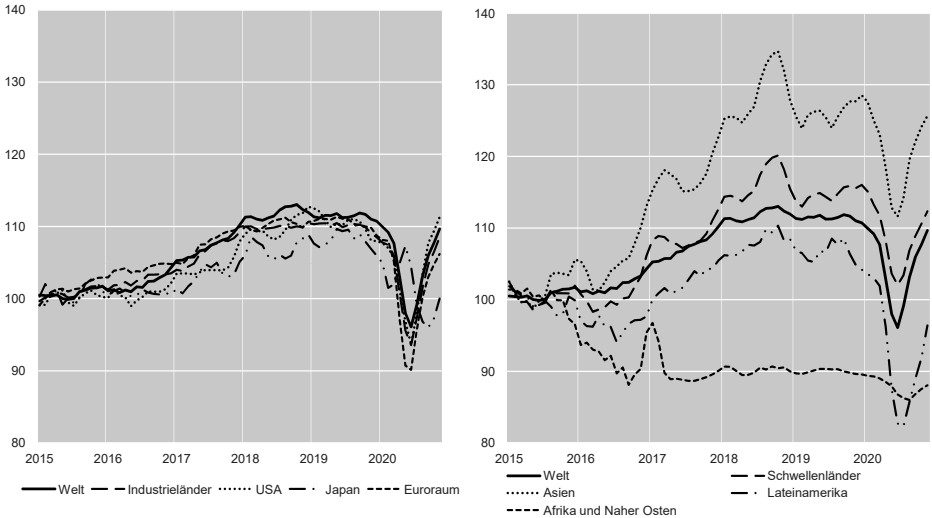
Drei-Monats-Mittel, Jänner 2015 = 100



Quelle: Macrobond, CPB world trade monitor.

Abbildung 5: **Reale Entwicklung der Warenimporte**

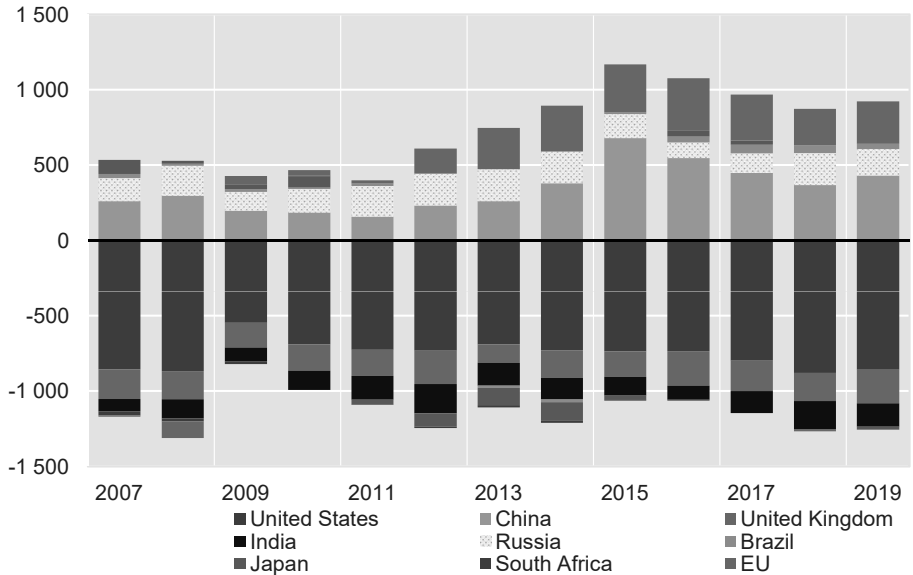
Drei-Monats-Mittel, Jänner 2015 = 100



Quelle: Macrobond, CPB world trade monitor.

Abbildung 6: **Handelsbilanz ausgewählter Exporteure, Güter**

in Mrd USD



Quelle: Macrobond, IWF.

In Abbildung 6 werden die Handelsbilanzen ausgewählter Güter-Exporteure gezeigt. Die Daten des IWF sind zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Texts jedoch nur bis zum Jahr 2019 erhältlich. China wies 2019 mit 429,6 Mrd USD den höchsten Handelsüberschuss beim Güterverkehr auf, gefolgt von der EU

mit 283,0 Mrd USD und Russland mit 177,1 USD Mrd. Die USA verzeichneten beim Güterhandel laut IWF das größte Defizit von 857,3 Mrd USD auf und lagen hier vor dem Vereinigten Königreich mit 223,7 Mrd USD und Indien mit 155,0 Mrd USD. Anzumerken ist hier auch, dass nach der globalen Finanzkrise eine kurze Phase der Konsolidierung bei den Handelsbilanzüberschüssen bzw. -defiziten einsetzte, die jedoch nur wenige Jahre andauerte. Es wird interessant sein zu beobachten, ob nach der COVID-19-Krise ähnliche Entwicklungen stattfinden werden.

2.3 Sektorale Entwicklungen

Um sektorale Entwicklungen im Welthandel zu analysieren, kann zur Annäherung auf sektorale Handelsdaten der EU27 zurückgegriffen werden, da diese frühzeitig verfügbar und aufgrund des großen Anteils der EU27 am Welthandel auch repräsentativ sind. Abbildung 7 zeigt die Entwicklung des EU-Handels seit dem Jahr 2015 nach Gütergruppen. Die zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts veröffentlichten Daten lassen lediglich eine sektorale Analyse bis zum dritten Quartal 2020 zu.

Alle Gütergruppen erlitten in der EU im Jahr 2020 bei den Exporten erhebliche Rückgänge. Vor allem im ersten und zweiten Quartal brachen die Exporte in allen Gütergruppen stark ein (siehe Abbildung 7). Insbesondere Automobilgüterexporte verzeichneten in diesem Zeitraum einen überdurchschnittlich starken Rückgang, wobei die Automobilindustrie bereits im Verlauf des Jahres 2019 Exporteinbußen erlebte. Intermediärgüter- sowie Kapitalgüterexporte waren etwas weniger stark betroffen, wenngleich sie nicht von der Krise verschont blieben. Wie bereits in den oberen Abschnitten erläutert, nahm die wirtschaftliche Aktivität – und mit ihr auch die Exporte in den einzelnen Gütergruppen – im dritten Quartal 2020 wieder stark zu.

Die EU-Importe nach Gütergruppen zeigen ein sehr ähnliches Bild. Der zeitliche Ablauf war hier gleich wie bei den Exporten. In Abbildung 7 ist deutlich zu erkennen, dass die EU-Gesamtimporte bereits über den gesamten Jahresverlauf 2019 hinweg abnahmen. Mit dem Beginn der COVID-19-Krise wurde diese Negativentwicklung deutlich verstärkt. Auffallend ist, dass die Automobilimporte, ebenso wie die Kapitalgüterimporte im Jahr 2020 einen noch tieferen Fall verzeichneten als die Exporte. Auch bei den Importen setzten mit dem dritten Quartal in allen Gütergruppen wieder positive Entwicklungen ein.

Aus der Grafik wird außerdem ersichtlich, dass die Daten typischerweise von starken saisonalen Effekten geprägt sind. Diese waren im Jahr 2020 nicht auszumachen.

Abbildung 7: **Entwicklung der EU-Exporte und Importe nach Güterklassen**

Quelle: Eurostat, COMEXT.

Ein Grund für die in Abschnitt 1.2.3. angesprochene gute Handelsperformance Chinas im Jahr 2020 war die stark gestiegene Nachfrage nach Gesundheitsgütern. So genannte „COVID-19-kritische Produkte“ (zB Desinfektionsmittel, Masken, Handschuhe, Spritzen, CT-Apparate etc.) erreichten im ersten Halbjahr einen Handelsanstieg von 29%. China war in diesem Bereich mit 28,9% der weltweiten Exporte die klare Nummer 1, gefolgt von den USA mit 12,3% und Deutschland mit 9,0%. Die weltweiten Importe von Gesichtschutzprodukten (zB Masken, Schilder) stiegen im ersten Halbjahr im Vergleich zum Vorjahr um 90% an. Der Handel mit Stoffmasken verzeichnete eine sechsfache Steigerung. Stoffmasken waren die am öftesten gehandelten Maskentypen, obwohl diese im Vergleich die höchsten Zölle aufwiesen. China war auch beim Handel mit Masken Exportweltmeister – 56% der weltweiten Exporte stammten 2020 aus China. Um die enorme Anzahl an Masken produzieren zu können, steigerte China den Import von Intermediärprodukten stark. Vor allem nichtgewebte Stoffe wurden benötigt, welche meist aus Japan oder den USA importiert wurden. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts waren für diese Analyse noch keine Daten für das gesamte Jahr 2020 verfügbar (WTO, 2020a).

3 Internationaler Dienstleistungshandel

Typischerweise führen Wirtschaftskrisen zu einem überproportionalen Handelsrückgang bei Kapitalgütern, da die Nachfrage in diesem Sektor meist besonders stark auf Rezessionen reagiert (IWF, 2020). Obwohl diese Bereiche im Jahr 2020 natürlich ebenfalls schwer betroffen waren, führten strenge Transport- und Reisebeschränkungen sowie die Einführung von Maßnahmen zur

Kontaktbeschränkung zu einem besonders starken Fall des internationalen Dienstleistungshandels, vor allem beim Tourismus. Laut der Welttourismusorganisation bedeutete die COVID-19-Krise eine noch nie dagewesene Herausforderung für den Tourismussektor. Die Zahl der internationalen Touristenankünfte war über das gesamte Jahr 2020 gerechnet um 74% geringer als 2019. Im April 2020 war sie sogar um 97% geringer als im Vorjahr. Viele Regionen der Welt waren vom Einbruch des Tourismus besonders schwer betroffen. Als Extrembeispiel gilt hier etwa Macao (China), wo der Tourismus ganze 48% des gesamten BIP ausmacht. Doch auch viele europäische Staaten sind stark vom Tourismus abhängig. In Spanien beträgt der Anteil des Tourismussektors jährlich etwa 12% am BIP, in Kroatien sind es etwa 11% (UNWTO, 2021).

Die starken Rückgänge des Reiseverkehrs sowie der Transport- und Tourismusaktivität und die Maßnahmen zur Eindämmung des Virus ließen auch andere Dienstleistungssektoren nicht verschont. Erste Schätzungen ergeben einen Einbruch des gesamten weltweiten Dienstleistungshandels von 15,4%. Dies wäre ein weitaus höherer Wert als beispielsweise nach der globalen Finanzkrise 2009 mit 9,5% (UNCTAD, 2020a).

Der weltweite Dienstleistungshandel war besonders im zweiten und dritten Quartal 2020 enorm belastet. So fielen die Exporte im zweiten Quartal im Vorjahresvergleich weltweit um 28% ab, der Wert im dritten Quartal lag noch 23% unter dem Vorjahreswert. Bei den Importen war die Situation noch etwas dramatischer. Die weltweiten Dienstleistungsimporte lagen im zweiten Quartal 31% und im dritten Quartal 24% niedriger als im Vorjahr. Neben dem Tourismus erlebten auch die Transportdienstleistungen (Q2: -30%, Q3: -24%) und güterbezogene Dienstleistungen (Q2: -20%, Q3: -12%) Rekordrückgänge (WTO, 2021a).

4 Entwicklung der globalen Direktinvestitionen

Die globalen Direktinvestitionen brachen im Jahr 2020 um 42% ein. Der Rückgang der Direktinvestitionen war in entwickelten Staaten mit 69% dramatisch hoch, in Europa gingen die Direktinvestitionen sogar um mehr als 100% zurück, Kapital floss also aus Europa ab. Entwicklungsländer verzeichneten in diesem Zusammenhang einen Abfall von 12%, jedoch waren die Zahlen in dieser Ländergruppe sehr unterschiedlich. In Lateinamerika und der Karibik waren es -37%, in Afrika -18% und in asiatischen Entwicklungsländern -4% (UNCTAD, 2021).

Die COVID-19-Pandemie betraf alle Formen der globalen Direktinvestitionen. Die Anzahl so genannter „Greenfield“-Investmentprojekte³ ging im Jahr 2020 um 35% zurück, grenzüberschreitende Unternehmensfusionen um 10%. Afrika verzeichnete mit 63% den stärksten Einbruch bei Greenfield-Investmentprojekten. Dies wird die Wirtschaft in vielen afrikanischen Staaten noch einige Jahre lang schwächen und eine nachhaltige Entwicklung des Kontinents

³ Greenfield Investment ist eine Form der Direktinvestitionen, bei der eine Muttergesellschaft neue Subsidiäre im Ausland gründet.

erschweren. Auf sektoraler Ebene waren der Primärsektor (−45%) und der Sekundärsektor (−44%) am schwersten von abnehmenden Greenfield-Investitionen aus dem Ausland betroffen. Der Abfall im Dienstleistungssektor betrug etwa −26% (UNCTAD, 2021).

Für Zentral-, Ost- und Südosteuropa liegen zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts Daten zu den Direktinvestitionen für das erste Halbjahr 2020 vor. In der 23 Länder zählenden CESEE-Gruppe nahmen die ausländischen Direktinvestitionen im ersten Halbjahr um 58% ab. Auch innerhalb dieser Ländergruppe waren die Entwicklungen divers. Osteuropäische EU-Staaten mussten mit −35% die stärksten Einbußen hinnehmen, im Westbalkan waren es −8%. In den osteuropäischen EU-Staaten waren die ausländischen Direktinvestitionen bereits über das Jahr 2019 hin rückläufig. In den CESEE-Staaten war der Einbruch der grenzüberschreitenden Direktinvestitionen bereits nach den ersten Maßnahmensetzungen zur Eindämmung des Virus im März 2020 spürbar. Viele Investitionsprojekte wurden verschoben oder abgesagt und Unternehmensgewinne von ausländischen Unternehmern wurden zu großen Teilen in das Heimatland zurückgeführt. Der Produktionssektor war von den abnehmenden Direktinvestitionen stärker betroffen als andere Branchen (wiiw, 2020).

5 Ausblick

Die diesjährige Prognosesituation ist wohl die schwierigste seit der globalen Finanzkrise. Durch das Vorherrschen ungewöhnlich vieler Unsicherheitsfaktoren kann über die Entwicklung der Weltwirtschaft und des Welthandels im Jahr 2021 nur gemutmaßt werden. Neuerliche COVID-19-Ausbrüche, Virusmutationen oder die Unsicherheit bei der logistischen Abwicklung der Impfungen sowie Ungleichheiten bei der Verteilung der Impfstoffe machen präzise Prognosen beinahe unmöglich.

Der IWF rechnet für das Jahr 2021 mit einem positiven Wachstum der Weltwirtschaft von 6,0%. Das Ausmaß dieser Erholung wird jedoch auf Länderebene stark variieren, so wird vermutet. Grund hierfür sind etwa große Unterschiede beim Zugang zu medizinischen Maßnahmen (zB Impfungen oder Medikamente), bei der Effektivität von fiskalpolitischen sowie monetären Maßnahmen, oder bei der Exposition gegenüber länderübergreifenden Spillover-Effekten (IWF, 2021). Den USA wird unter Einbeziehung dieser Faktoren ein Wachstum von 6,4% vorhergesagt, China gar 8,4% und dem Euroraum in diesem Vergleich nur 4,4%. Der Euroraum wird demnach nach einem Einbruch von −6,6% im Jahr 2020 nicht auf das BIP-Niveau vor der Pandemie zurückfinden. Ein weitaus dramatischeres Bild zeichnen jedoch die Prognosen für unterprivilegierte Regionen der Welt, wie etwa Sub-Sahara Afrika oder Lateinamerika und die Karibik. In Sub-Sahara Afrika wird in diesem Jahr nur mit einem Wachstum von 3,4% gerechnet (nach einem Einbruch von −1,9% im Jahr 2020), in Lateinamerika mit einem Wachstum von 4,6% (nach einem Rückgang von −7,0%). Die schwache Erholung der Wirtschaft in diesen Regionen bedeutet für Millionen von Menschen, dass sie in eine Form der extremen Armut zurückfallen bzw dort verbleiben werden (IWF, 2021).

Für den Welthandel wird im Jahr 2021 ein Wachstum von etwa 8,0% erwartet. Hier ist jedoch anzumerken, dass für die Erholung des Dienstleistungshandels eine langsamere Entwicklung erwartet wird als beim weltweiten Warenhandel. Die Gründe hierfür liegen vor allem bei den noch immer stark eingeschränkten Volumina des grenzüberschreitenden Tourismus bzw von Geschäftsreisen (IWF, 2020). Neben der Unsicherheit bezüglich des zukünftigen Verlaufs der Pandemie erschweren auch bestehende Handelsspannungen – allen voran zwischen den USA und China – die Prognose. Noch immer sind teils hohe Zölle zwischen den beiden Handelspartnern aktiv und bisher wurden keine ausreichenden Handelsabmachungen zur Ausräumung des Konflikts beschlossen. Auf europäischer Ebene wird in diesem Zusammenhang vor allem die weitere Entwicklung der Handelsbeziehung zu Großbritannien ein wichtiger Faktor sein (Weltbank, 2021).

Bei den Rohstoffpreisen werden für das laufende Jahr 2021 Steigerungen erwartet. Es wird erwartet, dass der Ölpreis aufgrund einer langsam steigenden Nachfrage gepaart mit abnehmenden Angebotsrestriktionen über den Jahresverlauf hin sanft ansteigen wird. Hier ist außerdem anzumerken, dass im Energiesektor mit einer verstärkten Verlagerung in Richtung erneuerbare Energie gerechnet wird. Dies liegt zu einem großen Teil an der steigenden Wettbewerbsfähigkeit erneuerbarer Energieträger. Insgesamt wird für den Energiesektor eine Preissteigerung von etwa 9,3% prognostiziert. Für die Preise von Metallen bzw Agrarprodukten werden Preissteigerungen von 2% bzw 1% erwartet (Weltbank, 2020a).

Auch für die Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen im Jahr 2021 ist eine zuverlässige Prognose äußerst schwierig zu erstellen. Es wird jedoch erwartet, dass die enormen Ausfälle im Jahr 2020 den Trend auch noch zukünftig schwächen werden. Der drastische Rückgang von Greenfield-Investitionen könnte ein Indikator für einen länger anhaltenden Negativtrend in verschiedenen Industriesektoren sein. Dies würde allen voran Schwellen- und Entwicklungsländer schwer treffen. Für Unternehmenszusammenführungen werden im Jahr 2021 jedoch wieder steigende Zahlen erwartet. Weiters zeigt der Trend bei internationalen Investitionen im Infrastruktursektor nach oben. Dieser Trend wird von den fiskalpolitischen Maßnahmen in wichtigen Industriestaaten weiter verstärkt (UNCTAD, 2021).

Die Prognosen für die genannten Faktoren sind vor allem vom weiteren Verlauf der Pandemie bzw der Zulassung von und dem Zugang zu Impfungen geprägt. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts ist der Fortschritt bei den COVID-19-Schutzimpfungen auf regionaler Ebene äußerst heterogen. Einige wenige Länder konnten bereits große Teile ihrer Bevölkerung mit zumindest einer Teilimpfung versorgen – Israel gefolgt vom Vereinigten Königreich gelten hier als weltweite Spitzenreiter –, während in vielen Gebieten der Welt erst die allerersten Impfdosen eintreffen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist weder geklärt, wie lange die Impfungen ihre Wirksamkeit behalten werden, noch wie sehr sie auch eine Übertragung des Virus auf andere Menschen eindämmen können. Somit können auch weitere Lockdowns nicht ausgeschlossen werden, was speziell im Tourismussektor bzw bei Reise- und Transportdienstleistern noch immer Prognoseschwierigkeiten mit sich bringt.

Alle Regierungen rund um den Globus versuchen, genügend Impfdosen für ihre Bevölkerungen zu lukrieren. Viele Länder mit einer geringeren Verhandlungsmacht oder geringeren finanziellen Möglichkeiten können bei diesem Wettbewerb nicht mithalten. Die COVAX-Initiative will sicherstellen, dass alle Staaten der Erde genügend Impfstoff zur Verfügung gestellt bekommen, um zumindest Hochrisikogruppen sowie Gesundheitspersonal mit einer Impfung vor schweren Verläufen zu schützen (WHO, 2021). So sollen alle Staaten weltweit bis zum Ende des Jahres 2021 genügend Impfdosen erhalten, um mindestens 20% ihrer Bevölkerung zu schützen (WTO, 2020b). Viele Entwicklungsländer werden vermutlich erst im Jahr 2022 oder 2023 größere Mengen an Impfstoff erhalten, mit denen hoffentlich die oft zitierte Herdenimmunität erreicht werden kann – dies könnte zu spät sein, um Gesundheitssysteme, Weltwirtschaft und -handel nachhaltig zu schützen (Wolf, 2021).

6 Literatur

- Anderson, J. et al, (2020), The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus. Bruegel Datasets 24 November 2020.
- Bertelsmann Stiftung (2019), WTO Dispute Settlement and the Appellate Body Crisis: Insider Perceptions and Members' Revealed Preferences. Global Economic Dynamicy. Gütersloh. MT_WTO_Dispute_Settlement_and_the_Appellate_Body_Crisis_Survey.pdf (bertelsmann-stiftung.de).
- Bloomberg (2021), BDIY:IND BDI Baltic Exchange Dry Index. Abgerufen von <https://www.bloomberg.com/quote/BDIY:IND> am 9.3.2021.
- Bureau of Economic Analysis (2021), News Release: U.S. International Trade in Goods and Services, December 2020. Abgerufen von <https://www.bea.gov/news/2021/us-international-trade-goods-and-services-december-2020> am 8.3.2021.
- Europäische Kommission (2020), EU-UK Relations: A new relationship, with big changes, December 2020. eu-uk_trade_and_cooperation_agreement_a_new_relationship_with_big_changes-overview_of_consequences_and_benefits.pdf (europa.eu).
- Eurostat (2021), Euro area international trade in goods surplus €29.2 bn. newsrelease euroindicators. e8b971dd-7b51-752b-2253-7fdb1786f4d9 (europa.eu).
- Hoda, A., (2021), WTO Appellate Body in Crisis: The Way Forward. Indian Council for Research on International Economic Relations Working Paper 403. Working_Paper_403.pdf (think-asia.org).
- Industrie- und Handelskammer Düsseldorf (2021), International: Freihandelsabkommen zwischen USA, Mexiko und Kanada in Kraft getreten. Abgerufen von <https://www.duesseldorf.ihk.de/aussenwirtschaft/zoll-und-aussenwirtschaftsrecht/internationale-handelspolitik3/news/freihandelsabkommen-zwischen-usa-mexiko-und-kanada-4206440> am 8.3.2021.
- IWF (2020), World Economic Outlook Update, October 2020.
- IWF (2021), World Economic Outlook Update, January 2021.

- Liu, N., Hale, T., (2021), China's exporters hit by global shortage of shipping containers. *Chinese business & finance*. Financial Times, 1.3.2021.
- OeNB (2021), Lohnstückkosten. Abgerufen von <https://www.oenb.at/isaweb/report.do?report=10.20> am 8.3.2021.
- PIIE (2021), US-China phase one tracker: China's purchases of US goods, As of January 2021. Abgerufen von <https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-phase-one-tracker-chinas-purchases-us-goods> am 8.3.2021.
- UNCTAD (2020), Trade and Development Report 2020: From Global Pandemic to Prosperity for all: Avoiding another lost decade. Genf.
- UNCTAD (2020a), COVID-19 drives large international trade declines in 2020. Abgerufen von <https://unctad.org/news/covid-19-drives-large-international-trade-declines-2020> am 8.3.2021.
- UNCTAD (2021), Investment Trends Monitor: Global FDI Flows Down 42% in 2020, Issue 38, January 2021.
- UNWTO (2021), International Tourism and COVID-19. UNWTO Global Tourism Dashboard. Abgerufen von <https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19> am 08.03.2021.
- Weltbank (2020), A Shock Like No Other: The Impact of COVID-19 on Commodity Markets. Commodity Markets Outlook April 2020 Special Focus. Washington, DC.
- Weltbank (2020a), October 2020 Commodity Markets Outlook: Persistence of Commodity Shocks. Washington, DC.
- Weltbank (2021), Global Economic Prospects January 2021. Washington, DC.
- wiiw (2020), FDI Report. Foreign Investments Hit by COVID-19 Pandemic: FDI in Central, East and Southeast Europe. Wien.
- Wolf, M., (2021), We must vaccinate the world – now. Opinion Coronavirus treatment. Financial Times. February 9 2021.
- WTO (2020), Trade Forecast October 2020. Genf.
- WTO (2020a), Trade in Medical Goods in the Context of Tackling COVID-19: Developments in the First Half of 2020. Genf.
- WTO (2020b), Developing and Delivering COVID-19 Vaccines Around the World. Genf.
- WTO (2021), World Trade Barometer: Good Barometer signals strong trade rebound but momentum may be short lived. Genf.
- WTO (2021a), Third Quarter 2020 Trade in Services: Global and Regional Performance. WTO OMC.
- WHO (2021), COVAX. Working for global equitable access to COVID-19 vaccines. Abgerufen von <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax> am 8.3.2021.
- Sapir, A. (2020), Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently? Bruegel Policy Contribution: September 2020.

Developments in world trade

The world economy suffered severe damage from the global spread of the novel coronavirus. It plunged by -3.5% in 2020. Some dramatic declines were recorded in both the industrialized and the emerging and developing countries. China was the only major economy to achieve positive growth at 2.3% . Global trade was also hit hard by the pandemic, suffering a drop of -9.6% . Global trade in services in particular – especially tourism and transport and travel – was severely curtailed by the measures taken to contain the virus. However, trade in goods also declined in most sectors, with the automotive industry the most affected. By contrast, trade in healthcare goods showed a particularly sharp increase. Trade in COVID-19-critical products (eg masks, gloves, CT scanners, etc) enabled some countries to achieve large export gains in this sector. The clear number one in this regard was China, followed by the US. Other important events in world trade, such as the ongoing tensions between the US and China or the finalized negotiations on the EU-UK trade and cooperation agreement, were overshadowed by COVID-19 in the previous year. However, they will have a decisive impact on developments in world trade in the years ahead.

JEL Codes: F14, F17

7 Tabellenanhang

Tabelle 2: **Entwicklung des Warenhandels 2019 in ausgewählten Ländern**

| | Exporte | Exporte | Exporte | Importe | Importe | Importe | |
|----------------|---------------------------------|----------------------------------|---|---------------------------------|----------------------------------|---|------------------------|
| | <i>Wert 2019 in Mio USD</i> | <i>Markt- anteil in%</i> | <i>Verände- rung zum VJ in%</i> | <i>Wert 2019 in Mio USD</i> | <i>Markt- anteil in%</i> | <i>Verände- rung zum VJ in%</i> | <i>Offen- heit</i> |
| China | 2.498.549. | 13,3 | -0,1 | 2.068.950. | 10,9 | -3,0 | 31,7 |
| United States | 1.641.118. | 8,7 | -1,4 | 2.498.402. | 13,1 | -1,7 | 19,3 |
| Germany | 1.489.412. | 7,9 | -4,6 | 1.233.978. | 6,5 | -3,9 | 70,5 |
| Netherlands | 708.596. | 3,8 | -2,5 | 635.678. | 3,3 | -1,5 | 148,2 |
| Japan | 705.632. | 3,8 | -4,4 | 720.803. | 3,8 | -3,7 | 28,1 |
| France | 570.950. | 3,0 | -1,9 | 654.658. | 3,4 | -3,2 | 45,1 |
| South Korea | 542.602. | 2,9 | -10,4 | 502.758. | 2,6 | -6,0 | 63,5 |
| Italy | 537.717. | 2,9 | -2,1 | 475.006. | 2,5 | -5,6 | 50,6 |
| Hong Kong | 535.807. | 2,9 | -5,9 | 578.783. | 3,0 | -7,7 | 304,8 |
| United Kingdom | 469.923. | 2,5 | -3,4 | 693.592. | 3,6 | 3,0 | 41,1 |
| Mexico | 460.704. | 2,5 | 2,2 | 482.613. | 2,5 | -1,9 | 75,0 |
| Belgium | 446.944. | 2,4 | -4,6 | 427.708. | 2,2 | -6,0 | 165,1 |
| Canada | 446.098. | 2,4 | -0,4 | 479.228. | 2,5 | -1,3 | 53,3 |
| Russia | 419.732. | 2,2 | -6,6 | 242.628. | 1,3 | 2,2 | 38,9 |
| Singapore | 390.698. | 2,1 | -5,4 | 359.205. | 1,9 | -3,2 | 201,6 |
| Spain | 334.018. | 1,8 | -3,7 | 372.750. | 2,0 | -4,6 | 50,7 |
| India | 324.863. | 1,7 | 0,5 | 479.894. | 2,5 | -5,7 | 28,1 |
| Switzerland | 313.746. | 1,7 | 1,3 | 276.403. | 1,5 | 0,3 | 83,7 |
| Australia | 272.574. | 1,4 | 7,0 | 226.955. | 1,2 | -5,8 | 36,0 |
| Poland | 266.595. | 1,4 | 1,1 | 265.282. | 1,4 | -1,4 | 89,8 |
| Austria | 178.670. | 1,0 | -3,3 | 184.758. | 1,0 | -4,6 | 81,4 |

Quelle: Macrobond, IWF.

Tabelle 3: **Entwicklung des Dienstleistungshandels 2019 in ausgewählten Ländern**

| | Exporte | Exporte | Exporte | Importe | Importe | Importe | |
|----------------|---------------------------------|----------------------------------|---|-------------------------------------|----------------------------------|---|------------------------|
| | <i>Wert 2019 in Mio USD</i> | <i>Markt- anteil in%</i> | <i>Verände- rung zum VJ in%</i> | <i>Wert 2019 in Mio USD</i> | <i>Markt- anteil in%</i> | <i>Verände- rung zum VJ in%</i> | <i>Offen- heit</i> |
| United States | 875.830. | 14,9 | 1,6 | 588.363. | 10,6 | 4,7 | 6,8 |
| United Kingdom | 403.646. | 6,9 | -2,5 | 271.398. | 4,9 | 2,3 | 23,8 |
| Germany | 346.552. | 5,9 | -0,8 | 370.759. | 6,7 | -0,4 | 18,6 |
| France | 294.035. | 5,0 | -2,8 | 269.917. | 4,8 | -1,3 | 20,8 |
| Ireland | 247.650. | 4,2 | 11,5 | 331.684. | 6,0 | 37,8 | 145,4 |
| China | 244.359. | 4,2 | 4,6 | 505.508. | 9,1 | -3,8 | 5,2 |
| India | 214.762. | 3,6 | 4,8 | 130.535. | 2,3 | 5,1 | 12,0 |
| Japan | 207.361. | 3,5 | 6,7 | 206.260. | 3,7 | 1,4 | 8,1 |
| Singapore | 204.814. | 3,5 | 1,1 | 199.050. | 3,6 | -0,7 | 108,5 |
| Netherlands | 202.820. | 3,4 | 0,8 | 184.589. | 3,3 | -2,5 | 42,7 |
| Spain | 157.102. | 2,7 | 1,0 | 85.611. | 1,5 | 4,4 | 17,4 |
| Switzerland | 131.267. | 2,2 | -3,3 | 122.465. | 2,2 | 0,1 | 36,0 |
| Belgium | 121.928. | 2,1 | -1,7 | 122.530. | 2,2 | -1,9 | 46,2 |
| Italy | 121.093. | 2,1 | -1,6 | 123.065. | 2,2 | -2,7 | 12,2 |
| Luxembourg | 110.578. | 1,9 | -1,8 | 84.040. | 1,5 | -0,8 | 273,7 |
| South Korea | 107.631. | 1,8 | 3,8 | 130.652. | 2,3 | -1,8 | 14,5 |
| Canada | 105.023. | 1,8 | 1,4 | 121.219. | 2,2 | 0,3 | 13,0 |
| Hong Kong | 101.179. | 1,7 | -10,6 | 78.891. | 1,4 | -3,4 | 49,2 |
| Denmark | 83.504. | 1,4 | 2,5 | 75.977. | 1,4 | 4,1 | 46,0 |
| Thailand | 81.178. | 1,4 | 4,8 | 56.855. | 1,0 | 3,5 | 25,4 |
| Austria | 76.352. | 1,3 | 0,7 | 65.317. | 1,2 | 2,3 | 31,7 |

Quelle: Macrobond, IWF.

Institutionelle Rahmenbedingungen des Welthandels

Susanne Schrott, Claudia Stowasser, Barbara Tasch-Ronner

Die Welthandelsorganisation (WTO) steht noch immer vor großen Herausforderungen, die durch die COVID-19-Pandemie verstärkt werden. Die neue ambitionierte Generaldirektorin Dr. Ngozi Okonjo-Iweala, ein Termin für die 12. Ministerkonferenz, das damit verbundene Arbeitsprogramm und die neue US-Administration können als Chancen für das multilaterale Handelssystem gesehen werden. Nach einer öffentlichen Konsultation mit über 400 Beiträgen präsentierte die Europäische Kommission (EK) am 18. Februar 2021 ihre Mitteilung zum handelspolitischen Review der EU für eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik. Das Konzept einer offenen strategischen Autonomie soll Abhängigkeiten der EU verringern, den Wiederaufbau ankurbeln, Lieferketten diversifizieren, den Multilateralismus stärken und zum europäischen grünen und digitalen Wandel („twin transformation“) beitragen.

Die EU und China erzielten am 30. Dezember 2020 eine Grundsatzvereinbarung über die Verhandlungen zu einem umfassenden Investitionsabkommen (Comprehensive Agreement on Investment, CAI). Das Abkommen soll zu ausgewogeneren Handelsbeziehungen zwischen der EU und China führen und hat gute Ergebnisse in den Bereichen Marktzugang, gleiche Wettbewerbsbedingungen und Nachhaltigkeit erreicht.

Das neue österreichische Investitionskontrollgesetz (InvKG) trat am 24. Juli 2020 in Kraft. Es schafft eine umfassende Rechtsgrundlage, um Übernahmen oder Beteiligungen ausländischer natürlicher und juristischer Personen an österreichischen Unternehmen zu untersagen oder an Bedingungen zu knüpfen, wenn der Erwerb die Sicherheit oder öffentliche Ordnung einschließlich der Krisen- und Daseinsvorsorge gefährden kann. Das Gesetz soll eine Sicherstellung der Versorgungssicherheit und der Infrastruktur einschließlich der Forschung und Entwicklung gewährleisten sowie eine Abwanderung von Schlüsselindustrien und Hochtechnologien aus Österreich verhindern.

2020 feierte das EU-Handelsabkommen mit Kanada (CETA) das dritte Jahr seiner vorläufigen Anwendung. Seine bisherige erfolgreiche Umsetzung bestätigt die Strategie der Unterstützer. Österreich hat CETA bereits im Mai 2019 ratifiziert.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten erhoffen sich vom neuen US-Präsidenten Biden auch in der Handelspolitik nicht nur neue Umgangsformen, sondern auch neue Inhalte. Diese Hoffnungen sind zu vielen – aber wohl nicht zu allen – gemeinsamen Handelsthemen realistisch.

Das anfängliche Chaos in den Handelsbeziehungen der EU zum Vereinigten Königreich konnte vor allem im Warenverkehr trotz eines Handels- und Kooperationsabkommens, das seit 1. Jänner 2021 vorläufig angewendet wird, nicht gänzlich verhindert werden. Die Vorbereitungen insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen auf die vom Binnenmarkt grundsätzlich verschiedenen Handelsregeln eines EU-Abkommens waren unzureichend. Die Umsetzung des Abkommens

wird für beide Seiten noch längere Zeit benötigen und weitere Zusatzkosten verursachen.

Als Erfolg für die EU-Handelspolitik kann das Inkrafttreten des EU-Vietnam-Handelsabkommens am 1. August 2020 und des Abkommens zum Schutz geografischer Herkunftsangaben der EU mit China am 1. März 2021 bezeichnet werden. Wie der vierte Bericht der EK zur Umsetzung der Handelsabkommen im Jahr 2019 erneut zeigt, nimmt der Handel im Rahmen der bestehenden EU-Handelsabkommen weiter zu, wovon ua der Agrar- und Lebensmittelsektor besonders profitiert.

1 Laufende Entwicklungen im Rahmen der WTO

1.1 Neue Chancen für die WTO

Die Welthandelsorganisation (WTO) steht noch immer vor großen Herausforderungen, die durch die COVID-19-Pandemie verstärkt werden. Auf die 66-jährige Ngozi Okonjo-Iweala¹, die seit 1. März 2021 neue Generaldirektorin der Welthandelsorganisation ist, warten große Herausforderungen. Die Hoffnung ist groß, dass mit diesem Wechsel an der Spitze auch ein Richtungswechsel der Organisation gelingt.

Auch wenn die Welthandelsorganisation grundsätzlich von ihren Mitgliedsstaaten gesteuert wird, von deren Willen und Kooperationsbereitschaft es abhängt, die dringend nötige Modernisierung voranzutreiben, ein voll funktionierendes Streitbeilegungssystem wiederherzustellen und Verhandlungsergebnisse in wichtigen Bereichen zu erzielen, besteht die große Chance durch die neue Generaldirektorin und ihr vorerst gutes Standing bei den Mitgliedsstaaten, aus den jahrzehntelangen festgefahrenen Spuren und dem teilweisen Stillstand der Organisation in einen nach vorwärts gerichteten Bewegungszustand hinsichtlich längst aufzuarbeitender Themen und einer dringend nötigen Reform zu geraten. Auch wie sich die USA unter der neuen Biden-Administration in der WTO einbringt, wird dabei eine große Rolle spielen.

Wird seitens der WTO noch ein positiver Beitrag zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie geleistet, kann der Weg aus der Krise gelingen. Die Erhaltung und Stärkung der WTO als internationales Verhandlungsforum, als Überwachungsinstanz sowie als Garantin weltweit geltender Handelsregeln ist nicht zuletzt auch für die international stark vernetzte österreichische Wirtschaft von großer Bedeutung.

1.2 Neue Generaldirektorin

Die nigerianische Entwicklungsökonomin Dr. Ngozi Okonjo-Iweala trat am 1. März 2021 ihr Amt als Generaldirektorin der WTO an. Sie ist die erste Frau und die erste Person aus Afrika an der Spitze der 1995 gegründeten Organisation. Es besteht große Zuversicht, dass Okonjo-Iweala durch ihre umfangrei-

¹ https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/dgno_15feb21_e.htm.

che internationale politische und wirtschaftliche Erfahrung die WTO aus der Krise herausführt.

Okonjo-Iweala war Finanz-, Wirtschafts- und Außenministerin von Nigeria und 25 Jahre lang bei der Weltbank in Washington tätig, wo sie zur Nummer zwei des Managing Directors aufstieg. Zuletzt war sie Vorstandsvorsitzende der internationalen Impfinitiative GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunization), die für die Koordination einer fairen Verteilung der Corona-Impfstoffe weltweit zuständig ist. Sie folgt als Generaldirektorin der WTO auf Roberto Azevedo, der im Sommer 2020 vorzeitig zurückgetreten ist.

In ihrer Rede vor dem Allgemeinen Rat der WTO² unmittelbar nach ihrem Amtsantritt am 1. März 2021 rief Generaldirektorin Ngozi Okonjo-Iweala die Mitglieder dazu auf, „die Dinge anders zu machen“, um Reformen zu erreichen, die notwendig sind, um die WTO relevant zu halten, beginnend mit einem schnellen Handeln, um schädliche Fischereisubventionen einzudämmen und dabei zu helfen, die Produktion und den Vertrieb des Impfstoffs gegen COVID-19 auszuweiten. Die neue WTO-Chefin wies darauf hin, dass die hohen Erwartungen an ihre Amtszeit nur erfüllt werden können, wenn die Mitglieder bereit sind, Kompromisse einzugehen und Vereinbarungen zu treffen.

Auf Ngozi Okonjo-Iweala, deren Amtszeit bis 31. August 2025 läuft, warten zahlreiche wichtige Aufgaben:

- Laut der Generaldirektorin wird ihre Amtsführung proaktiv und transparent angelegt werden und eine optimale Nutzung der globalen Ressourcen für alle zum Ziel haben. Die COVID-19-Pandemie stellt dabei eine große Herausforderung dar. Trotz Hoffnung auf Erholung der Weltwirtschaft und neues Wachstum müssen die Instrumente zur Eindämmung der Pandemie allen Staaten zu fairen und gleichen Bedingungen zur Verfügung stehen, wofür die WTO einen sachlichen Beitrag leisten könne. Protektionismus sei dabei keine Lösung, es müsse die Kooperation der Mitglieder untereinander und mit dem Privatsektor zur Verteilung leistbarer Vakzine im Vordergrund stehen. Ein guter Beginn sei die bereits im Jahr 2020 gestartete internationale Initiative zur Erleichterung des Handels mit Gesundheitsprodukten (Trade and Health Initiative).

Der Vorschlag von Südafrika und Indien über die Aussetzung wesentlicher Teile des TRIPS-Abkommens³ (WTO-Abkommen über die geistigen Eigentumsrechte) für Entwicklungsländer (LDC-waiver) während der COVID-19-Pandemie wäre ein weiterer Lösungsansatz und wird seit Oktober 2020 intensiv diskutiert.

Die Ausnahmeregelung würde Verpflichtungen in vier Abschnitten des TRIPS-Abkommens abdecken (Abschnitt 1 – Urheberrecht und verwandte Schutzrechte, Abschnitt 4 – gewerbliche Muster und Modelle, Abschnitt 5 – Patente und Abschnitt 7 – Schutz nicht offenbarter Informationen). Sie würde für eine bestimmte Anzahl von Jahren gelten, die vom Allgemeinen Rat zu vereinbaren ist, und zwar so lange, bis eine weit verbreitete Impfung auf der ganzen Welt eingeführt ist und die Mehrheit der Weltbevölkerung

² https://www.wto.org/english/news_e/spno_e/spno1_e.htm.

³ https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/trip_11mar21_e.htm.

immun ist. Die Mitglieder würden die Ausnahmeregelung bis zur Beendigung jährlich überprüfen. Während die Befürworter dadurch die Möglichkeit der raschen Erhöhung der Produktionskapazitäten von Impfstoffen behaupten, bestreiten die Gegner dies und verweisen auf die positive Rolle des geistigen Eigentumsschutzes bei der professionellen Herstellung und globalen Verteilung der Vakzine zu gerechten und leistbaren Konditionen. Eine baldige Annäherung der kontroversen Ansätze zur Lösung des Problems erscheint eher unwahrscheinlich.

Die Generaldirektorin möchte zwischenzeitlich mit Produzenten der Vakzine und WTO-Mitgliedstaaten ein möglichst rasches „Resultat“ anstreben, eventuell mittels Zwangslizenzen und ohne geistige Eigentumsrechte auszuhebeln, wenn möglich noch vor MC12.

- Das Streitbeilegungssystem muss in gewohnter Kapazität und Kompetenz wiederhergestellt werden und ist von größter Bedeutung für die internationale Wirtschaft und die Glaubwürdigkeit der WTO. Nur eine uneingeschränkt funktionsfähige WTO sichert in Zeiten verstärkten Protektionismus die Einhaltung von fairen Wettbewerbsbedingungen im internationalen Handel. Vor allem die USA haben die WTO-Streitschlichtung durch eine Blockade der Besetzung von Schiedsrichtern des Appellate Bodys, im Jahr 2019 teilweise außer Kraft gesetzt. Die EU hat daraufhin zusammen mit einigen anderen WTO-Mitgliedern (ua mit China, aber nicht den USA) temporär eine Ersatz-Berufungsinstanz (Multiparty Interim Arrangement, MPIA⁴) in Kraft gesetzt. Das Mehrparteien-Interims-Berufungsschiedsverfahren spiegelt die üblichen WTO-Berufungsregeln wider, basiert auf Artikel 25 der WTO-Streitbeilegungsvereinbarung (Dispute Settlement Understanding, DSU), kann aber nur zwischen allen beitragswilligen Mitgliedern der Organisation angewendet werden, solange das WTO-Berufungsgremium nicht voll funktionsfähig ist. Die WTO-Mitglieder müssen sich im Interesse der internationalen Wirtschaft jedenfalls weiter um eine dauerhafte Lösung des Konflikts und um eine voll funktionierende Streitbeilegung bemühen. Diese Rahmenbedingungen sind für international tätige Unternehmen, insbesondere für KMU, im Sinne größerer Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit staatlicher Regelungen von großer Bedeutung.
- Die WTO bedarf einer dringenden Reform. Das multilaterale Handelssystem erwartet konkrete Lösungen für verschiedenste Problematiken (zB Industriesubventionen, unflexible Verfahren, ungerechtfertigte Vorteile für industrialisierte Schwellenländer). So kam es etwa im Jänner 2020 zu einer gemeinsamen Erklärung der EU, der Vereinigten Staaten und Japans⁵, in der sie ihre Zustimmung zur Verschärfung der bestehenden Vorschriften für Industriesubventionen angekündigt und erzwungene Technologietransferpraktiken verurteilt haben. Diese trilaterale Erklärung zur Stärkung der globalen Regeln für Industriesubventionen sollte ein wichti-

⁴ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/hogan/announcements/statement-commissioner-phil-hogan-informal-wto-ministerial-davos_en.

⁵ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158567.pdf.

ger Schritt zur Lösung einiger zentraler Fragen im Vorfeld der abgesagten 12. WTO-Ministerkonferenz im Juni 2020 in Nur-Sultan sein. Kürzlich hörte man aus Brüssel, dass darauf aufbauend eine plurilaterale Initiative zur Wettbewerbsneutralität angedacht sei, die Industriesubventionen, Staatsunternehmen und erzwungene Technologietransfers als Anwendungsbereich hätte.

- Auch das WTO-Regelbuch bedarf einer umfassenden Überarbeitung und Anpassung an aktuelle Notwendigkeiten des multilateralen Handels. Aufnahme von Zukunftsthemen wie digitale Wirtschaft bzw digitaler Handel und globale Wertschöpfungsketten in die Verhandlungsagenda sind unabdingbar. Gleichzeitig dürfen die Umwelt und sozialen Aspekte nicht unbeachtet bleiben und der internationale Handel muss einen Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels liefern. Keinesfalls sollen „alte“ Verhandlungsteile wie etwa die Landwirtschaft vergessen werden, vielmehr sollen konkrete Lösungen mit neuem Elan diskutiert werden. Die WTO und ihre Mitgliedsländer konnten ihre Handelsregeln seit 2001 aufgrund unterschiedlicher Interessen nur sehr unzureichend modernisieren. Eine allumfassende Lösung ist kurzfristig nicht zu erwarten, aber die neue Generaldirektorin könnte Bereiche identifizieren, bei denen die Früchte tief hängen und eine Einigung auf kleine Liberalisierungsschritte möglich ist. Zudem sollten weiterhin flexible Verhandlungsansätze angestrebt und plurilaterale sowie sektorale Lösungen verstärkt ins Auge gefasst werden (Beispiele dafür sind die E-Commerce- oder Domestic-Regulation-Initiativen im Dienstleistungsbereich).
- Die WTO muss all diesen Erwartungen gerecht werden. Die in diesem Jahr anstehende 12. WTO-Ministerkonferenz muss daher ein Erfolg werden.

1.3 12. Ministerkonferenz (MC12) – November 2021 in Genf

Nachdem die für Juni 2020 in Nur-Sultan (Kasachstan) geplante 12. Ministerkonferenz (MC12) aufgrund der aktuellen Pandemie abgesagt werden musste, wurde Anfang März dieses Jahres festgelegt, dass die 12. Ministerkonferenz in der Woche vom 29. November 2021 in Genf, Schweiz, stattfinden soll.⁶

Den Vorsitz der Konferenz wird der kasachische Minister für Handel und Integration, Bakhyt Sultanov, wie von den WTO-Mitgliedern bereits im Dezember 2019 genehmigt, führen.

Die Konferenz muss jedenfalls positive und herzeigbare Ergebnisse für die Zukunft der Organisation liefern, wobei das Paket nicht mit unrealistischen Erwartungen und einer zu weitreichenden Agenda überfrachtet werden darf. Die zu verhandelnden Themen sollten möglichst rasch festgelegt und gut und strukturiert vorbereitet werden, damit erfolgreiche Verhandlungsergebnisse erzielt werden können. Jedenfalls sollten ua Regelungen über Fischereibeiihilfenverbote und zur Eindämmung von Pandemien, Electronic Commerce, Investitionserleichterungen und Landwirtschaft enthalten sein. Dies könnte dann auch politisch der Ausgangspunkt für eine Post-MC12-Reformdiskussion sein,

⁶ https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc12_e/mc12_e.htm.

in der die Belange der Entwicklungsländer/LDCs anzuhören und einzugliedern wären.

Handel und Klima ist ebenfalls ein wichtiges Zukunftsthema und mit einer der aktuellen Pandemie vergleichbaren Brisanz, das verstärkt in den Fokus rücken muss und ein Thema für die MC12 sein könnte.

1.4 Jüngste WTO-Bemühungen

1.4.1 WTO-Trade-and-Health-Initiative

Die anhaltende globale COVID-19-Krise hat die Notwendigkeit einer kollektiven Reaktion der internationalen Gemeinschaft deutlich gemacht, um die Bereitschaft für diese und künftige Krisen zu stärken. Daraus entstanden im Juni 2020 erste Ideen der EK für eine internationale Initiative zur Erleichterung des Handels mit Gesundheitsprodukten.⁷

Diese Ideen befassen sich mit der laufenden internationalen Diskussion, wie der Zugang zu erschwinglichen pharmazeutischen und medizinischen Gütern erleichtert und Handelsunterbrechungen in Krisenzeiten vermieden werden können, und könnten Teil eines internationalen Abkommens sein, das allen WTO-Mitgliedern offensteht.

Ein künftiges Abkommen könnte den Handel mit Gesundheitsprodukten erleichtern und zu einer stärkeren globalen Vorbereitung auf künftige Gesundheitsschocks beitragen durch:

- die Abschaffung von Zöllen auf pharmazeutische und medizinische Güter;
- die Schaffung eines Systems der globalen Zusammenarbeit in Zeiten einer Gesundheitskrise, das Fragen wie Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, Zoll und Transit, öffentliches Beschaffungswesen und Transparenz abdeckt;
- die Verbesserung der derzeitigen WTO-Regeln für den Handel mit lebenswichtigen Gütern.

Diese Initiative wurde in der Ottawa-Gruppe⁸ weiterentwickelt, um Exportbeschränkungen zu vermeiden und den Handel mit lebenswichtigen Gütern zu erleichtern, um zum Kampf gegen die Pandemie beizutragen und in Genf einen Diskussionsprozess über eine Initiative „Handel und Gesundheit“ einzuleiten.

Im November 2020 befürwortete der Rat der Europäischen Union förmlich den Entwurf der Mitteilung über die Initiative „Handel und Gesundheit“ der Mitglieder der Ottawa-Gruppe⁹. Die Mitteilung wurde anschließend von der Ottawa-Gruppe gebilligt und am 24. November 2020 bei der WTO eingereicht. Sie dient der Vorbereitung der 12. Ministerkonferenz der WTO.

⁷ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2155>.

⁸ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc_158777.pdf.

⁹ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=22158&title=Ottawa-Group-propose-a-global-Trade-and-Health-Initiative>.

1.4.2 Klimainitiative im Rahmen der WTO

Im November 2020 kam es zu einer „Klimainitiative“¹⁰ im Rahmen der WTO. Die EU strebt gemeinsam mit 23 weiteren WTO-Mitgliedern¹¹ „strukturierte Diskussionen“ an, um Umweltschutz und Nachhaltigkeit global voranzutreiben. Konkret geht es dabei ua um die Identifizierung von möglichen Beiträgen des internationalen Handels zu einer klimaneutralen, ressourceneffizienten und kreislauforientierten globalen Wirtschaft, Informationsaustausch, Transparenz, technische Unterstützung für unterentwickelte Länder und vieles mehr.

Die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) und Unterstützung der internationalen Umweltverpflichtungen sollen dabei im Mittelpunkt stehen. Bemühungen zur Verringerung der Umweltverschmutzung, Förderung der Erhaltung und Wiederherstellung der biologischen Vielfalt, Verhinderung des Raubbaus an natürlichen Ressourcen, einschließlich Meeresfischerei, Landdegradation, Entwaldung und Wüstenbildung sowie die Bekämpfung des Klimawandels und die Förderung einer nachhaltigeren Produktion sind weitere wichtige Zielvorgaben der Initiative.

Bei der 12. Ministerkonferenz sollen möglichst viele weitere Mitglieder an Bord geholt werden, um konkrete Ergebnisse, Initiativen und nächste Schritte zu erarbeiten.

1.4.3 Investment Facilitation for Development

Diese Initiative, die Basis eines neuen multilateralen Abkommens (Investment Facilitation Agreement) sein könnte, wurde seitens der WTO gestartet, um Themen und Bereiche zu identifizieren, die für Investitionserleichterungen interessant erscheinen. Dadurch sollen Transparenz und Vorhersehbarkeit von Investitionsmaßnahmen verbessert, administrative Verfahren und Anforderungen für ausländische Investoren vereinfacht, internationale Zusammenarbeit verstärkt und zu nachhaltiger Entwicklung beigetragen werden. Marktzugang, Investitionsschutz und Investor-to-State-Dispute Settlement (ISDS) sind nicht Teil der Diskussionen.

Ursprünglich haben 70 Mitglieder die gemeinsame Ministererklärung über Investitionserleichterungen für die Entwicklung¹², die auf der elften Ministerkonferenz im Dezember 2017 in Buenos Aires veröffentlicht wurde, unterstützt.

¹⁰ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/CTE/W249.pdf&Open=True>.

¹¹ Australia; Canada; Chad; Chile; Costa Rica; the Gambia; Fiji; Iceland; Japan; Republic of Korea; Liechtenstein; Maldives; Mexico; Moldova, Republic of; Montenegro; New Zealand; North Macedonia; Norway; Senegal; Switzerland; the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu; and the United Kingdom.

¹² <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN17/59.pdf&Open=True>.

In einer zweiten gemeinsamen Erklärung zur Investitionserleichterung für Entwicklung¹³, die am 22. November 2019 veröffentlicht wurde, brachten 98 Mitglieder ihre Unterstützung für die gemeinsame Ministererklärung von 2017 zum Ausdruck. Sie verpflichteten sich, die Arbeit zur Weiterentwicklung des Rahmens für die Erleichterung ausländischer Direktinvestitionen zu intensivieren und auf ein konkretes Ergebnis auf der 12. WTO-Ministerkonferenz hinzuarbeiten. Die Mitglieder vereinbarten auch, ihre Bemühungen um die WTO-Mitglieder, insbesondere die Entwicklungsländer und die am wenigsten entwickelten Mitglieder, fortzusetzen, um sicherzustellen, dass das künftige Rahmenwerk dazu beiträgt, ihre Prioritäten und Bedürfnisse im Bereich der Investitionserleichterung zu berücksichtigen.

Bei den jüngsten Verhandlungen am 8. und 9. März 2021 waren stetige Fortschritte und ein hohes Maß an Engagement in den Diskussionen zu verzeichnen. Bald soll ein gestraffter Text in Umlauf gebracht werden und die Initiative könnte ein herzeigbares Ergebnis der nächsten Ministerkonferenz werden. Wichtig wären die Schaffung von erhöhter Transparenz und Vorhersehbarkeit sowie der Aufbau von Netzwerken bzw. Datenbanken, um Investoren und Unternehmen zu verbinden. Risiken für Unternehmen sollten minimiert, Informationsflüsse gestärkt werden. Derzeit beteiligen sich bereits über 100 Mitglieder an dieser gemeinsamen Initiative.

1.4.4 Entwicklung der plurilateralen E-Commerce-Initiative

Die plurilateralen WTO-Verhandlungen zur Entwicklung von Regeln im elektronischen Geschäftsverkehr¹⁴ wurden im Jänner 2019 in Davos (Schweiz) unter Beteiligung von 76 Mitgliedern aufgenommen. Die Zahl der teilnehmenden Mitglieder liegt nun bei 86 und derzeit werden sechs Hauptthemen diskutiert: Ermöglichung von E-Commerce, Offenheit und E-Commerce, Vertrauen und E-Commerce, Querschnittsthemen, Telekommunikation und Marktzugang.

Die teilnehmenden Mitglieder streben ein Ergebnis auf hohem Niveau an, das auf bestehenden WTO-Abkommen und -Rahmenwerken aufbaut und an dem sich möglichst viele WTO-Mitglieder beteiligen.

Durch die neuen Regeln sollen Hindernisse für grenzüberschreitende Verkäufe reduziert, die Gültigkeit elektronischer Verträge und elektronischer Signaturen gewährleistet und die Erhebung von Zöllen auf elektronische Übertragungen dauerhaft hintangehalten werden. Im Dezember 2020 wurde ein konsolidierter Text in Umlauf gebracht, der die bisherigen Fortschritte in der WTO hinsichtlich der Initiative zur gemeinsamen Erklärung zum elektronischen Handel festhält.

Der größte Teil der Arbeit wird in zehn kleinen Gruppen von Mitgliedern, die Textvorschläge zu Verbraucherschutz, Spam, E-Signaturen und elektronischer Authentifizierung, papierlosem Handel, digitalen Handelserleichterungen, Quellcode, offene Daten der Regierung, Marktzugang, Zöllen auf elektroni-

¹³ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/L/1072R1.pdf&Open=True>.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_19_684.

schen Übertragungen und offenen Internetzugang erstellen, geleistet. Die Diskussionen in den Kleingruppen werden durch ein oder zwei Plenarsitzungen pro Monat ergänzt.

Bei der ersten Sitzung 2021 zu E-Commerce im Februar¹⁵ gelang es den WTO-Mitgliedern, einen sauberen Verhandlungstext zum Thema unerwünschte Werbebotschaften (Spams) fertigzustellen. Dabei mahnte Co-Convenor Botschafter George Mina (Australien) die WTO-Mitglieder, das Tempo der Gespräche zu intensivieren, um das Ziel substanzieller Fortschritte bis zur 12. Ministerkonferenz zu erreichen. Der vollständige Abschluss der Verhandlungen bis dahin ist jedoch unwahrscheinlich.

1.4.5 Entwicklung der plurilateralen Dienstleistungsinitiative zu Domestic Regulation

Bei der letzten WTO-Ministerkonferenz (MC11) in Buenos Aires bekundeten einige WTO-Mitglieder – darunter die EU – in einer Gemeinsamen Erklärung die Absicht, Verhandlungen über Disziplinen betreffend Services Domestic Regulation zu führen. Bis Ende 2018 gelang es in Vorgesprächen, genug Substanz zu erarbeiten, um in offizielle Verhandlungen eintreten zu können.

Am 23. Mai 2019 gaben 59 WTO-Mitglieder am Rande des OECD-Ministertreffens in Paris bekannt, konkrete plurilaterale Verhandlungen über Domestic Regulation betreffend Dienstleistungen beginnen zu wollen (Joint Statement on Services Domestic Regulation)¹⁶.

Als Ziel wurde formuliert, bis zur nächsten WTO-Ministerkonferenz Ergebnisse zu erzielen, die in die nationalen GATS-Verpflichtungslisten integriert werden können (MFN-Geltung). Insbesondere sollten zu diesem Zeitpunkt der Text eines Referenzpapiers fertiggestellt sein und „indicative draft schedules“ von möglichst vielen WTO-Mitgliedstaaten vorliegen, damit nach der Ministerkonferenz der Zertifizierungsprozess beginnen könne. Bis dato wurden von über 57 WTO-Mitgliedstaaten Entwürfe möglicher Verpflichtungen eingereicht.

Der Verhandlungstext enthält Flexibilitäten für Maßnahmen in Bezug auf Zulassungsanforderungen/-verfahren, Qualifikationsanforderungen/-verfahren sowie technische Standards, die den Handel mit Dienstleistungen beeinflussen und unbeabsichtigte handelsbeschränkende Auswirkungen haben. Die Bestimmungen zielen darauf ab, sicherzustellen, dass die bestehenden Marktzugangs- und Inländerbehandlungsverpflichtungen nicht durch undurchsichtige und komplexe Genehmigungsverfahren zunichtegemacht werden. Den Regierungen soll geholfen werden, die Maßnahmen im eigenen Land umzusetzen, während sie weiterhin die Freiheit haben, ihre nationalen politischen Ziele zu verfolgen. Die Teilnehmergruppe besteht aus 63 WTO-Mitgliedern – sowohl Entwicklungs- als auch Industrieländer –, die über 70 Prozent des weltweiten Dienstleistungshandels abdecken. Alle WTO-Mitglieder sind aber eingeladen, sich den Verhandlungen anzuschließen.

¹⁵ https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/ecom_05feb21_e.htm.

¹⁶ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2021>.

Bei den jüngsten Verhandlungen Anfang März 2021 sagte der Vorsitzende, dass die Gespräche auf dem richtigen Weg sind, um die Verhandlungen auf der zwölften Ministerkonferenz (MC12) abzuschließen¹⁷.

1.4.6 WTO-Streitfälle Airbus (DS 316¹⁸) und Boeing (DS 353¹⁹)

Die beiden Streitfälle „Large Civil Aircraft“ Airbus und Boeing gehen auf die Jahre 2004/2005 zurück und stellen gemeinsam mit einigen weiteren WTO-Streitfällen in diesem Zusammenhang wie DS 347²⁰ und DS 317²¹ und dem getrennt und später verhandelten Baby Boeing Case DS 487²² den größten jemals in der WTO ausgetragenen Konflikt dar.

In den beiden Streitfällen geht es vorrangig um von der EU und den USA, ihren jeweils nationalen Flugzeugherstellern eingeräumte Subventionen, die den beiden Konkurrenten Vorteile brachten.

Gegenstand der Beschwerden waren im Airbus-Fall Subventionen, die Airbus angeblich von der Europäischen Union und bestimmten EU-Mitgliedstaaten für große zivile Flugzeuge erhalten habe, etwa Darlehen der Europäischen Investitionsbank, Infrastrukturmaßnahmen, Maßnahmen im Zusammenhang mit Umstrukturierungen wie Schuldennachlass, Eigenkapitalzufuhren und Garantien sowie Zuschüsse für Forschung und technologische Entwicklung.

Im Boeing-Fall wurde den USA vorgeworfen, Subventionen, die angeblich von US-Bundes-, Landes- und Kommunalregierungen an Boeing für große Zivilflugzeuge geflossen sind, gewährt zu haben. Außerdem sollen Zahlungen, Zugang zu staatlichen Einrichtungen, Ausrüstungen und Mitarbeitern, Zuteilung von geistigen Eigentumsrechten und verschiedene steuerliche und infrastrukturbezogene Maßnahmen gewährt worden sein. Sowohl die USA als auch die EU wurden vom WTO-Panel verurteilt und dazu aufgefordert, die laut WTO-Recht unzulässigen Subventionen einzustellen. Beide Beschwerdeführer legten gegen die ergangenen Urteile Berufung vor dem Appellate Body ein.

Im Jahr 2018 stellte das Berufungsgremium (Appellate Body) fest, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten die früheren WTO-Entscheidungen in Bezug auf die EU-Subventionen für den Flugzeughersteller Airbus nicht vollständig eingehalten haben. Im März 2019 bestätigte das Berufungsgremium, dass auch die USA keine geeigneten Maßnahmen ergriffen hatten, um die WTO-Regeln zu Subventionen für den Flugzeughersteller Boeing einzuhalten.

Im Oktober 2019 ermächtigte die WTO die USA, Gegenmaßnahmen gegen europäische Exporte im Wert von bis zu 7,5 Mrd USD zu ergreifen²³. Der Entscheid ermöglichte den USA damit eine WTO-konforme Einhebung von Zöllen auf den Import von Produkten mit EU-Ursprung. Die diesbezügliche

¹⁷ https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/jssdr_08mar21_e.htm.

¹⁸ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds316_e.htm.

¹⁹ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds353_e.htm.

²⁰ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds347_e.htm.

²¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds317_e.htm.

²² https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds487_e.htm.

²³ https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/316arb_e.htm.

US-Produktliste mit Zusatzzöllen trat am 18. Oktober 2019 in Kraft. Die hauptbetroffenen Warenexporte aus Österreich waren bestimmte Frucht und Gemüsesäfte des KN-Codes 2009.89 (11,3 Mio EUR), Käse des KN-Codes 0406 (4,2 Mio EUR) und bestimmte Fleischprodukte, die mit einem Zusatzzoll von 25% belegt wurden.

Im Februar²⁴ und August 2020²⁵ wurden seitens der USA neuerlich modifizierte Listen von europäischen Produkten veröffentlicht, die im Fall Airbus von Zusatzzöllen betroffen waren.

Mit diesen neuen Zolltariflisten wollten die USA den Druck auf die EU durch eine „Karussell-Taktik“ erhöhen: Dh, neue Zölle werden periodisch auf stets verschiedene Warengruppen angewendet, wodurch mehrere Industriezweige getroffen werden sollen. Für Österreich ergaben sich aufgrund der abgeänderten Zolllisten keine nennenswerten Änderungen.

Im Oktober 2020 ermächtigte die WTO die EU, ähnliche Gegenmaßnahmen auf US-Exporte in die EU im Wert von 4 Mrd USD zu ergreifen, um gegen illegale US-Subventionen für den Flugzeughersteller Boeing vorzugehen. Die EU bemühte sich um ein Abkommen mit den USA, das es der EU erlaubt hätte, diese Zölle zu vermeiden. Da die USA zu diesem Zeitpunkt nicht bereit waren, eine Verhandlungslösung einschließlich einer sofortigen Aufhebung der US-Zölle zu akzeptieren, beschloss die EU am 9. November 2020, ihre Gegenmaßnahmen zu verhängen²⁶.

Sie umfassten zusätzliche Zölle in Höhe von 15% auf Flugzeuge sowie zusätzliche Zölle in Höhe von 25% auf eine Reihe von aus den USA importierten landwirtschaftlichen (zB Lachsfilets, Süßkartoffel, Würzzubereitungen) und industriellen Produkten (zB Fahrradteile, Radlader, Fitnessequipment) und spiegelten damit streng die Gegenmaßnahmen wider, die von den Vereinigten Staaten im Zusammenhang mit dem WTO-Fall zu den Subventionen für Airbus eingeführt wurden.

Am 31. Dezember 2020 änderten die USA den Bezugszeitraum für die Berechnung ihrer Sanktionen, wodurch sich die Palette der von den Zöllen betroffenen EU-Produkte erheblich erweiterte.

Die EU²⁷ und die USA gaben am 5. März 2021 in einem Joint Statement²⁸ völlig überraschend bekannt, dass sämtliche Zusatzzölle infolge der WTO-Urteile bezüglich der Airbus/Boeing Streitfälle für die kommenden vier Monate außer Kraft gesetzt werden, sobald die internen Verfahren auf beiden Seiten²⁹ abgeschlossen sind. Wenige Tage später wurde der Zeitraum der völligen Aus-

²⁴ https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/Notice_of_Modification_of_Section_301_Action_Enforcement_of_U.S._WTO_Rights_in_Large_Civil_Air_craft_Dispute.pdf.

²⁵ <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/august/ustr-modifies-75-billion-wto-award-implementation-relating-illegal-airbus-subsidies>.

²⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_2048.

²⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1047.

²⁸ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/march/tradoc_159458.pdf.

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0425&from=DE>; https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/Notice_of_Modification_Action_Enforcement_LCA_Dispute_March_2021.pdf.

setzung der Zusatzzölle von beiden Seiten von 11. März 2021 bis 11. Juli 2021 (insgesamt vier Monate) festgesetzt.

Somit ist die Voraussetzung für eine langfristige Verhandlungslösung in diesem transatlantischen Konflikt geschaffen.

2 Review der EU-Handelspolitik

Seit 2006 gehört es zu den Übungen der EU, ihre gemeinsame Handelspolitik alle paar Jahre im Rahmen breit angelegter öffentlicher Konsultations- und Diskussionsverfahren zu überprüfen und an neue Herausforderungen und geopolitische Konstellationen anzupassen.

Eine öffentliche Konsultation der EK vom 16. Juni bis zum 15. November 2020³⁰ (Zielgruppe „all interested stakeholders“) läutete den Review der EU-Handelspolitik ein. Über 400 Beiträge langten bei der EK ein. Der nächste wichtige Schritt folgte mit der Präsentation der Mitteilung zu einer offenen, nachhaltigen und entschlossenen EU-Handelspolitik³¹ am 18. Februar 2021 durch den Vizepräsidenten der EK Valdis Dombrovskis³².

Geänderte Rahmenbedingungen wie die COVID-19-Krise, neue Handelskonflikte (zB USA/China, USA/EU), die Krise der Welthandelsorganisation (WTO), der Brexit, der Europäische „Green Deal“ und der mögliche Beitrag der Handelspolitik dazu waren einige der Gründe für die vorgezogene Überprüfung. Nun soll die Mitteilung in den Mitgliedstaaten der EU, im Europäischen Parlament und in der Öffentlichkeit diskutiert werden. Der Ministerrat soll am 20. Mai 2021 seine Schlussfolgerungen dazu verabschieden. Die EU wird mit allen interessierten Stakeholdern die neue EU-Handelsstrategie in den nächsten Jahren umsetzen.

Mit welchen Inhalten gibt die EK die Schwerpunkte um die Diskussion und Umsetzung einer neuen EU-Handelspolitik vor?

Das Konzept einer offenen strategischen Autonomie soll die Abhängigkeiten der EU, ihrer Mitgliedstaaten, ihrer Wirtschaft und ihrer Gesundheitsversorgung, wie sie während der COVID-19-Pandemie zutage traten, verringern und den Wiederaufbau ankurbeln, ohne den offenen und regelbasierten Handel mit ihren Handelspartnern zu beeinträchtigen. Auf die Diversifizierung von Lieferketten, zB durch EU-Handelsabkommen und Handelspartnerschaften, soll ebenso geachtet werden wie auf die Möglichkeiten der EU-Handelspolitik, zu ökologischem und digitalem Wandel beizutragen („twin transformation“). Zu diesem Zweck rücken Nachhaltigkeitsthemen wie Umwelt, der Klimawandel oder internationale Arbeitsstandards weiter in den Mittelpunkt der Diskussion. Der Stärkung des Multilateralismus durch eine Reform der angeschlagenen WTO und die Wiederherstellung eines verbindlichen multilateralen Streitbeilegungssystems nimmt ebenfalls breiten Raum ein. Als geografische Schwerpunktgebiete werden ua die östliche und südliche Nachbarschaft der EU, Afrika

³⁰ https://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=266.

³¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_644.

³² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_817.

und eine neue transatlantische Partnerschaft mit den USA ebenso genannt, wie die Bedeutung und Herausforderung der Handels- und Investitionsbeziehungen mit China. Schließlich werden auch die Pläne zu effektiverer Umsetzung und Durchsetzbarkeit von geltenden multilateralen und bilateralen Handelsregeln, ua durch maßgeschneiderte Online-Informations- und Kommunikationsinstrumente für Wirtschaftstreibende dargelegt („Access2Markets“-Datenbanken³³, Beschwerderegister, Informationen zu Produktkonformität, Zertifizierungen etc). Überall dort, wo internationale Handelsregeln nicht beachtet werden oder fehlen, drohen unfaire Wettbewerbsnachteile für europäische Unternehmen. Die EU wird zur Verteidigung ihrer Werte ihre Palette an Handelsinstrumenten erweitern, die in solchen Fällen gegen unfaire Wettbewerbspraktiken eingesetzt werden können: ein internationales Instrument zur öffentlichen Beschaffung, die EU-Umsetzungsverordnung, die Investitionskontrolle, ein „Anti-Coercive-Instrument“, die Verbesserung der handelspolitischen Schutzinstrumente, neue Möglichkeiten von Exportförderung und Exportkrediten etc). So sollen die Ziele der Offenheit, Nachhaltigkeit und Durchsetzungsfähigkeit der EU-Handelsregeln gesichert werden.

3 Investitionspolitik der EU

3.1 EU-China-Investitionsabkommen (CAI)

Die EU und China erzielten nach siebenjährigen Verhandlungen und 36 offiziellen Verhandlungsrunden am 30. Dezember 2020 eine Grundsatzvereinbarung³⁴ über die Verhandlungen zu einem umfassenden Investitionsabkommen (Comprehensive Agreement on Investment, CAI). Das Abkommen soll zu ausgewogeneren Handelsbeziehungen zwischen der EU und China führen, da die EU traditionell sehr viel offener für ausländische Investitionen ist als China. Es hat gute Ergebnisse in drei wichtigen Bereichen geliefert:

- Marktzugang,
- gleiche Wettbewerbsbedingungen und
- nachhaltige Entwicklung.

Die Einigung kam in einer Videokonferenz zustande, an der der chinesische Präsident Xi Jinping, Kommissionspräsidentin von der Leyen, der Präsident des Europäischen Rates Charles Michel und die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel im Namen des EU-Ratsvorsitzes sowie der französische Präsident Emmanuel Macron teilnahmen. China verpflichtete sich dazu, Investoren aus der EU einen umfassenderen Marktzugang als je zuvor zu gewähren, einschließlich einiger wichtiger neuer Marktöffnungen in Schlüsselsektoren (zB Energie-Fahrzeuge, Cloud-Dienstleistungen, Finanzdienstleistungen und Gesundheitsversorgung). China verpflichtete sich außerdem, eine faire Behandlung von EU-Unternehmen zu gewährleisten, sodass sie in China unter faireren Wettbewerbsbedingungen agieren können; dies betrifft ua Vorgaben

³³ <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/>.

³⁴ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2233>.

für staatseigene Unternehmen, die Transparenz von Subventionen und Regeln zur Verhinderung von erzwungenem Technologietransfer. Zudem hat sich China erstmals bereit erklärt, ehrgeizige Bestimmungen für eine nachhaltige Entwicklung in Kraft zu setzen; dies umfasst auch Verpflichtungen zur Umsetzung, Ratifizierung und Einhaltung der wichtigsten ILO(International Labour Organisation)-Kernarbeitsnormen, einschließlich Zwangsarbeit und die Verpflichtung zur wirksamen Umsetzung des Pariser Klimaschutzübereinkommens.

Das Verhandlungspaket enthält auch weitere Verfahrensgarantien sowie die Einrichtung einer Arbeitsgruppe für Nachhaltigkeit, die direkt an den gemeinsamen Ausschuss auf der Ebene des leitenden Vizepräsidenten über die Umsetzung des Nachhaltigkeits-Kapitels berichten wird. Das CAI beinhaltet darüber hinaus einen soliden institutionellen Rahmen für die Überwachung seiner Umsetzung und die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Staaten. Der wahre Mehrwert dieses Abkommens wird von seiner effektiven Umsetzung und ordnungsgemäßen Durchsetzung abhängen.

Am 12. März 2021 hat die EK die Listen der Verpflichtungen (Marktzugangsangebote) veröffentlicht³⁵, der reine Abkommenstext wurde bereits im Jänner 2021 veröffentlicht.

Der Text des Abkommens wird nun juristisch überprüft und übersetzt, bevor er von der EK zur Annahme und Ratifizierung dem Rat der Europäischen Union und dem Europäische Parlament vorgelegt werden kann.

Da die EU und China im Bereich Investitionsschutz keine Einigung erzielen konnten, sieht die „Rendezvous-Klausel“ in den Schlussbestimmungen des CAI vor, dass Verhandlungen zum Investitionsschutz und zur Investor-Staat-Streitbeilegung parallel fortgeführt und innerhalb von zwei Jahren nach Unterzeichnung des CAI abgeschlossen werden sollen (Bemühensverpflichtung).

Einstweilen sind Investoren fast aller EU-Mitgliedstaaten (außer Irland) durch geltende bilaterale Investitionsschutzabkommen (BITs) mit China geschützt (Hinweis: BIT Österreich-China, seit 11. Oktober 1986 in Kraft, BGBl Nr 1986/537³⁶).

Derzeit wird der Text zum Investitionsschutz vorbereitet und soll danach an die EU-Mitgliedstaaten übermittelt werden. Wann die Verhandlungen zum Investitionsschutz konkret beginnen werden, muss die EKnoch mit China vereinbaren.³⁷

3.2 Investitionsschutz – bilaterale und multilaterale Investitionsgerichtsbarkeit

Die EU verhandelt seit einigen Jahren in ihren bilateralen Handels-, Investitions- und Investitionsschutzabkommen mit Drittstaaten einen reformierten Ansatz zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten zwischen Investoren und

³⁵ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2253>.

³⁶ https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1986_537_0/1986_537_0.pdf.

³⁷ Nähere Informationen unter <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-china-agreement/>.

Staaten mit klareren und präziseren Regeln für den Investitionsschutz und einem Streitbeilegungsmechanismus in Form eines ständigen Investitionsgerichtes.

Diese Investitionsgerichtsbarkeit ist bereits im Handelsabkommen der EU mit Kanada (CETA) enthalten, das Österreich im Mai 2019 ratifiziert hat, aber erst seine Anwendung findet, sobald auch die nationalen Parlamente der restlichen EU-Mitgliedstaaten ihre Zustimmung erteilt haben und das Abkommen vollständig in Kraft tritt.

Ähnlich verhält es sich auch mit den Investitionsschutzabkommen der EU mit Singapur und Vietnam, die bereits 2019 bzw 2020 vom Europäischen Parlament genehmigt wurden, aber ebenfalls noch von allen nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten sowie dem Parlament von Singapur ratifiziert werden müssen, damit sie in Kraft treten können.

Die von der EK reformierte Investitionsstreitbeilegung stößt also einerseits bei den eigenen Mitgliedstaaten und den jeweiligen Verhandlungspartnern durch zögernde bzw mangelnde Ratifikation und andererseits sogar durch mangelnden Verhandlungswillen von Drittstaaten an ihre Grenzen. Denn obwohl parallel verhandelt, konnte das Investitionsschutzabkommen der EU mit Japan im Gegensatz zum Handelsabkommen (seit 1. Februar 2019 in Kraft) aufgrund der Ablehnung des Investitionsgerichtssystems durch Japan noch immer nicht abgeschlossen werden. Und wie oben beschrieben, konnte auch China bisher zu keinen Investitionsschutzregeln samt Streitbeilegung im bereits verhandelten umfassenden EU-China Investitionsabkommen (CAI) gewonnen werden.

Das Investitionsgerichtssystem soll dennoch in allen zukünftigen Investitionsschutzabkommen, die derzeit von der EU mit unterschiedlichen Fortschritten mit Indonesien, Mexiko, Myanmar, Thailand und Tunesien verhandelt werden, zur Anwendung kommen.

Die EK ist auch federführend bei den Bemühungen mit ihren Handelspartnern, einen multilateralen Investitionsgerichtshof (MIC) zur Entscheidung von Investitionsstreitigkeiten einzurichten. Hier konnte aber auch 2020 seitens der EK keine kritische Masse an Befürwortern gefunden werden. Vor allem die USA, Japan und Russland stehen der Idee eines MIC weiterhin ablehnend gegenüber.

3.3 Investitionspolitik in Österreich: Investitionskontrollgesetz (InvKG)

Das neue österreichische Investitionskontrollgesetz (InvKG)³⁸ trat am 24. Juli 2020 in Kraft. Mit dem Investitionskontrollgesetz hat der Bundesgesetzgeber eine umfassende Rechtsgrundlage geschaffen, um Übernahmen oder Beteiligungen ausländischer Personen an österreichischen Unternehmen zu untersagen oder an Auflagen und Bedingungen zu knüpfen, wenn der Erwerb möglicherweise die Sicherheit oder öffentlichen Ordnung einschließlich der Krisen- und Daseinsvorsorge gefährdet. Eine umfangreiche Liste der darunter fallenden Wirtschaftssektoren (zB kritische Infrastrukturen, Informationstechnik, Telekommunikation, Forschungseinrichtungen, Verkehr und Trans-

³⁸ <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-china-agreement/>.

port, Gesundheit, Lebensmittel, chemische Industrie künstliche Intelligenz, Robotik, Halbleiter, Cybersicherheit etc) findet sich in einem Anhang des InvKG.

Das Gesetz soll eine Sicherstellung der Versorgungssicherheit und der Infrastruktur einschließlich der Forschung und Entwicklung gewährleisten sowie eine Abwanderung von Schlüsselindustrien und Hochtechnologien aus Österreich verhindern. Der Schwellenwert zur Überprüfung liegt allgemein bei 25%, für besonders heikle und kritische Investitionen wurde er in besonders sensiblen Bereichen auf 10% gesenkt.

Eine Änderung der österreichischen Investitionskontrolle (ursprünglich nur als Novellierung des § 25a Außenwirtschaftsgesetz³⁹ angedacht) stand schon seit Schaffung der europäischen FDI-Screening-Verordnung (Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union⁴⁰) im April 2019 aufgrund des dadurch entstandenen Anpassungsbedarfes im Raum. Aufgrund diverser innenpolitischer Entwicklungen verzögerte sich dieses Vorhaben allerdings und fiel somit mitten in die COVID-19-Zeit des ersten Lockdowns im April 2020.

Das Investitionskontrollgesetz wurde an die vorgegebenen Screening-Faktoren der EU-Verordnung angepasst und es wurden Fristen und zu schaffende Kontaktpunkte, um einen europäischen Kooperationsmechanismus zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und der EK zu gewährleisten, festgelegt. Auch die übrigen Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bis Oktober 2020 einen vollwertigen Screening-Mechanismus einzurichten und alle Voraussetzungen zu schaffen, um potenzielle Fälle zu behandeln, in denen der Erwerb oder die Kontrolle eines bestimmten Unternehmens, einer bestimmten Infrastruktur oder Technologie durch einen ausländischen Investor ein Risiko für die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in der EU darstellen würde.

Dadurch ist es den Mitgliedstaaten möglich, zusammenzuarbeiten, wenn es um die Überprüfung von FDI-Fällen geht, bei denen ausländische Investitionen Auswirkungen auf den EU-Binnenmarkt haben könnten.

Wichtigste Änderungen der Investitionskontrolle im Vergleich zum § 25a AußWG 2011 im Überblick:

- Präzisere Festlegung der erfassten Sektoren sowohl für die 25%- als auch die 10%-Schwelle in einem Anhang zum InvKG
- Bessere Prüfmöglichkeit von indirekten Erwerben
- Absenkung der Prüfschwelle auf 10% in den folgenden sechs besonders sensiblen Bereichen:
 1. Verteidigungsgüter und -technologien
 2. Betreiben kritischer Infrastruktur

³⁹ 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.

⁴⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=DE>.

3. Betreiben kritischer digitaler Infrastruktur, insbesondere 5G-Infrastruktur
 4. Wasser
 5. Betreiben von Systemen, die die Datensouveränität der Republik Österreich gewährleisten
 6. Forschung und Entwicklung in den Bereichen Arzneimittel, Impfstoffe, Medizinprodukte und persönliche Schutzausrüstung – zunächst befristet bis Ende 2022 (eine Aufnahme in den Gesetzestext, der durch die COVID-19-Situation gegeben war/ist)
- Erleichterungen für bestimmte Kleinunternehmen (inklusive Start-Ups): keine Genehmigungspflicht, wenn das österreichische Zielunternehmen weniger als zehn Beschäftigte und einen Jahresumsatz oder eine Jahresbilanzsumme von unter zwei Millionen Euro hat
 - Möglichkeit der Beantragung einer Unbedenklichkeitsbescheinigung
 - Kooperationsmechanismus zwischen den Mitgliedsstaaten der EU und der EK

4 Bilaterale Handelsbeziehungen der EU

4.1 Happy Birthday!!! CETA wurde drei Jahre alt

Das vor wenigen Jahren noch als Einfallstor der USA nach Europa, als das Ende hoher Standards in der EU kritisch kommentierte bzw vielfach abgelehnte Handelsabkommen der EU mit Kanada, CETA, feierte im September 2020 seinen dritten Geburtstag. Das „Comprehensive Economic and Trade Agreement“ wird seit dem 21. September 2017 in der EU vorläufig angewendet, zwar nicht in allen – aber in allen handelsrelevanten – Teilen. Von der Anwendung ausgenommen ist vor allem der Investitionsschutz, der, geht es nach den „Globalisierungskritikern“, die Unabhängigkeit unserer Parlamente und die Demokratie gefährde, da wirtschaftsrelevante Gesetze dann unter dem Einfluss von Investoren und „Großkonzernen“ gemacht würden⁴¹.

Zurück zu den Fakten:

Die EK rechnet vor, dass der Handel mit Waren in den letzten drei Jahren um 24%, der Handel mit Dienstleistungen um 25% gestiegen ist⁴². Diese Zuwächse lagen deutlich über jenen mit Drittstaaten ohne Handelsabkommen.

Über 20 gemeinsame Ausschüsse und Arbeitsgruppen, die vom CETA zur Vermeidung und Beseitigung von ungerechtfertigten Handelshemmnissen sowie zur Intensivierung der Zusammenarbeit eingerichtet wurden (darunter auch das angeblich intransparente und als „an den Parlamenten vorbei“ Gesetze schaffend kritisierte „Regulatory Cooperation Forum“), haben in den letzten drei Jahren mehrmals getagt. Die EU veröffentlichte auf einer eigens dafür

⁴¹ CETA – Angriff auf die Demokratie (YouTube: https://www.youtube.com/watch?v=XrXbXGBwd_I); Belgium: Dozens protest against CETA and TTIP trade deals in Brussels (YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=VqOMiBYBZ58>).

⁴² <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2184>.

eingerrichteten Website⁴³ vor jeder Sitzung die gemeinsame Tagesordnung und nach jeder Sitzung einen gemeinsam mit Kanada verfassten Bericht, der ebenfalls veröffentlicht wird. Jede gesetzesändernde Beschlussfassung in einem dieser gemeinsamen Gremien bedarf, wie in jedem EU-Handelsabkommen, auf EU-Seite der vorherigen Beschlussfassung im Ministerrat und im Europäischen Parlament.

Anlässlich eines Webinars der EU-Canada Chamber of Commerce (EUCCAN)⁴⁴ am 24. September 2020 kamen viele der gemeinsamen Erfolge und Herausforderungen der letzten drei und der kommenden Jahre zur Sprache.

Für eine Anwendung des gesamten CETA ist seine Ratifizierung durch alle nationalen Parlamente aller 27 EU-Mitgliedstaaten erforderlich. Diese sind noch nicht zur Gänze erfolgt⁴⁵. Das österreichische Parlament hat CETA im Mai 2019 ratifiziert.

4.2 Steht US-Präsident Biden für eine Verbesserung der transatlantischen Handelsbeziehungen?

Dass im Frühjahr 2021 noch keine konkreten Strategien und Konzepte für eine neue US-Handelspolitik der Biden-Administration vorliegen, darf aus mehreren Gründen nicht verwundern.

Schon der Präsidentschaftskandidat Biden definierte als seine drei Prioritäten die Aufarbeitung innenpolitischer Herausforderungen (COVID-19-Pandemie, Arbeitslosigkeit, wirtschaftlicher Wiederaufbau etc) sowie die komplexen Themen der US-Beziehungen zu China und des Klimawandels. Präsident Biden betonte dann sehr rasch die Bedeutung verbesserter und stabiler Beziehungen der USA zu seinen Partnern und Verbündeten sowie die Rückkehr zu Multilateralismus statt Unilateralismus, zu Kooperation statt Konfrontation. Sowohl die inhaltlichen als auch die umgangstechnischen Prioritäten des neuen US-Präsidenten werden unmittelbare Auswirkungen auf die transatlantischen Handelsbeziehungen zeitigen. Beobachter meinen, der Ton der USA gegenüber seinen Partnerländern würde sich mit Präsident Biden jedenfalls verbessern, in der Sache wäre aufgrund einer traditionell handelskritischen Linie der Demokraten und der aktuellen kritischen öffentlichen Meinung gegenüber liberalen Handelsbeziehungen eine gewisse Kontinuität der US-Handelspolitik durchaus zu erwarten.

Da jeder Präsidentschaftswechsel in den USA auch einen Austausch der gesamten höherrangigen Beamenschaft nach sich zieht, folgen sachpolitische Arbeitsprogramme der unterschiedlichen Ressorts den Nominierungen, Hearings und Bestätigungen durch den Kongress – ein Prozess, der regelmäßig mehrerer Monate bedarf. Die Besetzung der US-Handelsbeauftragten (USTR)

⁴³ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1811>.

⁴⁴ Panel discussion: CETA – Three years after, working together for economic recovery (YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=Dq5ErBJzdmE>).

⁴⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2016017>.

mit Kathrine Tai⁴⁶ und der US Secretary of Commerce mit Gina Raimondo⁴⁷ wurden vom Kongress bestätigt. Beide werden für die transatlantischen Handelsbeziehungen eine wichtige Rolle auf der Seite der USA wahrnehmen.

Dennoch war Präsident Biden mit handelspolitisch relevanten Initiativen bisher keineswegs untätig. Die USA zeigten erstmals nach Jahren wieder Kooperationsbereitschaft in der Welthandelsorganisation (WTO) und stimmten der längst überfälligen Bestellung der nigerianischen Kandidatin Dr. Ngozi Okonjo-Iweala als Generaldirektorin⁴⁸ zu. Auch die Zustimmung der USA zur Aufteilung der WTO-Landwirtschaftsquoten zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich im Zuge des Brexits oder die Aussetzung der von der WTO im Rahmen des Airbus/Boeing-Streitfalls genehmigten zusätzlichen US-Importzölle auf EU-Waren im Ausmaß von 7,5 Mrd USD jährlich bzw von zusätzlichen EU-Importzöllen auf US-Waren im Ausmaß von 4 Mrd USD gelten als erstes Zeichen des guten Willens, bestehende Handelskonflikte gemeinsam zu lösen.

Und der ungelösten Handelskonflikte gibt es viele:

Da wären die US-Zusatzzölle beim Import auf Stahl und Aluminium, Photovoltaik-Panels, Waschmaschinen, Mobilkräne, teilweise mit der Begründung, die Importe dieser Waren würden die nationale Sicherheit der USA gefährden. Aus bisherigen Äußerungen sowohl von Präsident Biden als auch von USTR Katherine Tai lässt sich bisher keine Bereitschaft zur Aufhebung dieser Zölle erkennen. Auf ein Angebot der EU, auch die US-Stahlzölle und EU-Gegenmaßnahmen für sechs Monate auszusetzen, gingen die USA bisher nicht ein. Die EU führte die erste Tranche ihrer Gegenmaßnahmen auf bestimmte US-Produkte im Juni 2018 und eine zweite Tranche ab 1. Juni 2021 per Verordnung⁴⁹ ein. Wird also keine gemeinsame Lösung erreicht, treten mit 1. Juni 2021 automatisch weitere EU-Importzölle auf ausgewählte US-Waren im Gesamtwert von ca 3 Mrd EUR in Kraft.

Auch die Wiederaufnahme von Verhandlungen zu einem bilateralen Handelsabkommen zwischen der EU und den USA ist aus unterschiedlichen Gründen in weitere Ferne gerückt. Die EU schlägt stattdessen verstärkte Kooperation der regulatorischen Zusammenarbeit, vor für Zukunftstechnologien (künstliche Intelligenz, Umwelttechnologien, Klimaschutz, „Transatlantic Trade and Technology Council“), bei der gegenseitigen Anerkennung von Konformitätsbewertungen oder bei Sektorlösungen vor.

Weitere Diskussionen werden auch über die Digitalsteuer und die angedrohten US-Gegenmaßnahmen notwendig.

Die Aussetzung der WTO-Airbus/Boeing-Zölle stellt noch keine endgültige Lösung der strittigen Frage nach unerlaubten Subventionen der USA und der

⁴⁶ <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/february/opening-statement-ambassador-designate-katherine-tai-senate-finance-committee> und <https://www.politico.com/news/2021/02/25/katherine-tai-senate-hearing-471651>.

⁴⁷ <https://www.commerce.gov/about/leadership/gina-m-raimondo>.

⁴⁸ https://www.wto.org/english/news_e/spno_e/spno1_e.htm.

⁴⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0886&from=DE>.

EU zugunsten der Zivilluftfahrt dar. Gespräche mit dem Ziel einer Verhandlungslösung haben begonnen.

Auch die US-Sanktionspolitik, Exportkontrolle und extraterritorial wirkende US-Bestimmungen (Sanktionen gegen Iran oder Russland, North Stream 2, ...) bieten mit ihren direkten und indirekten Auswirkungen auf die weltweiten Handels- und Investitionsbeziehungen europäischer Unternehmen immer wieder Konfliktpotenzial.

Eine weitere zentrale Frage stellt jene nach den Beziehungen der USA mit China dar. Nach letzten Äußerungen der USTR Katherine Tai dürfte die künftige China-Strategie der USA sowohl Elemente der Rivalität als auch der Kooperation beinhalten. Fragen nach den globalen Lieferketten, deren Aufbau, Förderung oder Behinderung, nach der Behandlung von Überkapazitäten in bestimmten Sektoren, nach Marktöffnung, nach Diversifizierung und Risikostreuung, nach staatlichen Subventionen, der Stellung von Staatsbetrieben, nach erzwungenem Technologietransfer oder dem effektiven Schutz geistiger Eigentumsrechte werden wichtige Elemente einer US-Strategie darstellen.

4.3 Das Handels- und Kooperationsabkommen der EU mit dem Vereinigten Königreich – der Handelsteil

Die scheinbar unendliche Geschichte des Ausscheidens des Vereinigten Königreichs (VK) aus der EU hat mit dem Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem VK⁵⁰ (Abkommen) ihr vorläufiges Ende erreicht. Die politische Einigung der Verhandler erfolgte buchstäblich im letzten Augenblick, am 24. Dezember 2020. Seit 1. Jänner 2021 wird das Abkommen vorläufig angewendet.

In den darauffolgenden Tagen und Wochen wurde klar, dass die Brexit-Vorbereitungen insbesondere – aber nicht ausschließlich – der kleinen und mittleren Unternehmen auf beiden Seiten, teils aufgrund der Unsicherheiten und mangelnde Information während der Verhandlungen, teils aufgrund der gleichzeitig zu bewältigenden Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, unzureichend waren. Viele Inhalte des Abkommens waren den exportierenden und importierenden Unternehmen unklar oder nicht bekannt. Der Bedarf an praxisnahen Informationen über die jeweils in der EU und im VK geltenden Regeln war enorm und ist auch weiterhin gegeben.

Die handelspolitischen Inhalte des Abkommens sind folgende:

- Bilateralen Handel mit Waren, Dienstleistungen, Investitionen
- Fragen zur Höhe des Zolls, Zollanmeldungen, Zollverfahren
- Präferenzuelle bilaterale Ursprungsregeln
- Regulatorische Zusammenarbeit der EU- und VK-Behörden
- Bestimmungen zu Veterinärwesen und Pflanzenschutz (SPS) für landwirtschaftliche und technischen Fragen für nicht-landwirtschaftliche Waren (TBT)

⁵⁰ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231(01)&from=DE).

- Sektorale Zusammenarbeit für KFZ, Chemikalien, Medizinprodukte, Wein, Bioprodukte
- Regeln für den fairen Wettbewerb (Level Playing Field, LPF, siehe unten)
- Kapitel zu kleinen und mittleren Unternehmen (KMU): Zugang zu Informationen über Umsetzung und Anwendung des Abkommens, Einrichtung von einschlägigen KMU-Webseiten sowie KMU-Kontaktstellen durch die Vertragspartner etc
- Öffentliche Beschaffung (Marktöffnung, Transparenz)
- Schutz geistiger Eigentumsrechte und Innovation
- Umsetzungsbestimmungen, mehr als zwanzig gemeinsame Ausschüsse und Arbeitsgruppen, Berichtspflichten
- Regeln zur bilateralen Staat-zu-Staat-Streitbeilegung
- Regeln zu unilateralen Gegen-, Abhilfe- oder Ausgleichsmaßnahmen („remedial or rebalancing measures“), die insbesondere bei Verstößen gegen Regeln zum fairen Wettbewerb ergriffen werden können.

Gerade die Abkommensbestimmungen über den fairen Wettbewerb (das „Level Playing Field“, LPF) wurden besonders hart verhandelt. Die EU wollte dem VK den Zugang auf ihre Märkte mit Zoll- und Quotenfreiheit nur gewähren, wenn Wettbewerbsnachteile durch andere, vor allem weniger strenge Standards des VK in wichtigen Wirtschaftsbereichen in der Zukunft verhindert oder zumindest gemeinsam verwaltet würden („divergence management“). Zu diesen Bereichen gehören die staatlichen Beihilfen, Wettbewerbsregeln wie Monopole, Kartelle, aber auch staatseigene Betriebe, der Steuerwettbewerb oder ein Nachhaltigkeitskapitel mit Bestimmungen zu Umwelt und Klima (internationale Umwelt- und Klimaschutzabkommen, „green goods“, das Vorsorgeprinzip, das „polluter pays“-Prinzip, die Zusammenarbeit der jeweiligen Behörden etc), sowie zu Arbeit und Soziales (internationale Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO, die Europäische Sozialcharta, „decent work“, Fragen der Entlohnung, der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, der Nicht-Diskriminierung, der soziale Dialog etc). Bei Verstößen gegen die vereinbarten Bestimmungen zum fairen Wettbewerb ist neben der bilateralen Streitbeilegung die Möglichkeit von begründeten unilateralen Gegen-, Abhilfe- oder Ausgleichsmaßnahmen (remedial or rebalancing measures) beider Vertragsparteien vorgesehen.

Die politische Einigung vom 24. Dezember 2020 enthält wenige bis keine Bestimmungen für wichtige Wirtschaftsbereiche wie zum gemeinsamen Handel mit Dienstleistungen, mit Finanzdienstleistungen, zum Datenschutz, zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsdiplomen uam.

4.4 Handelsabkommen der EU mit Vietnam

Am 1. August 2020 trat das Handelsabkommen der EU mit Vietnam⁵¹ in Kraft. Es ist das umfassendste Handelsabkommen, das die EU jemals mit einem

⁵¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A0612\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A0612(01)&from=DE).

Entwicklungsland abgeschlossen hat. Neben der Verbesserung der Marktzugangsbedingungen für Waren, Dienstleistungen und Investitionen enthält das Abkommen auch Regelungen zum Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen, zu sanitären und phytosanitären Maßnahmen (SPS), zum Schutz geistigen Eigentums (IPR) inklusive geografischer Herkunftsbezeichnungen (GIs), zum Beschaffungswesen, zu Regulierungsfragen, zum Wettbewerb und zur nachhaltigen Entwicklung.

Mit Inkrafttreten des Abkommens hat Vietnam für 65% der EU-Einfuhren seine Zölle gesenkt. Weiterer Zollabbau seitens Vietnams wird innerhalb von zehn Jahren erfolgen. Im Gegenzug hat die EU damit begonnen, ihre Zölle innerhalb von sieben Jahren zu beseitigen. Wenn das Handelsabkommen vollständig umgesetzt wurde, werden fast alle Zölle (über 99%) zwischen der EU und Vietnam mit Ausnahme einer kleinen Anzahl von Zolltarifpositionen, für die die EU und Vietnam Zollkontingente vereinbart haben, beseitigt sein. Die EU wird bei einigen sensiblen landwirtschaftlichen Produkte die Zölle nicht vollständige abbauen. Für diese Waren aus Vietnam, wie Reis, Mais, Knoblauch, Champignons, Zucker und hoch zuckerhaltige Produkte, Maniokstärke, Surimi und Thunfischkonserven, hat die EU Zollkontingente eingerichtet.

Im Handelsabkommen hat sich Vietnam verpflichtet, fast alle seine Exportzölle abzuschaffen und den Handel mit Finanzdienstleistungen, Telekommunikation, Verkehr sowie Post- und Kurierdienste zu liberalisieren. Auch wird es durch das Handelsabkommen EU-Unternehmen ermöglicht, bei öffentlichen Ausschreibungen der Vietnamesischen Ministerien (einschließlich Infrastruktur), der wichtigsten Staatsunternehmen (wie zB Energieversorgungsunternehmen und bundesweite Bahnbetreiber), der 34 öffentlichen Krankenhäuser sowie der beiden größten vietnamesischen Städten Hanoi und Ho-Chi-Min-Stadt mitzubieten.

Das Handelsabkommen enthält auch eine rechtlich verbindliche Verknüpfung mit dem 2012 unterzeichneten Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) der EU mit Vietnam, das eine Menschenrechtsklausel und Bestimmungen über die Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte beinhaltet. Das PKA legt fest, dass Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wesentliche Bestandteile der Beziehung zwischen der EU und Vietnam sind. Die Verbindung zwischen dem Handelsabkommen und dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen stellt sicher, dass Menschenrechte auch Bestandteil der Handelsbeziehungen zwischen der EU und Vietnam sind. Das beinhaltet auch das Recht, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, einschließlich der Suspendierung des Handelsabkommens, im Falle eines größeren Verstoßes gegen die wesentlichen Elemente des PKA.

4.5 Abkommen zum Schutz von geografischen Herkunftsbezeichnungen (GIs) der EU mit China

Am 10. September 2010 ermächtigte der Rat die EK, Verhandlungen mit China über ein Abkommen über die Zusammenarbeit im Bereich der geografischen Angaben (GIs) und deren Schutz aufzunehmen. Die Verhandlungen begannen 2011 und konnten am 6. November 2019 offiziell abgeschlossen werden.

Nach Zustimmung durch den Rat wurde das Abkommen am 14. September 2020 unterzeichnet. Nachdem auch das Europäische Parlament seine Zustimmung erteilt hatte, trat das Abkommen über die Zusammenarbeit im Bereich der geografischen Angaben am 1. März 2021 in Kraft⁵².

Mit Inkrafttreten des Abkommens werden in einem ersten Schritt jeweils 100 GIs, ua auch „*Steirisches Kürbiskernöl*“, geschützt. Vier Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens wird dessen Geltungsbereich auf weitere 175 GIs von Seiten der EU, ua Inländerrum, Jägertee, Tiroler Bergkäse, Tiroler Speck oder Vorarlberger Bergkäse, und China ausgeweitet.

Der Wert der EU-Ausfuhren von Agrar- und Lebensmittelerzeugnissen nach China, dem drittgrößten Bestimmungsland 2019, belief sich auf 14,5 Mrd Euro. 9% davon waren durch geographische Angaben geschützte Erzeugnisse, zu denen Weine, Spirituosen und andere Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse gehören. Damit ist China auch der zweitgrößte Absatzmarkt für GIs.

Wertmäßig entfallen auf den Markt für EU-Erzeugnisse mit geografischen Angaben etwa 74,8 Mrd Euro oder 6,85% der Lebensmittel- und Getränkeherzeugung der EU. Die betreffenden Ausfuhren im Wert von 16,9 Mrd Euro machen 15,4% aller Lebensmittel- und Getränkeausfuhren der EU aus.

4.6 Weitere Abkommen

Am 28. Juni 2019 konnte eine Einigung über den Abkommenstext („agreement in principle“) zwischen der EU und den **Mercosur-Ländern** für ein **Assoziierungsabkommen** erzielt werden. Auf Basis dieser Vereinbarung wurde der Text von den Vertragsparteien einer juristischen Prüfung („legal scrubbing“) unterzogen, die sich derzeit in der Endphase befindet. Anschließend wird der Text in alle EU-Amtssprachen übersetzt. Die EK hat Ende 2020 entschieden, das Abkommen erst dann dem Rat der EU (EU-Mitgliedstaaten) und dem Europäischen Parlament zur Genehmigung vorzulegen, wenn es „pre-ratification commitments“ seitens der Mercosur-Länder, vor allem im Zusammenhang mit den Verpflichtungen zur Einhaltung des Pariser Klimaschutzabkommens und zur Entwaldung, gibt. Diese sollen voraussichtlich in Form einer Joint Declaration dem Abkommen beigefügt werden, die derzeit mit den Mercosur-Ländern vereinbart wird.

Bei der neunten Verhandlungsrunde der EU mit **Chile** vom 11. bis 22. Jänner 2021⁵³ zur **Modernisierung des Handelsteils des bestehenden Assoziierungsabkommens** gab es erhebliche Fortschritte bei den Kapiteln Subventionen und Wettbewerb, Ursprungsregeln, Zoll und Handelserleichterung sowie handelspolitische Schutzmaßnahmen. In Bezug auf gute Regulierungspraktiken sind nur noch wenige offene Fragen zu klären. Das Kapitel über Transparenz konnte während der 9. Verhandlungsrunde abgeschlossen werden. Trotz konstruktiver Diskussionen sind noch viele Fragen offen, die weitere Diskussionen vor der nächsten Verhandlungsrunde, die für den 19. bis 30. April 2021 geplant ist, erfordern.

⁵² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1204\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1204(01)&from=DE).

⁵³ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159408.pdf.

Die 10. Verhandlungsrunde der EU mit **Indonesien** über ein **Handelsabkommen** fand vom 22. Februar bis 5. März 2021 statt.⁵⁴ Fast alle Arbeitsgruppen trafen sich, außer jene für sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPS), Betrugsbekämpfung und wirtschaftliche Zusammenarbeit. In mehreren Kapiteln konnten weitere Fortschritte erzielt werden. Ein Durchbruch bei offenen Fragen, die eine Änderung der Politik oder der Gesetzgebung erfordern würden, konnte nicht erreicht werden. Es fanden auch keine Gespräche über den Marktzugang für Waren statt, aber beide Seiten vereinbarten, offene technische Fragen dazu und zu der erstellen Liste von Folgepunkten vor dem nächsten Treffen zu klären. Die nächste Verhandlungsrunde ist für Juni 2021 geplant.

Von 9. bis 19. März 2021 fand bereits die zehnte Verhandlungsrunde der EU mit **Australien** über ein **Handelsabkommen** statt⁵⁵. In 28 Arbeitsgruppen und Untergruppen wurde weiter über die jeweiligen Textvorschläge diskutiert und die zugrundeliegenden Konzepte und Praktiken, die Verknüpfung mit internationalen Abkommen sowie soweit relevant die Beteiligung der verschiedenen Regierungsebenen geklärt. Wo es möglich war, einigten sich die Verhandlungsführer im Prinzip auf Textteile, die für beide Seiten akzeptabel sind. Die Verhandlungen über das Kapitel Zoll und Handelserleichterungen wurden vorläufig abgeschlossen. Bei den Verhandlungen über Dienstleistungen konzentrierte man sich darauf, für beide Parteien akzeptable Kompromisse zu finden. So konnte das Kapitel über Lieferdienste vorläufig abgeschlossen werden. Es wurde eine Reihe von Folgemaßnahmen beschlossen. So soll zB in den kommenden Monaten durch den Austausch von überarbeiteten Angeboten zur öffentlichen Beschaffung weitere Fortschritt erzielt werden. Die 11. Verhandlungsrunde ist vorläufig für Juni 2021 angesetzt.

Die mittlerweile 10. Verhandlungsrunde der EU mit **Neuseeland** über ein **Handelsabkommen** fand vom 22. bis 30. März 2021 im Rahmen einer Videokonferenz statt⁵⁶. Die Gespräche betrafen alle Bereiche des künftigen Abkommens mit Ausnahme der Kapitel zu Wettbewerb und Subventionen sowie zu staatlichen Unternehmen. Zu Handel mit Waren konnten weitere Fortschritte im gesamten Text erzielt werden und so mit Ausnahme derjenigen Artikel, die sich auf die Ursprungskennzeichnung und die Zollgebühren beziehen, alle Artikel im Prinzip vereinbart werden. Zum ersten Mal wurde über ein Kapitel zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen diskutiert. Es wurde vereinbart, vor der nächsten Verhandlungsrunde „inter-sessional meetings“ bezüglich der Annexe zur Konformitätserklärung des Lieferanten (Supplier's Declaration of Conformity, SDoC) und zu Wein und Spirituosen abzuhalten. Der Termin für die 11. Verhandlungsrunde ist noch nicht bestätigt.

⁵⁴ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/march/tradoc_159484.pdf.

⁵⁵ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/march/tradoc_159518.pdf.

⁵⁶ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/april/tradoc_159556.pdf.

4.7 Bericht zur Umsetzung der Handelsabkommen der Europäischen Kommission

Anfang 2021 verfügt die EU über das größte Handelsnetz der Welt, basierend auf 46 Handelsabkommen mit 78 Ländern. 35 Millionen Arbeitsplätze in der EU hängen von Exporten in Länder außerhalb der EU ab.

2019 belief sich der Handel mit 76 Partnerländern auf 1,345 Mrd EUR, was 33% des Außenhandels der EU entspricht (34% aller Ausfuhren und 33% aller Einfuhren).

Die EU-Ausfuhren von Agrarlebensmitteln in Handelspartnerländer nahmen im Vergleich zu 2018 um 8,7% zu, die Ausfuhren von Agrarlebensmitteln nach Japan sogar um 16%.

Die EU-Ausfuhren von Industriegütern stiegen von +1,9% 2018 auf +3,7% 2019 (Maschinen +1,5%, Chemikalien +6,3% und Beförderungsmittel +5,7%). Ein besonders beeindruckendes Wachstum konnte bei den EU-Exporten nach Kanada verzeichnet werden: Maschinen +15% und pharmazeutische Erzeugnisse +18%.

Der vierte Bericht über die Umsetzung von Handelsabkommen, der am 12. November 2020⁵⁷ veröffentlicht wurde, stellt eine Aktualisierung der Aktivitäten der EK bei der Umsetzung der Handelsabkommen dar und fasst die wesentlichen Entwicklungen in Bezug auf 36 Handelsabkommen der EU mit 65 Partnerländern, die 2019 zumindest mehrere Monate lang Anwendung fanden, zusammen.

Die Einfuhren und Ausfuhren im Rahmen dieser 36 Handelsabkommen stiegen weiter an (2,6% bzw 4,1%). Im Warenhandel verzeichnet die EU mit den relevanten Handelspartnern einen Überschuss von 113 Mrd EUR, was einem Anstieg um 12% gegenüber 2018 entspricht. EU-Exporte von Agrarlebensmitteln stiegen gegenüber dem Vorjahr um 8,5% (651 Mio EUR) an. Die EU-Exporte von Industriegütern stiegen gegenüber 2018 um 3% an (11,8 Mrd EUR).

In der Umsetzung der Handelsabkommen konnten einige Erfolge erzielt und so bestehende Handelshemmnisse beseitigt werden, zB:

- Japan: Zollverfahren für die Beantragung und Bewilligung von Zollpräferenzen wurden vereinfacht.
- Japan: Die Verfahren zur Verwaltung von Kontingenten für die Einfuhr bestimmter landwirtschaftlicher Grunderzeugnisse und landwirtschaftlicher Verarbeitungserzeugnisse wurden verbessert.
- Kanada: Britisch-Kolumbien hat die Vorschriften abgeschafft hat, nach denen nur Wein aus Britisch-Kolumbien in Lebensmittelgeschäften verkauft werden durfte.
- Ecuador: Abbau von zusätzlichen Abgaben („Steuermarken“) auf eingeführte alkoholische Getränke.
- Ägypten: Akzeptanz der EU-Standards für die meisten Anforderungen für Saatkartoffeln und Erleichterung der Einfuhr von Säuglingsnahrung.

⁵⁷ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/DE/COM-2020-705-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF>.

Im Rahmen der Umsetzung des Kapitels „Handel und nachhaltige Entwicklung“ konnten ebenfalls Erfolge erzielt werden, ua:

- Japan unternahm konkrete Schritte, um die Einführung der Bestimmungen für Handel und nachhaltige Entwicklung vorzubereiten, darunter auch die Einsetzung einer nationalen Beratergruppe.
- Vietnam ratifizierte 2019 das Übereinkommen Nr 98 der IAO zu Tarifverhandlungen.

5 Literatur

ABl EU, Amtsblatt der Europäischen Union (2020), Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Regierung der Volksrepublik China über die Zusammenarbeit im Bereich der geografischen Angaben und deren Schutz, ABl L 408I, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1204\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1204(01)&from=DE) (4.12.2020).

ABl EU, Amtsblatt der Europäischen Union (2020), Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits, ABl. L 444, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A1231(01)&from=DE) (31.12.2020).

EU-COM, European Commission (2019), 59 WTO partners step up commitments to help service suppliers, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2021> (23.5.2019).

EU-COM, European Commission (2020), Statement by Commissioner Phil Hogan at Informal WTO Ministerial, Davos, <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/hogan/> EU-COM, European Commission (2020), [announcements/statement-commissioner-phil-hogan-informal-wto-ministerial-davos_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/hogan/announcements/statement-commissioner-phil-hogan-informal-wto-ministerial-davos_en) (24.1.2020).

EU-COM, European Commission (2020), Introductory remarks by Commissioner Phil Hogan at the Ottawa Group meeting, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2155> (15.6.2020).

EU-COM, European Commission (2020), EU and Canada celebrate third anniversary of comprehensive trade agreement, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2184> (21.9.2020).

EU-COM, European Commission (2020), WTO-Fall Boeing: EU führt Gegenmaßnahmen auf US-Ausfuhren ein, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_20_2048 (9.11.2020).

EU-COM, European Commission (2000), EU and China reach agreement in principle on investment, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2233> (30.12.2000).

EU-COM, European Commission (2021), Report of the 9th round of negotiations for a Free Trade Agreement between the European Union and Indonesia, 2 to 6 December 2019, Brussels, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158573.pdf (22.1.2021).

- EU-COM, European Commission (2021), Report on the 9th round of negotiations between the EU and Chile for the modernization of the trade part of the EU Chile Association Agreement, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159408.pdf (22.1.2021).
- EU-COM, European Commission (2021), Remarks by Executive Vice-President Dombrovskis on the Trade Policy Review Communication at the European Parliament's International Trade Committee, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_21_817 (24.2.2021).
- EU-COM, European Commission (2021), EU and U.S. agree to suspend all tariffs linked to the Airbus and Boeing disputes, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1047 (5.3.2021).
- EU-COM, European Commission (2021), Report of the 10th round of negotiations for a Free Trade Agreement between the European Union and Indonesia 22 February to 5 March 2021 (per video-conference), https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/march/tradoc_159484.pdf, (12.3.2021).
- EU-COM, European Commission (2021), Commission publishes market access offers of the EU-China investment agreement, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2253> (12.3.2021).
- EU-COM, European Commission (2021), Report of the 10th round of negotiations for a trade agreement between the European Union and Australia 9 – 19 March 2021 (per video-conference), https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/march/tradoc_159518.pdf (31.3.2021).
- EU-COM, European Commission (2021), Report on the 10th round of negotiations for a Trade Agreement between the European Union and New Zealand 22 – 30 March 2021, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/april/tradoc_159556.pdf (29.4.2021).
- EU-KOM, Europäische Kommission (2019), 76 Partner leiten WTO-Gespräche über den elektronischen Geschäftsverkehr ein, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_19_684 (25.1.2019).
- EU-KOM, Europäische Kommission (2020), Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Umsetzung von EU-Handelsabkommen 1. Januar 2019 – 31. Dezember 2019, COM (2020) 705 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/DE/COM-2020-705-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (12.11.2020).
- EU-KOM, Europäische Kommission (2021), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik“, COM(2021) 66 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2021/DE/COM-2021-66-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (18.2.2021).
- EU-KOM, Europäische Kommission (2021), Anhang der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Überprüfung der Handelspolitik – Eine offene, nachhaltige und entschlossene Handelspolitik“, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2021/DE/COM-2021-66-F1-DE-ANNEX-1-PART-1.PDF> (18.2.2021).

- Politico (2021), Trade won't be on 'back burner' for Biden, USTR pick Tai tells Senate. U.S. Trade Representative nominee Katherine Tai used the hearing to respond to those concerned of a trade policy pause, <https://www.politico.com/news/2021/02/25/katherine-tai-senate-hearing-471651> (25.2.2021).
- USTR, Office of the United States Trade Representative (2021), Opening Statement of Ambassador-designate Katherine Tai Before the Senate Finance Committee, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/february/opening-statement-ambassador-designate-katherine-tai-senate-finance-committee> (24.2.2021).
- WTO, World Trade Organization (2019), Arbitrator issues decision in Airbus subsidy dispute, https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/316arb_e.htm (2.10.2019).
- WTO, World Trade Organization (2021), E-commerce negotiations: Members finalise "clean text" on unsolicited commercial messages, https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/ecom_05feb21_e.htm (5.2.2021).
- WTO, World Trade Organization (2021), DG Okonjo-Iweala: WTO can deliver results if members "accept we can do things differently", https://www.wto.org/english/news_e/spno_e/spno1_e.htm (1.3.2021).
- WTO, World Trade Organization (2021), Talks on domestic regulation in services focus on disciplines in regional trade accords, https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/jssdr_08mar21_e.htm (4.3.2021).
- WTO, World Trade Organization (2021), History is made: Ngozi Okonjo-Iweala chosen as Director-General, https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/dgno_15feb21_e.htm (15.2.2021).
- WTO, World Trade Organization (2021), Members discuss TRIPS waiver, LDC transition period and green tech role for small business, https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/trip_11mar21_e.htm (11.3.2021).

Recent developments in the trade policy of the European Union

The World Trade Organisation (WTO) still faces major challenges, compounded by the COVID-19 pandemic. The new ambitious Director General Dr Ngozi Okonjo-Iweala, a date for the 12th Ministerial Conference, the related work programme and the new US administration can be seen as opportunities for the multilateral trading system.

After a public consultation with over 400 contributions, the European Commission presented its Communication on a "Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy" on 18 February 2021. The concept of an open strategic autonomy is intended to reduce the EU's dependencies, to stimulate recovery, to diversify supply chains, to strengthen multilateralism and to contribute to a European green and digital change ("twin transformation").

The EU and China reached an agreement in principle on 30 December 2020 on negotiations for a Comprehensive Agreement on Investment (CAI). The agreement is expected to lead to more balanced trade relations between the EU and China and has delivered good results in the areas of market access, level playing field and sustainability.

The new Austrian Investment Control Act (InvKG) entered into force on 24 July 2020. This created a comprehensive legal basis to prohibit or impose conditions

and requirements on acquisitions or shareholdings of foreign persons in Austrian companies if the acquisition may endanger security or public order, including crisis and public services. The law is intended to ensure security of supply and infrastructure, including research and development, and to prevent the migration of key industries and high technologies from Austria.

In 2020, the EU trade agreement with Canada (CETA) celebrated the third year of its provisional application. Its successful implementation so far confirms the positive forecasts. Austria ratified CETA in 2019.

The EU and its member states are hoping that the new US President Biden will not only change the tone but also the attitude of US trade policy. These hopes seem quite realistic for many – but probably not all – common trade issues.

Despite an Agreement on future relations between the EU and the United Kingdom, that has been provisionally applied since 1st January 2021 the initial chaos in the bilateral trade relations could not be completely prevented. This is certainly true for the trade in goods. Preparations of companies, especially the small and medium-sized ones, were inadequate. They have to learn a bitter lesson: Trade rules of an EU agreement with third countries differ fundamentally from those of the EU Internal Market. The implementation of the Agreement will still take some time and result in further additional costs for both parties.

A success for European trade policy was the entry into force of the EU-Vietnam Trade Agreement on 1st August 2020 and the EU-China Agreement on protection of geographical indications on 1st March 2021.

The fourth report of the European Commission on the implementation of trade agreements in 2019 shows once more that trade under EU trade agreements continues to increase, primarily benefiting the agricultural and food sector.

JEL Code: F13

Österreichs Wirtschaftsentwicklung, preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Überblick über die Außenwirtschaft¹

Christian Ragacs, Klaus Vondra

Die österreichische Wirtschaftsleistung verzeichnete 2020 einen Rückgang des realen BIP um 6,7%. Dieser starke Einbruch war eine unmittelbare Folge des Auftretens von COVID-19 und der damit einhergehenden Eindämmungsmaßnahmen. Der Einzelhandel, körpernahe Dienstleistungen, Hotellerie und Gastronomie mussten teilweise schließen und der private Konsum schrumpfte mit -9,4% (real) noch stärker als das BIP. Auch das Niveau der Exporte (2020 real: -10,9%) verringerte sich stark. Besonders stark beeinträchtigt wurden die Dienstleistungsexporte (real: -18,9%) und vor allem der Reiseverkehr, der nominell um 40,1% einbrach. Die Güter- und Dienstleistungsbilanz verbesserte sich gegenüber dem Vorjahr (+3,9% des BIP). Die gängigen Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit sind durch die COVID-19-Pandemie und die daraus resultierenden gesundheitspolitischen Maßnahmen verzerrt. Vor diesem Hintergrund muss deren Interpretation mit besonderer Vorsicht erfolgen. Die absoluten nominellen Lohnstückkosten Österreichs stiegen 2020 um 5,5% und die relativen Lohnstückkosten gegenüber den wichtigsten Handelspartnern um 0,9%. In den ersten drei Quartalen des Jahres 2020 verbesserte sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit (real effektiver Wechselkurs, deflationiert mit BIP-Deflator) um 0,5%, die kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit (real effektiver Wechselkurs, deflationiert mit den Lohnstückkosten der Gesamtwirtschaft) verschlechterte sich aber um 1,0%. Die Marktanteile der österreichischen Exportindustrie sanken um 1%. Laut Europäischer Kommission war die Ausgangslage Österreichs vor Ausbruch der Krise ausgezeichnet, da Österreichs Volkswirtschaft keinerlei externe Ungleichgewichte aufwies. Neben einem Überblick zur Entwicklung der allgemeinen Indikatoren zur Entwicklung der Außenwirtschaft geht dieser Beitrag auch auf vier außergewöhnliche Entwicklungen ein: (1) die wöchentliche Export- und BIP-Entwicklung Österreichs, (2) die Exportentwicklung der Güter und Dienstleistungsausfuhren der europäischen Staaten im Vergleich, (3) Details zur Entwicklung des Tourismus Österreichs und (4) verzerrende Auswirkungen der COVID-19-Krise und der gesundheitspolitischen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie auf die preislichen Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren.

¹ Redaktionsschluss 26. März 2021. Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten sind ausschließlich jene der Autoren und müssen nicht mit jenen der OeNB, des Eurosystems oder der EZB übereinstimmen. Die Autoren danken Walpurga Köhler-Töglhofer für wertvolle Diskussionsbeiträge und Beate Resch für die wertvolle Unterstützung.

1 Überblick über Österreichs Außenwirtschaft²

1.1 COVID-19-Pandemie führt zu stärkstem BIP-Rückgang der letzten Jahrzehnte³

Nach einem konjunkturell schwierigen Jahr 2019 wurde für 2020 noch zu Jahresbeginn eine moderate Wachstumsbeschleunigung prognostiziert. Diese Erwartungen mussten jedoch Mitte März verworfen werden; mit Beginn des ersten Lockdowns infolge des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie und den damit verbundenen behördlichen Schließungen des Einzelhandels, der Gastronomie und Hotellerie und des persönlichen Dienstleistungsgewerbes am 16. März brach die Wirtschaftsleistung schlagartig ein und verzeichnete im zweiten Quartal einen im jüngeren historischen Kontext noch nie gesehenen Einbruch. Nach einem starken Aufholeffekt im Sommer führte die erneute Intensivierung der Pandemie (zweite Infektionswelle im Herbst) zu einem weiteren BIP-Rückgang zu Jahresende. In Summe ging die reale Wirtschaftsleistung im Jahr 2020 um 6,7% zurück.

Tabelle 1: **Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung**

| | BIP | privater | öffentlicher | Bruttoanlageinvest. | Exporte | Importe | Inlandsnachfrage | Nettoexporte | Lager | Stat. Differenz |
|---------------------------------|-------|----------|--------------|---------------------|---------|---------|--|--------------|-------|-----------------|
| | | Konsum | | | | | | | | |
| Veränderung zur Vorperiode in % | | | | | | | Wachstumsbeitrag zum BIP in Prozentpunkten | | | |
| Q1 19 | 0,8 | 1,5 | 0,6 | 2,3 | 2,7 | 2,2 | 1,5 | 0,4 | -0,8 | -0,2 |
| Q2 19 | -0,3 | -0,5 | -0,6 | 0,7 | -1,4 | -1,1 | -0,2 | -0,2 | 0,4 | -0,3 |
| Q3 19 | 0,3 | -0,4 | 1,2 | -1,2 | 0,3 | -1,7 | -0,3 | 1,1 | -1,0 | 0,5 |
| Q4 19 | -0,5 | -0,4 | -0,7 | -2,1 | -0,2 | -2,3 | -0,8 | 1,1 | -1,0 | 0,2 |
| Q1 20 | -3,0 | -4,7 | 0,6 | -0,5 | -4,5 | -1,4 | -2,4 | -1,9 | 1,4 | -0,1 |
| Q2 20 | -10,7 | -11,2 | 0,6 | -7,5 | -18,2 | -15,9 | -7,3 | -1,9 | -0,9 | -0,6 |
| Q3 20 | 11,8 | 12,0 | 0,5 | 6,9 | 18,0 | 12,9 | 7,9 | 2,9 | -0,9 | 1,9 |
| Q4 20 | -2,7 | -5,2 | 1,6 | 0,4 | -0,2 | 2,1 | -2,2 | -1,2 | 1,8 | -1,1 |
| 2017 | 2,5 | 1,9 | 0,9 | 4,0 | 5,7 | 5,8 | 2,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| 2018 | 2,5 | 1,1 | 1,2 | 4,0 | 4,9 | 4,6 | 1,7 | 0,3 | 0,4 | 0,1 |
| 2019 | 1,4 | 0,8 | 1,4 | 3,9 | 2,9 | 2,5 | 1,6 | 0,3 | -0,7 | 0,2 |
| 2020 | -6,7 | -9,4 | 1,7 | -4,8 | -10,9 | -10,0 | -5,7 | -0,9 | -0,4 | 0,3 |

Anmerkung: VGR-Quartalsrechnung, real, saison- und arbeitstägig bereinigt. Stand: vollständige VGR für das 4. Quartal 2020 vom 5. März 2020. Die VGR-Daten können Abweichungen zur Jahresrechnung von Statistik Austria aufweisen. Inland: Inländische Nachfrage ohne Lager. Quelle: Statistik Austria.

Im Gegensatz zu früheren Wirtschaftskrisen ging in dieser pandemiebedingten Krise insbesondere der private Konsum (-9,4%) außergewöhnlich stark zurück. Die sonst sehr konjunkturreagiblen Bruttoanlageinvestitionen ver-

² Für detaillierte Analysen des Waren- und Dienstleistungssektors bzw der Direktinvestitionen sei auf die entsprechenden Spezialbeiträge in diesem Außenwirtschaftsjahrbuch verwiesen. Definitionen (zB der effektiven Wechselkurse oder die Beschreibung der *Macroeconomic Imbalance Procedure*) sind aus Ragacs und Vondra (2020) übernommen.

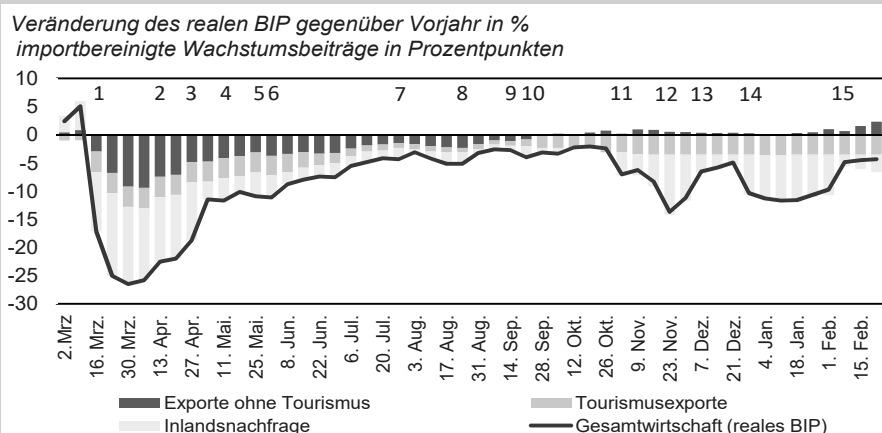
³ VGR nach Statistik Austria, arbeitstagsbereinigt und saisonbereinigt.

zeichneten einen vergleichsweise geringen Rückgang (-4,8%). Die Güter- und Dienstleistungsexporte schrumpften um beinahe 11%. Dahinter verbirgt sich – worauf wir später ausführlich eingehen werden – eine stark heterogene Entwicklung der Güter- und Dienstleistungsexporte. Dies zeigt auch der von der OeNB neu entwickelte wöchentliche BIP-Indikator, dessen Hauptergebnisse in Box 1 dargestellt sind.

BOX 1: Unterschiedlich starke Wirkungen der drei Lockdown-Episoden auf die Exporttätigkeit

Die durch die COVID-19-Pandemie notwendigen Eindämmungsmaßnahmen führten ab Mitte März 2020 zu einem massiven – mehr oder weniger ad hoc – Einbruch der Wirtschaftsleistung in Österreich. Dieser historisch einzigartige, extrem heftige Einbruch führte dazu, dass zur kurzfristigen Abschätzung des tatsächlichen Ausmaßes des BIP-Einbruchs die VGR-Daten keine Analysebasis bildeten, da sie erst 30 Tage nach dem Ende eines Quartals vorliegen. Daher wurde auf alternative, zeitnahe Datensätze zur Einschätzung der Konjunktur (Zahlungsverkehrsdaten, Lkw-Fahrleistungsdaten, Stromverbrauchsdaten oder Google-Mobilitätsdaten, um nur einige Beispiele zu nennen) zurückgegriffen, um die Entwicklung der Wirtschaftsleistung auf Wochenbasis zu schätzen. Die OeNB nahm hierbei eine Vorreiterrolle ein und veröffentlichte bereits ab Mitte Mai Einschätzungen zur wöchentlichen BIP-Entwicklung relativ zu den entsprechenden Wochen des Jahres 2019.⁴ Der wöchentliche BIP-Indikator der OeNB berechnet sich auf Basis der geschätzten Entwicklung der einzelnen Nachfragekomponenten, dh des privaten Konsums, der Bruttoinvestitionen und der Exporte.

Abbildung 1: Lockdowns, Exporte und BIP



1: Lockdown (16. März), 2: Öffnung kleiner Geschäfte (14. April), 3: Öffnung aller Geschäfte (2. Mai), 4: Öffnung Gastronomie (15. Mai), 5: Öffnung Hotels (29. Mai), 6: Schrittweise Grenzöffnung (4. Juni), 7: Wiedereinführung Maskenpflicht (24. Juli), 8: Reisewarnungen (Kroatien, Balearen, ... schrittweise ab 17. August), 9: Reisewarnungen für Wien/Österreich (ab 16. September), 10: Verschärfte Schutzmaßnahmen (ab 21. September bzw ab 25. Oktober), 11: Teillockdown (3. November), 12: Lockdown (17. November), 13: Teillockdown (7. Dezember), 14: Lockdown (26. Dezember), 15: Teillockdown (8. Februar)

Quelle: OeNB.

⁴ Details finden sich in Fenz und Stix (2021). Regelmäßige Updates werden auf www.oenb.at veröffentlicht.

Aufgrund der besonderen Betroffenheit der Tourismusbranche in der Krise wird im wöchentlichen BIP-Indikator der OeNB zwischen Tourismusexporten und Exporten ohne Tourismus unterschieden. Während der Wachstumsbeitrag der Tourismusexporte zum BIP während der Lockdownwochen (und damit verbundenen Hotel- und Gastromiesperren) beinahe konstant negativ blieb, war der negative Wachstumsbeitrag der Güterexporte während des ersten Lockdowns deutlich stärker als im Herbst/Winter. Erklären lässt sich der stärkere Exporteinbruch im Frühjahr durch die Unterbrechungen der internationalen Lieferketten sowie den Einschränkungen bei Grenzübertritten. Seit Herbstbeginn bremsen diese Effekte die Güterproduktion und den internationalen Güterhandel weitaus weniger. Stattdessen stützen die Güterexporte die Wirtschaftsentwicklung (im Vorjahresvergleich) seit dem Herbst 2020 wieder.

1.2 Makroökonomische Kennziffern zum Außenhandel

2020 exportierte Österreich *nominell Waren und Dienstleistungen* (VGR) im Wert von 197,6 Mrd EUR. Der Rückgang der nominellen Gesamtexporte betrug 10,6%. Damit lag 2020 der Wert an exportierten Gütern und Dienstleistungen geringfügig unter jenem des Jahres 2017. Zum Vergleich, während der großen Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 sind die nominellen Exporte um beinahe 17% zurückgegangen.

Tabelle 2: **Entwicklung wichtiger nomineller und realer Kenngrößen des österreichischen Außenhandels**

| | Exporte nominell NSA | | | Exporte real SA | | |
|-------------------------|---|-------|------------------|-----------------|-------|------------------|
| | gesamt | Waren | Dienstleistungen | gesamt | Waren | Dienstleistungen |
| | <i>in Mio EUR</i> | | | | | |
| 1999 | 80,2 | 58,5 | 21,7 | 94,8 | 66,1 | 28,7 |
| 2017 | 199,6 | 140,1 | 59,6 | 199,0 | 140,6 | 58,4 |
| 2018 | 214,6 | 150,3 | 64,3 | 208,8 | 146,8 | 62,0 |
| 2019 | 221,0 | 152,5 | 68,4 | 214,9 | 149,8 | 65,0 |
| 2020 | 197,6 | 140,6 | 57,0 | 191,4 | 138,9 | 52,7 |
| | <i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i> | | | | | |
| 1999– 2019 Mittel | 5,3 | 5,0 | 5,8 | 4,2 | 4,3 | 4,1 |
| 2017 | 6,5 | 6,5 | 6,6 | 5,7 | 6,1 | 4,9 |
| 2018 | 7,5 | 7,3 | 8,0 | 4,9 | 4,4 | 6,1 |
| 2019 | 3,0 | 1,5 | 6,3 | 2,9 | 2,1 | 4,9 |
| 2020 | -10,6 | -7,8 | -16,7 | -10,9 | -7,3 | -18,9 |

| | Importe nominell NSA | | | Importe real SA | | |
|-------------------------|---|-------|------------------|-----------------|-------|------------------|
| | gesamt | Waren | Dienstleistungen | gesamt | Waren | Dienstleistungen |
| | <i>in Mio EUR</i> | | | | | |
| 1999 | 79,3 | 62,3 | 17,1 | 95,5 | 70,5 | 25,2 |
| 2017 | 188,0 | 138,9 | 49,0 | 186,4 | 137,9 | 48,4 |
| 2018 | 202,0 | 148,1 | 53,9 | 194,9 | 142,3 | 52,6 |
| 2019 | 207,6 | 149,5 | 58,1 | 199,7 | 143,9 | 55,8 |
| 2020 | 183,5 | 135,4 | 48,0 | 179,8 | 133,2 | 46,6 |
| | <i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i> | | | | | |
| 1999– 2019 Mittel | 4,9 | 4,5 | 6,0 | 3,7 | 3,7 | 3,8 |
| 2017 | 8,2 | 7,8 | 9,3 | 5,8 | 5,0 | 8,0 |
| 2018 | 7,5 | 6,6 | 9,9 | 4,6 | 3,2 | 8,7 |
| 2019 | 2,7 | 0,9 | 7,7 | 2,5 | 1,2 | 6,1 |
| 2020 | -11,6 | -9,4 | -17,2 | -10,0 | -7,5 | -16,4 |

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

Der Rückgang der Dienstleistungsexporte (-16,7%) fiel – getrieben durch die starken Rückgänge der Reiseverkehrsdienstleistungen – mehr als doppelt so stark aus wie jener der Güterexporte (-7,8%).

Der Deflator der gesamten Exporte war 2020 geringfügig negativ, nachdem die Exportpreise 2019 im Aggregat beinahe unverändert geblieben sind. Somit zeigen die realen Exporte 2020 eine sehr ähnliche Entwicklung wie die nominellen Exporte. Der real stärkere Rückgang der Dienstleistungsexporte (-16,7%) zeigt hingegen, dass die Dienstleistungspreise 2020 gestiegen sind. Durch die weitreichende Schließung von vielen Dienstleistungsbereichen im Zuge der Lockdowns kam es allerdings zu Preiserhebungsschwierigkeiten (speziell in der Hotellerie und Gastronomie), weswegen es zu Preisfortschreibungen kam und der Deflator verzerrt sein könnte. Dies wiederum könnte nachträglich zu Revisionen in der VGR führen.

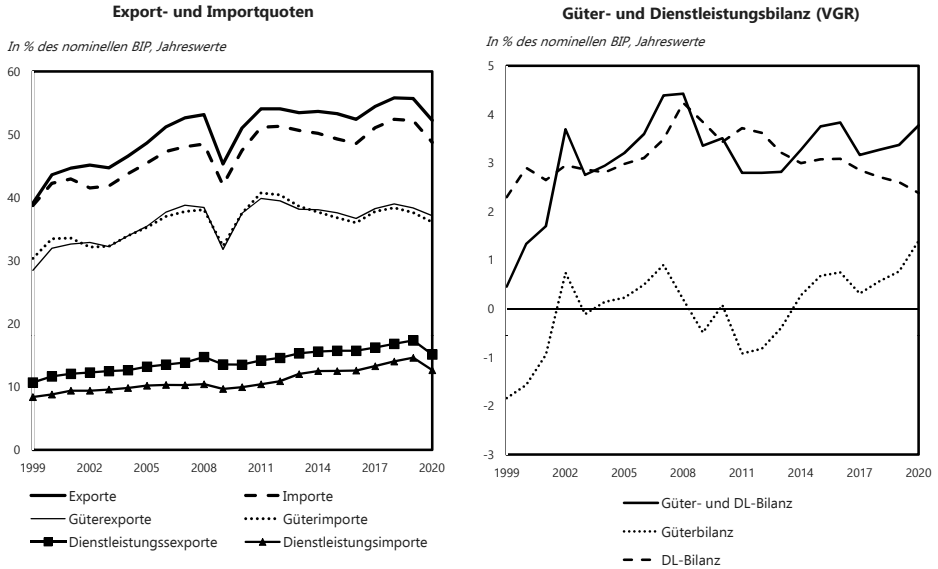
1.3 COVID-19 führt teilweise zu Brüchen längerfristiger Trends

Traditionelle Kennziffern zur Betrachtung langfristiger Trends im Außenhandel sind die Export- und Importquoten und die Güter- und Dienstleistungsbilanz. Die Export- und Importquoten sind ein Indikator für die Entwicklung der internationalen Verflechtung sowie der Offenheit einer Volkswirtschaft. Die Güter- und Dienstleistungsbilanz ist ein hochaggregierter Indikator für die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit im Aggregat.

Die *Exportquote* (Exportanteil am BIP, nominell) zeigte zwischen 1999 und 2008 einen deutlich ansteigenden Trend (1999: 39,2% des BIP, 2008: 53,2% des BIP; Abbildung 2). Nach dem Einbruch 2009 (auf 45,6% des BIP) stieg die Quote bis 2011 auf knapp über 54%. In den Folgejahren ging der Exportanteil

am BIP leicht zurück, erst 2017/18 stieg er wieder an und erreichte knapp 56%. 2020 sanken die Exporte geringfügig stärker als das BIP, die Exportquote ging um 2½ Prozentpunkte auf 52,3% zurück. Durch den hohen Anteil an Güterexporten (rund 70%) dominierte die Entwicklung der Güterexportquote in den vergangenen zwei Jahrzehnten die Entwicklung der Gesamtexportquote; der Rückgang der Güterexportquote im Jahr 2020 war mit -1,2 Prozentpunkten in etwa nur halb so stark wie bei der Dienstleistungsexportquote (-2,2%), die über den längeren Zeitverlauf betrachtet beinahe konstant angestiegen ist.

Abbildung 2: Export- und Importquoten und Güter- und Dienstleistungsbilanz



Quelle: VGR (Eurostat), eigene Berechnungen.

Nachdem die nominellen Güterexporte weniger stark schrumpften als die nominellen Güterimporte, hat sich die Güterbilanz 2020 weiter verbessert (+0,6 Prozentpunkte) – seit 2012 weist sie einen steigenden Trend, seit 2014 einen Überschuss aus. Der niedrige Rohölpreis im Jahr 2020 hat diesen Aufwärtstrend etwas gedämpft. Im Gegensatz dazu hat sich die Dienstleistungsbilanz, die sich seit 2012 sukzessive verschlechterte, auch im Jahr 2020 weiter verschlechtert (-0,2 Prozentpunkte). Im Gegensatz zu den Vorjahren war hierfür vor allem die Entwicklung des Reiseverkehrs verantwortlich. Österreich ist traditionell ein Nettoexporteur im Reiseverkehr, die Ausgaben von ausländischen Touristen in Österreich übersteigen die Ausgaben von österreichischen Touristen im Ausland. Im Pandemiejahr 2020 ist der Auslandstourismus zwischen Mitte März und Anfang Juni sowie ab Mitte September aber komplett zum Erliegen gekommen, womit sich die traditionellen Überschüsse des Reiseverkehrs erheblich reduziert haben.

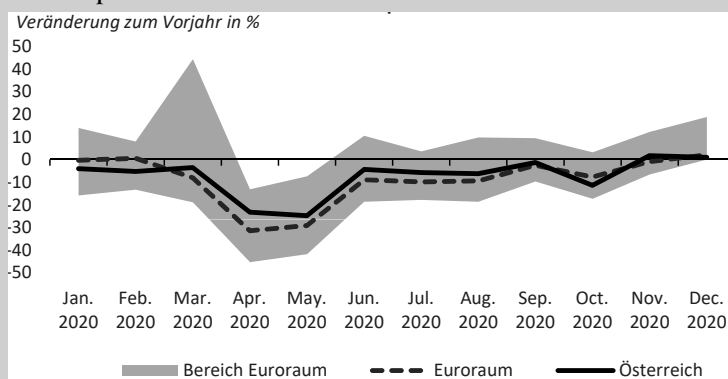
BOX 2: Tourismuskrise belastet Exportentwicklung in fast allen europäischen Ländern

Der Tourismus zählt zu jenen Wirtschaftsbereichen, die am stärksten von der COVID-19-Pandemie getroffen sind. Grund dafür sind primär Angebotseinschränkungen (Sperrung von Hotelbetrieben und der Gastronomie) sowie umfassende Reiseverwarnungen und Reisebeschränkungen und auch ein verändertes Verhalten der Konsumenten.

Während im Frühjahr 2020 die Industrieproduktion durch Beeinträchtigungen der Lieferketten und durch Grenzkontrollen innerhalb Europas eingeschränkt wurde, normalisierte sich die Lage der Industrie in den meisten europäischen Ländern nach dem ersten Lockdown wieder rasch. Dies gilt sowohl für die Industrieproduktion, die im Euroraum im Vorjahresvergleich im Dezember 2020 wieder Zuwächse erzielte, als auch für die Güterexporte. Diese hatten im April und Mai deutliche Rückgänge (Euroraum rund -30%; Österreich rund -24%) verzeichnet; im Juni entspannte sich die Situation jedoch wieder deutlich und im Herbst wurden, wenn überhaupt, nur geringe Rückgänge im Vergleich zum Vorjahr verzeichnet (November: Euroraum: -1%; Österreich +1%).

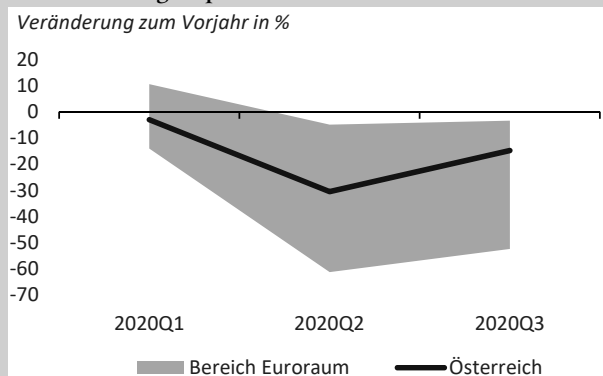
Abbildung 3: Güter- und Dienstleistungsexporte

Güterexporte



Quelle: ComTrade, Eurostat. Anmerkung: Euroraum ohne CY, EE, LT, LU, LV, MT.

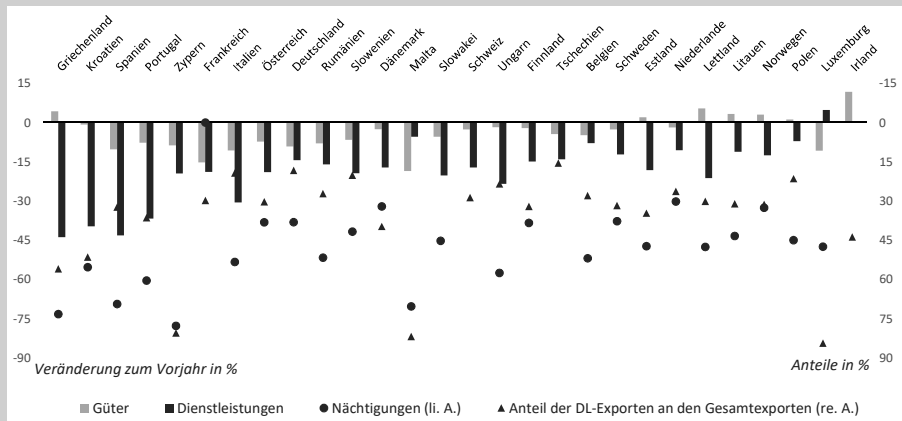
Dienstleistungsexporte



Quelle: Zahlungsbilanz, Eurostat. Anmerkung: Euroraum ohne GR und MT.

Im Gegensatz dazu waren die Rückgänge bei den Dienstleistungsexporten deutlich ausgeprägter. So schrumpften diese im zweiten Quartal in Österreich um 31% und somit im Durchschnitt der Euroraumländer. Die Erholung fiel jedoch deutlich schwächer aus als bei den Güterexporten, da der Dienstleistungsbereich und vor allem der Reiseverkehr auch im weiteren Jahresverlauf 2020 von Einschränkungen und Schließungen betroffen war. Im dritten Quartal lagen die Dienstleistungsexporte Österreichs noch immer um 15% unter dem Vorjahreswerten. Aufgrund der COVID-19-Pandemie verzeichnete mit Ausnahme von Luxemburg kein Mitgliedsland des Euroraums im abgelaufenen Jahr bei den Dienstleistungsexporten eine positive Wachstumsrate.

Abbildung 4: Güter- und DL-Exporte europäischer Länder im Jahr 2020



Quelle: Eurostat.

In der bereits für das Gesamtjahr 2020 verfügbaren volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zeigt sich diese sektoral unterschiedliche Entwicklung deutlich. In der Darstellung sind die Länder entsprechend der Exportrückgängen gereiht und die Wachstumsraten der Güter- und Dienstleistungsexporte aufgetragen. Aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur weisen Luxemburg, Malta und Zypern den höchsten Anteil an Dienstleistungsexporten an ihren Gesamtexporten aus (rund 80%, der Schwerpunkt dieser drei Ländern liegt allerdings bei Finanzdienstleistungen). In Griechenland, Kroatien, Portugal, Spanien und Österreich ist der Anteil der Dienstleistungsexporte mit über 30% aufgrund des großen Tourismussektors im Vergleich zum Euroraum überdurchschnittlich hoch, während in Ländern wie Italien, Deutschland, Tschechien oder der Slowakei der Anteil der Dienstleistungsexporte an den Gesamtexporten weniger als 20% beträgt.

Die große Bedeutung der Dienstleistungsexporte in Griechenland, Kroatien, Spanien, Portugal und Österreich erklärt sich durch einen hohen Anteil an Reiseverkehrsexporten. Reisen in diese Länder sind zum einen in einem hohen Maß von offenen Grenzen und zum anderen vom Angebot an Charter- und Linienflügen abhängig. Beides war im Jahr 2020 teilweise nicht gegeben, weswegen die Nüchtingungsrückgänge in diesen Ländern (zwischen -55 und -73%) überdurchschnittlich stark ausgeprägt waren und somit die starken Verluste der Dienstleistungsexporte (rund -40%) erklären. Als europäisches Binnenland konnte Österreich

allerdings in den Sommermonaten die Nächtigungsrückgänge verhältnismäßig in Grenzen halten (2020: -38%), weswegen der Rückgang von Reiseverkehrs- und damit Dienstleistungsexporten (-19%) im Gesamtjahr 2020 im Vergleich zu den mediterranen Urlaubsländern geringer ausfiel.

2 Entwicklung der Güter- und Dienstleistungsexporte im Detail

Im Vergleich zu den letzten Jahren zeigt die Detailbetrachtung der Güterexportentwicklung im Jahr 2020 zum Teil gegenläufige Entwicklungen. Pandemiegeschuldet gingen im Vergleich zum Jahr 2019 die Güterexporte sowohl nach Europa als auch nach Amerika und Asien (sowie auch Afrika) zurück, wobei der Rückgang der Güterexporte nach Europa am geringsten ausfiel; in den letzten Jahren waren die Güterexporte nach Europa zumeist unterdurchschnittlich gewachsen. Vor diesem Hintergrund erklärt sich – entgegen dem Trend der letzten Jahre – auch der leicht gestiegene Anteil Europas an den Gesamtexporten (von 79% auf 80%). Bei den wichtigsten Exportdestinationen Österreichs stechen die Exporte in die Schweiz hervor. Österreichs Exporteure konnten die Ausfuhren in das Nachbarland 2020 sogar ausweiten. Dies ist einem starken Anstieg im Bereich der Arzneiwaren geschuldet, die 2020 einen Anteil von fast 25% der gesamten Ausfuhren in die Schweiz ausmachten und um fast 30% gegenüber dem Vorjahr gewachsen sind. Ebenso auffallend ist der geringe Rückgang der Exporte nach Deutschland. Während Exporte von „Bearbeiteten Waren“ sowie „Maschinen und Fahrzeuge“ um jeweils rund 10% zurückgingen, stagnierten nur die Ausfuhren von chemischen Produkten nach Deutschland. Gegenüber dem Vorjahr wurden Zuwächse speziell im großen Bereich der „Medizinischen und pharmazeutischen Erzeugnisse“ (+7%; Anteil an den „Chemischen Erzeugnissen“ von knapp 40%), bei „Farbstoffen, Gerbstoffen und Farben“ (+5%; Anteil 4%) sowie bei „Chemischen Erzeugnissen und Waren“ (+13%; Anteil 13%) erzielt. In Summe ist die Bedeutung der chemischen Güterexporte nach Deutschland (Anteil 10%) im Vergleich zum Anteil der chemischen Güterexporten an den Gesamtgüterexporten jedoch noch unterdurchschnittlich (insgesamt: 15%).

Auf Branchenebene sticht wie schon in den Vorjahren die chemische Industrie hervor. Neben dieser konnte nur die Nahrungsmittelbranche im Jahr 2020 die Ausfuhren steigern. Während im Nahrungsmittelbereich eine breite Palette an Produkten mit ähnlichen großen Anteilen produziert wird, überwiegen bei den chemischen Erzeugnissen „Medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse“, die über die Hälfte der „Chemischen Erzeugnisse“ ausmachen. Dieser Bereich konnte im letzten Jahr einen Zuwachs von 4% verzeichnen. Im Gegensatz dazu verbuchten die klassischen Schwergewichte der österreichischen Exportindustrie „Bearbeitete Waren“ (Anteil 2020: 20%) und „Maschinen und Fahrzeuge“ (Anteil 2020: 38%) Rückgänge im zweistelligen Bereich. Besonders betroffene Bereiche waren die Produktion von „Eisen und Stahl“ (-19%), Kraftmaschinen (-18%) und Straßenfahrzeugen (-17%).

Die Dienstleistungsexporte (Leistungsbilanzdaten) gingen im Jahr 2020 um fast 17% zurück (Tabelle 4). Mit Ausnahme der anteilmäßig sehr geringen

Exporte nach Afrika, die leicht im Plus lagen, gingen die Dienstleistungsexporte in alle Regionen und auch gegenüber den wichtigsten Handelspartnern im zweistelligen Bereich zurück. Überdurchschnittlich waren die Übersee-Exporte nach Amerika (-37%) und Asien (-27%) betroffen. Hauptverantwortlich für diese Entwicklung war der Reiseverkehr. Während die Nächtigungen und somit die Reiseverkehrseinnahmen von Gästen aus kontinentaleuropäischen Ländern zumeist stark zurückgingen, verzeichnete der österreichische Tourismus Komplettausfälle von Gästen aus Übersee.

Tabelle 3: **Nomineller Güterexport nach Zielländern und Wirtschaftssektoren**

| | 1999 | 2020 | 1999–2019 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------------------|--|-------|--|--|------|-------|
| | <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 | 4,9 | 5,7 | 2,3 | -7,5 |
| Europa | 86,5 | 80,1 | 4,4 | 5,3 | 2,3 | -6,2 |
| Amerika | 6,3 | 9,0 | 7,2 | 9,1 | -2,2 | -11,2 |
| Asien | 5,7 | 8,8 | 7,7 | 5,5 | 3,5 | -10,6 |
| Afrika | 1,0 | 1,2 | 6,1 | 10,5 | 9,3 | -14,0 |
| EU27 | 72,7 | 67,5 | 4,4 | 5,9 | 1,7 | -6,4 |
| Euroraum (19) | 59,6 | 52,1 | 4,1 | 5,4 | 1,2 | -6,5 |
| Oststaaten (28) ohne Russland | 15,2 | 19,8 | 6,1 | 7,6 | 3,4 | -7,8 |
| Deutschland | 34,9 | 30,5 | 3,9 | 5,5 | -0,4 | -3,8 |
| USA | 4,6 | 6,6 | 7,4 | 9,7 | -3,4 | -9,2 |
| Italien | 8,4 | 6,2 | 3,4 | 7,2 | -0,1 | -9,3 |
| Schweiz und Liechtenstein | 6,4 | 5,5 | 4,5 | -0,5 | 3,5 | 1,9 |
| Frankreich | 4,4 | 4,3 | 4,8 | -8,5 | 4,8 | -9,0 |
| Vereinigtes Königreich | 4,4 | 2,9 | 3,1 | 7,5 | 7,1 | -9,7 |
| Ernährung (SITC 0) | 3,8 | 6,2 | 6,9 | 1,8 | 5,6 | 3,4 |
| Rohstoffe (SITC 2) | 3,6 | 3,0 | 4,4 | 8,9 | -2,7 | -10,0 |
| Chemische Erzeugnisse (SITC 5) | 9,4 | 15,3 | 7,0 | 0,3 | 8,4 | 0,4 |
| Bearbeitete Waren (SITC 6) | 24,0 | 20,2 | 3,7 | 6,5 | -3,2 | -9,9 |
| Papier (SITC 64) | 4,7 | 2,7 | 2,0 | 6,7 | -1,9 | -9,8 |
| Eisen und Stahl (SITC 67) | 4,2 | 4,4 | 4,2 | 8,7 | -7,9 | -19,5 |
| Metallwaren (SITC 69) | 4,9 | 5,3 | 5,5 | 8,4 | -0,6 | -8,2 |
| Maschinen und Fahrzeuge (SITC 7) | 43,1 | 38,2 | 4,7 | 6,2 | 2,5 | -12,1 |
| Kraftmaschinen (SITC 71) | 5,6 | 4,2 | 4,3 | -0,7 | 3,9 | -17,6 |
| Arbeitsmaschinen (SITC 72) | 5,4 | 5,9 | 5,2 | 10,4 | -0,3 | -6,9 |
| Maschinen A.N.G. (SITC 74) | 6,0 | 6,1 | 5,1 | 1,7 | 6,2 | -11,0 |
| Elektrische Maschinen (SITC 77) | 8,1 | 7,2 | 4,4 | 5,4 | -1,8 | -6,9 |
| Straßenfahrzeuge (SITC 78) | 10,0 | 9,9 | 6,0 | 15,8 | 6,0 | -17,2 |
| Sonstige Fertigwaren (SITC 8) | 13,8 | 11,3 | 3,9 | 7,2 | 1,8 | -7,1 |
| Sonstige Fertigwaren A.N.G. (SITC 89) | 6,2 | 4,4 | 3,4 | 9,7 | -4,4 | -8,9 |

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 2020. 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.

Nach Wirtschaftssektoren zeigt sich ein Rückgang der Exporte im „Reiseverkehr“/den „Urlaubsreisen“ von 40% im Vergleich zum Vorjahr. Details zur Reiseverkehrsentwicklung sind in Box 3 dargestellt. Besonders von der Pandemie betroffen waren auch „Transportdienstleistungen“, deren Rückgang bei 13% lag. Im Gegensatz dazu war der Rückgang bei „unternehmensnahen Dienstleistungen“ mit etwas über 3% gering. Der wichtige Bereich der „Telekommunikations-, Computer- und Informations-Dienstleistungsexporte“ (Anteil von 13%) konnte aufgrund der Krise einen Zugewinn von knapp 2% verzeichnen. Von den „Unternehmensbezogenen Dienstleistungsexporten“ verzeichneten die Bereiche „F&E“ (-11%) und „Professionelle Wirtschaftsdienstleistungen“ (-9%) die stärksten Rückgänge.

Tabelle 4: **Nominelle DL-Exporte nach Zielländern und Wirtschaftssektoren**

| | 2006 | 2020 | 2006–2019 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|---|------|--|--|------|-------|
| | <i>Anteil an den gesamten DL-Exporten</i> | | <i>Durchschnittliches jährliches Wachstum in %</i> | <i>Wachstum gegenüber dem Vorjahr in %</i> | | |
| Welt | 100 | 100 | 5,3 | 8,0 | 6,3 | -16,7 |
| Europa | 89,2 | 90,6 | 5,1 | 7,3 | 6,1 | -15,0 |
| Amerika | 3,8 | 4,0 | 10,4 | 17,0 | 14,9 | -37,3 |
| Asien | 5,0 | 3,6 | 3,7 | 8,2 | 2,7 | -27,2 |
| Afrika | 0,5 | 0,8 | 11,8 | 47,0 | 8,3 | 2,3 |
| EU27 | 71,9 | 72,5 | 4,9 | 6,4 | 6,4 | -15,9 |
| Euroraum (19) | 60,1 | 60,5 | 5,0 | 6,3 | 6,4 | -15,8 |
| MOEL-20 | 15,3 | 14,9 | 6,4 | 9,4 | 6,1 | -17,7 |
| Deutschland | 39,3 | 40,1 | 5,1 | 5,3 | 4,8 | -14,9 |
| Schweiz | 8,2 | 8,1 | 6,4 | 4,5 | 5,5 | -12,1 |
| Vereinigtes Königreich | 4,3 | 4,9 | 1,5 | 27,9 | 8,2 | -17,2 |
| Niederlande | 4,3 | 4,4 | 4,5 | 9,4 | 5,0 | -12,9 |
| Italien | 6,0 | 4,3 | 3,1 | 0,2 | 3,8 | -17,3 |
| USA | 3,7 | 2,7 | 2,6 | 13,8 | 0,2 | -25,7 |
| Reiseverkehr | 36,5 | 21,6 | 3,4 | 8,0 | 4,8 | -40,1 |
| Urlaubsreisen | 29,0 | 17,8 | 3,6 | 7,9 | 4,1 | -40,3 |
| Transport DL | 25,8 | 24,4 | 5,5 | 4,4 | 9,7 | -13,5 |
| Transport DL-Straße | 13,1 | 15,4 | 7,6 | 5,1 | 4,6 | -4,6 |
| Transport DL-Sonstige | 12,6 | 9,0 | 3,5 | 3,3 | 17,4 | -25,2 |
| Unternehmensbezogene DL | 34,1 | 47,9 | 6,5 | 11,0 | 5,8 | -3,2 |
| Baudienstleistungen | 2,1 | 1,6 | 0,8 | 12,3 | 1,5 | -0,2 |
| Versicherungs- und Pensions DL | 1,7 | 0,8 | -3,3 | 8,3 | 1,9 | -5,8 |
| Finanzdienstleistungen | 3,8 | 4,0 | 3,7 | 1,6 | -3,3 | -6,1 |
| Patente, Lizenzen und Franchising | 1,5 | 2,3 | 7,9 | 1,7 | 9,6 | 3,6 |
| Telekommunikations-, Computer- und Informations-DL | 6,5 | 13,4 | 10,0 | 14,5 | 13,3 | 1,9 |
| Sonstige Unternehmensbezogene DL | 18,4 | 25,8 | 6,9 | 11,9 | 4,1 | -5,9 |
| F&E Dienstleistungen | 4,3 | 4,2 | 5,2 | 6,9 | 5,6 | -10,6 |
| Professionelle WirtschaftsDL | 4,2 | 6,3 | 7,2 | 7,1 | 8,4 | -9,1 |
| Tech.+Handel.+sonst.Un.DL | 9,9 | 15,3 | 7,2 | 15,6 | 1,9 | -3,1 |
| Restliche DL | 3,7 | 6,1 | 8,1 | 1,5 | 4,2 | -2,7 |

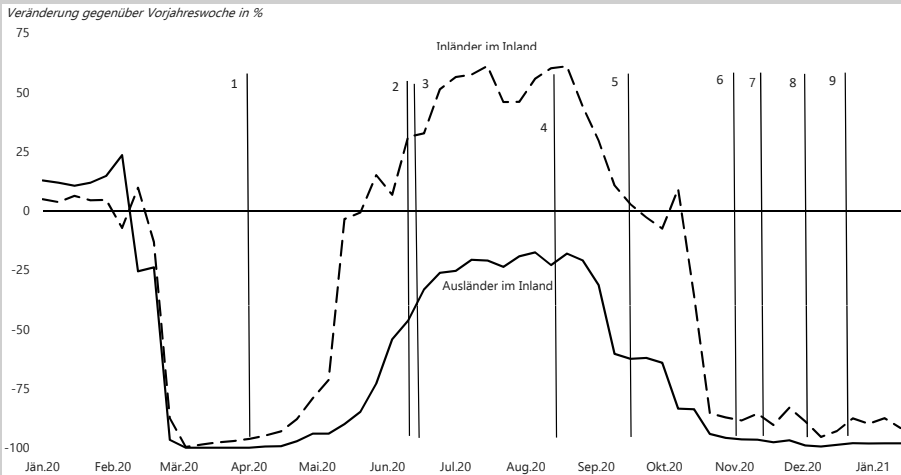
Quelle: OeNB. Leistungsbilanz, eigene Berechnungen.

Die Reihung der wichtigsten Exportdestinationen erfolgt nach dem Exportanteil 2020.

BOX 3: Österreichs Tourismus von COVID-19 sehr stark betroffen⁵

Die Tourismuswirtschaft zählt zu den von der COVID-19-Pandemie am stärksten betroffenen Wirtschaftssektoren. Mit einem Anteil von 7,3% trägt sie in Österreich im internationalen Vergleich überdurchschnittlich zur Wertschöpfung bei. Mit Hilfe von Daten mehrerer Zahlungskartenanbieter beobachtet die OeNB seit dem Sommer Entwicklungen im heimischen Tourismus. Mit diesen zeitnah vorliegenden Daten ist es möglich, Ausgaben sowohl von inländischen als auch von ausländischen Gästen auf Wochenbasis zu verfolgen und rund einen Monat vor der Veröffentlichung von Nächtigungszahlen durch Statistik Austria eine Einschätzung zur Entwicklung des Tourismus zu treffen⁶.

Abbildung 5: **Zahlungskartenumsätze im Reiseverkehr**



1: Lockdown (16. März), 2: Öffnung Hotels (29. Mai), 3: Graduelle Grenzöffnungen (4. Juni), 4: Reisewarnungen Österreichs (Kroatien, Balearen; ab 8. August), 5: Reisewarnungen für Österreich (ab 16. Sep.), 6: Lockdown-Light (3. November), 7: Lockdown (17. November), 8: Lockdown-Light (7. Dezember), 9: Lockdown (26. Dezember).

Quelle: Zahlungsdiensteanbieter, eigene Berechnungen.

Die Entwicklung im Tourismus verlief bis zum Spätsommer ähnlich zu jener der Gesamtwirtschaft. Mit dem Lockdown im März kam es zu einem unmittelbaren und kompletten Einbruch der Zahlungen im Reiseverkehr von Inländern (in Beherbergungsbetrieben) sowie ausländischen Touristen (in Beherbergungsbetrieben und der Gastronomie). Mit der Öffnung der Beherbergungsbetriebe Ende Mai erfolgte ein sprunghafter Anstieg der Zahlungskartenumsätze inländischer Gäste zurück auf das Vorjahresniveau und im weiteren Verlauf über dieses hinaus. Die Ausgaben ausländischer Gäste in Österreich stiegen nur schrittweise an und verblieben im Sommer um gut 20% unter dem Vorjahresniveau.⁷ Seit Mitte September sind die Umsätze in österreichischen Beherbergungsunternehmen wieder

⁵ Diese Box ist eine gekürzte Version von OeNB (2021), S. 28–29.

⁶ Eine detaillierte Analyse findet sich in Fenz, Stix und Vondra (2021).

⁷ Aufgrund der COVID-19-Pandemie ist ein Trend zu unbaren Zahlungen zu verzeichnen, dh die Ausgaben via Zahlungskarten überschätzen die Gesamtausgaben im Jahr 2020 tendenziell.

zurückgegangen. Dieser Rückgang ist das Resultat steigender Neuinfektionszahlen sowohl in Österreich als auch in unseren Nachbarländern, die zunehmend zu Reisewarnungen in wichtigen Herkunftsländern, vor allem in Deutschland, führten. Die Herbstferien unterbrachen diesen Trend nur kurzzeitig. Mit der flächendeckenden Sperre von Hotellerie und Gastronomie ab dem 3. November gingen die Tourismusausgaben erneut gegen null. Die geringfügig bessere Entwicklung im Vergleich zum ersten Lockdown im Frühjahr ergab sich durch die nun erlaubten Geschäftsreisen. Für das Gesamtjahr 2020 ergibt sich insgesamt ein Nächtigungsminus im Ausmaß von 38%.

3 Preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Marktanteile

Das Konzept der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, so wie es in diesem Beitrag verstanden wird, ist generell längerfristig ausgelegt. Es spiegelt strukturelle Eigenschaften einer Ökonomie wider, die sich im Wesentlichen nicht schnell ändern. Somit sollten historische Trends auch einen Ausblick auf die Wettbewerbsfähigkeit in naher Zukunft ermöglichen. Kurzfristige Schocks, wie etwa die COVID-19-Pandemie und die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Dämpfung von deren negativen Auswirkungen, können auf die gängigen hochaggregierten Indikatoren der preislichen Wettbewerbsfähigkeit temporär aber sehr stark verzerrende Auswirkungen haben (siehe Box 4). Die Interpretation der Indikatoren zur Wettbewerbsfähigkeit wird derzeit noch zusätzlich dadurch erschwert, dass einzelne wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie bewusst einen intertemporalen Trade-off anstreben. Sie stabilisieren die aktuelle wirtschaftliche Lage, verschlechtern damit die Wettbewerbsfähigkeit kurzfristig deutlich, wirken mittelfristig aber wettbewerbs-erhaltend oder -fördernd. So ist ein wesentlicher Teil des Maßnahmenpakets der österreichischen Bundesregierung dem Erhalt des Produktionspotenzials gewidmet und zielt darauf hinaus, dass die Aufnahme der wirtschaftlichen Aktivität nach dem Ende der COVID-19-Krise möglichst wenig beeinträchtigt wird.⁸ Vor diesem Hintergrund muss die Interpretation der Entwicklung der wichtigsten Wettbewerbsindikatoren derzeit mit besonderer Vorsicht erfolgen.

Tabelle 5 zeigt die Entwicklung der absoluten und relativen (exportgewichteten) Lohnstückkosten der Gesamtwirtschaft, der bilateralen Wechselkurse gegenüber dem USD, dem Schweizer Franken und dem Britischen Pfund und die Entwicklung zweier real effektiver Wechselkurse für die Sachgütererzeu-

⁸ Darunter fallen Maßnahmen wie Liquiditätsunterstützungen, Förderung innovationsfördernder Investitionen und Subventionen für Kurzarbeit. Gerade die Subventionen zur Kurzarbeit führen bei gleichzeitig eingebrochener Produktion temporär zu einem Rückgang der Produktivität und einem Anstieg der Lohnstückkosten, also einem Rückgang der Wettbewerbsfähigkeit. Allerdings führt diese Maßnahme auch dazu, dass gut ausgebildete Beschäftigte in den Betrieben gehalten werden können und in Zukunft weniger negative Hystereseffekte auf dem Arbeitsmarkt auftreten. Dies unterstützt die zukünftige Wettbewerbssituation.

gung (harmonisierte Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren). Zusätzlich wird die Entwicklung der Marktanteile ausgewiesen.

Tabelle 5: **Ausgewählte Indikatoren der preislichen Wettbewerbsfähigkeit Österreichs und Marktanteilsentwicklung der österreichischen Exporte**

| | | Lohnstückkosten | | | | Wechselkurse | | | | | Markt- anteile |
|----------------------------------|-------|-----------------|-------|--|-------|--------------|-------|--|--|-------|-------------------|
| | | In Euro | | Relativ zu 37 Industrie- staaten | | Bilateral | | | Harmonisierte Wett- bewerbsindikatoren der EZB | | |
| | Nom. | Real | Nom. | Real | USD | CHF | GBP | Defla- tioniert mit BIP- Deflator | Deflatio- niert mit Lohn- stück- kosten | Real | |
| <i>Index, 1999 = 100</i> | | | | | | | | | | | |
| 1999 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | |
| 2007 | 106,2 | 92,3 | 92,0 | 96,4 | 128,6 | 102,6 | 103,9 | 99,2 | 95,6 | 99,1 | |
| 2017 | 131,0 | 95,8 | 95,7 | 97,6 | 106,0 | 69,5 | 133,1 | 98,4 | 95,5 | 93,0 | |
| 2018 | 133,7 | 96,1 | 95,1 | 97,3 | 110,8 | 72,2 | 134,3 | 99,1 | 95,9 | 93,7 | |
| 2019 | 137,1 | 96,9 | 94,7 | 97,0 | 105,0 | 69,5 | 133,3 | 98,2 | 95,0 | 94,5 | |
| 2020 | 144,5 | 100,7 | 95,6 | 98,1 | 107,2 | 66,9 | 135,1 | 97,7* | 96,0* | 93,6 | |
| <i>Wachstum zum Vorjahr in %</i> | | | | | | | | | | | |
| 2000- 2019 Mittel | 1,6 | -0,2 | -0,3 | -0,2 | 0,2 | -1,8 | 1,4 | -0,1 | -0,3 | -0,3 | |
| 2017 | 0,9 | 0,0 | -0,6 | 0,1 | 2,1 | 2,0 | 7,0 | -0,2 | -0,2 | -0,3 | |
| 2018 | 2,0 | 0,3 | -0,7 | -0,4 | 4,5 | 3,9 | 0,9 | 0,6 | 0,3 | 0,8 | |
| 2019 | 2,5 | 0,8 | -0,4 | -0,3 | -5,2 | -3,7 | -0,8 | -0,9 | -0,9 | 0,8 | |
| 2020 | 5,5 | 4,0 | 0,9 | 1,2 | 2,0 | -3,8 | 1,4 | n.v. | n.v. | -1,0 | |

Lohnstückkosten: Für die Gesamtwirtschaft. Relative Lohnstückkosten im Vergleich zum Rest der wichtigsten 37 Industrieländer. Bilaterale Wechselkurse in Preisnotierung (zB USD/EUR). Harmonisierte Wettbewerbsindikatoren der EZB: Für die Sachgüterindustrie gegenüber den Euroraumländern und 19 Vergleichsländern. Das Ländersample umfasst FR, BE, LU, NL, DE, IT, IE, PT, ES, FI, AT, GR, SI, AU, CA, CN, DK, HK, JP, NO, SG, KR, SE, CH, GB, US, CY, CZ, EE, HU, LV, LT, MT, PL, SK, BG, RO und HR. Sinkende Werte indizieren eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Deflationiert mit Lohnstückkosten: Lohnstückkosten der Gesamtwirtschaft. Marktanteile: Differenz der Veränderung der österreichischen Exporte zur Veränderung der gewichteten Importentwicklung der jeweiligen Handelspartner. Quelle: EZB (nominelle Lohnstückkosten, Wechselkurse), AMECO (reale Lohnstückkosten, relative Lohnstückkosten). OeNB/EZB (Marktanteile): Berechnung OeNB basierend auf realen Daten der VGR (Q4 2020) und der EZB (gewichtete Importentwicklung der jeweiligen Handelspartner). Eigene Umbasierungen auf Jahresbasis 1999. *): Durchschnitt der ersten drei Quartale.

BOX 4: Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit durch COVID-19-Krise und Maßnahmen verzerrt

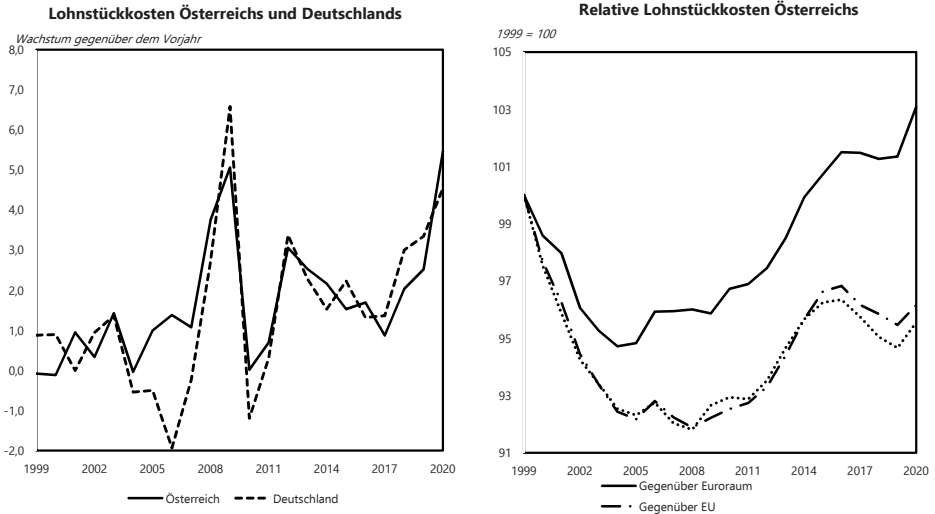
Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit wird von einer Vielzahl von Faktoren bestimmt (siehe etwa Ragacs, R., Resch, B. und Vondra, K., 2011). Wesentliche Bestimmungsfaktoren sind etwa die Lohn- und Produktivitätsentwicklung und das jeweilige nationale Steuer- und Transfersystem. Aktuell beeinflussen sowohl die Krise selbst als auch die gesundheitspolitischen Maßnahmen zu deren Eindämmung temporär sowohl reale (etwa Exporte und Wertschöpfung) als auch nominelle Variablen (etwa Löhne oder Exportpreise), die in die Berechnung vieler Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit eingehen. Länderspezifische Unterschiede erklären sich etwa durch:

- *Unterschiedliche Wirtschaftsstruktur.* Länder mit einem höheren Wertschöpfungsanteil in der Tourismus- und Freizeitwirtschaft oder Länder mit einer stärkeren Einbettung in internationale Wertschöpfungsketten im produzierenden Bereich waren von der Krise stärker betroffen. Genau diese Wirtschaftsstruktur kann aber das Ergebnis einer vor der Krise hohen Wettbewerbsfähigkeit in eben diesen Bereichen sein. So konnte sich etwa der österreichische Tourismus in den letzten Jahren sehr gut gegen die Konkurrenz aus viel kostengünstigeren Ländern behaupten.
- *Unterschiedliche Abhängigkeit von länderübergreifender Arbeitsmobilität.* Die Produktion in kleineren Ländern, die vergleichsweise stärker von aus dem Ausland einpendelnden Beschäftigten getragen wird, wurde durch Grenzschließungen stärker eingeschränkt, als jene in größeren Ländern. Je nach Wirkung auf die Produktion und die Beschäftigung wird die Arbeitsproduktivität demnach unterschiedlich verzerrt sein. Die Fähigkeit ausländische Arbeitskräfte anzuziehen, ist aber auch Ausdruck internationaler Wettbewerbsfähigkeit.
- *Unterschiedliches Ausmaß an staatlichen Unterstützungsmaßnahmen.* So sind etwa das Ausmaß und die Form der Unterstützungsmaßnahmen für Kurzarbeit oder sonstiger nachfrage- und angebotsseitig wirkender Unterstützungsmaßnahmen länderspezifisch sehr unterschiedlich. Dies kann negative Auswirkungen auf die preisliche/kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit heute, aber positive Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit i.w.S. in der Zukunft haben.
- *International unterschiedliche statistische Methoden bzw Definitionen zur Erfassung der staatlichen Unterstützungsmaßnahmen.* So werden etwa in Österreich die Mittel für Kurzarbeit laut VGR als Subventionen an die Unternehmen (und nicht als Transfers an Haushalte) verbucht und fließen damit in die Arbeitnehmerentgelte ein. In vielen anderen Ländern erfolgt die Verbuchung jedoch anders, nämlich als finanzielle Transfers, an Haushalte. Die unterschiedliche Verbuchung geht über die unterschiedliche Lohnhöhe direkt in die Höhe der Lohnstückkosten ein.

Bei der Betrachtung der *Lohnstückkosten* muss im Besonderen auf die krisenbedingten Mess- und Interpretationsprobleme hingewiesen werden, die in Box 4 beschrieben werden. 2020 stiegen sowohl die *absoluten nominellen als auch realen Lohnstückkosten* Österreichs mit 5,5% bzw 4,0% im historischen Vergleich außerordentlich stark an. Zum Vergleich dazu: Der Jahresdurchschnitt des

Lohnstückkostenwachstums lag in den Jahren 2000 bis 2019 bei 1,6 und $-0,2\%$. Im Vergleich hierzu wies Deutschland mit einem Anstieg von $4,5\%$ einen zwar schwächeren, im historischen Vergleich aber ebenfalls sehr hohen Anstieg der Lohnstückkosten auf (Abbildung 6). Das Wachstum der absoluten nominellen Lohnstückkosten Österreichs war in den letzten drei Jahren allerdings schwächer als jenes Deutschlands.

Abbildung 6: **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 gegenüber jenen von insgesamt 37 Vergleichsländern und gegenüber den EU-Ländern sanken zwar 2016 bis 2019, stiegen 2020 allerdings deutlich an. Längerfristig (seit 1999) sind die Lohnstückkosten gegenüber dem Euroraum um $3,1\%$ angestiegen und gegenüber der EU und dem Ländersample aus 37 Konkurrenzländern um $3,8\%$ bzw $4,4\%$ gesunken.

Die Entwicklung der *bilateralen Wechselkurse* wird durch makroökonomische Faktoren, wie zB das reale Wirtschaftswachstum, erklärt, aber auch von Erwartungen über zukünftige Entwicklungen bestimmt. Diese Erwartungen waren im abgelaufenen Jahr von einer Vielzahl von Unsicherheiten geprägt (etwa den Wahlen in den USA, dem Brexit, vor allem aber von der COVID-19-Pandemie). 2020 wertete der Euro im Vergleich zum Vorjahr gegenüber dem Schweizer Franken um $3,8\%$ ab, gegenüber dem USD und dem Britischen Pfund aber um 2% bzw $1,4\%$ auf. Die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber diesen beiden Ländern verschlechterte sich also. In der langen Frist (seit 1999) blieb der Euro gegenüber dem USD fast unverändert. Er wertete gegenüber dem Britischen Pfund um rund 35% auf und gegenüber dem Schweizer Franken um rund 33% ab.

Nominell-effektive Wechselkurse erfassen die Entwicklung einer Währung gegenüber einem Währungskorb, in dem die Währungen der Handelspartnerländer mit ihren jeweiligen Handelsgewichten eingehen. *Real effektive Wechselkurse*

erfassen zusätzlich relative Preis- oder Kostenveränderungen⁹. Wir betrachten die so genannten „harmonisierten Wettbewerbsindikatoren“, die von der EZB für die Mitgliedsländer und für den Euroraum berechnet werden¹⁰. Die Deflationierung erfolgt mit dem BIP-Deflator als Indikator für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit und den Lohnstückkosten der Gesamtwirtschaft als Indikator für die kostenseitige Wettbewerbsfähigkeit, wobei auch hier auf die Problematik der Verzerrung der Indikatoren hingewiesen werden muss (Box 4). Im Jahr 2020 (Durchschnitt der ersten drei Quartale 2020) hat sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit um 0,5% verbessert und die kostenseitige Wettbewerbsfähigkeit um 1,0% verschlechtert. Langfristig (1999 bis zum Durchschnitt der ersten drei Quartale 2020) weisen beide Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren eine ähnliche Entwicklung auf. Die Auf- und Abwertungen waren relativ schwach, führten insgesamt aber dazu, dass sich seit 1999 die preisliche Wettbewerbsfähigkeit um 2,3% und die kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit um 4% verbesserte.

Die Indikatoren der preislichen/kostenseitigen Wettbewerbsfähigkeit decken nur einen Aspekt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ab. Die *nicht-preisliche* Wettbewerbsfähigkeit umfasst alle Möglichkeiten, sich durch Spezialisierung in der Produktstruktur bzw durch Marktmacht von den Konkurrenten zu unterscheiden¹¹. Die Entwicklung der *Marktanteile* österreichischer Exporteure im Ausland ist ein Indikator für die Entwicklung der preislichen und der nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit¹². Für ein hochentwickeltes Land wie Österreich ist es generell schwierig, Marktanteile zu halten, da es mit zunehmender Internationalisierung mit einer Vielzahl stark wachsender Ökonomien mit vergleichsweise niedrigeren Produktionskosten konkurrenzieren muss. Nach OeNB-Definition gewinnt Österreich Marktanteile, falls das reale Exportwachstum (Güter und Dienstleistungen) stärker als das Wachstum der gewichteten realen Importe der österreichischen Handelspartner ist. 2018 und 2019 konnte Österreich nach Rückgängen in den Jahren zuvor wieder Marktanteile hinzugewinnen (jeweils +0,8%, Tabelle 5). Im Jahr 2020 gingen diese um 1% zurück. Seit 1999 hat die gesamte österreichische Exportwirtschaft Marktanteilsverluste in der Höhe von 6,4% erlitten.

⁹ Siehe Köhler-Töglhofer et al (2017) zu Definition und Berechnung. Die Definitionen von effektiven Wechselkursen und die zugrunde liegenden Ländersamples unterscheiden sich je nach Institution, die diese berechnet. Effektive Wechselkurse werden meist für die Gesamtwirtschaft oder die Sachgütererzeugung berechnet. Die Wahl der Deflatoren richtet sich nach deren internationalen Verfügbarkeit bzw Vergleichbarkeit.

¹⁰ Die EZB berechnet „harmonisierte Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren“ mit unterschiedlichen Ländergruppen und Deflatoren. Wir verwenden die auf der Statistikwebseite der EZB vorgestellte Daten (Europäische Zentralbank 2021) für den besonders exportorientierten Sachgüterbereich, die auch den österreichischen Handel innerhalb des Euroraums berücksichtigen.

¹¹ Eine gestiegene nichtpreisliche Wettbewerbsfähigkeit muss sich somit nicht in relativ gesehen geringeren Preisänderungen widerspiegeln.

¹² Marktanteile können unterschiedlich definiert sein, etwa nach den Zieldestinationen der Exporte, nach dem verwendeten Datenmaterial und/oder der verwendeten Berechnungsmethode. Für mehr Details zu den Unterschieden siehe Vondra (2017).

4 Europäische Kommission: Keine außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte vor Ausbruch der COVID-19-Krise

Je weniger ökonomische Ungleichgewichte eine Ökonomie aufweist, desto weniger anfällig ist diese gegenüber den mittel- bis längerfristigen Auswirkungen negativer Schocks, wie sie im Besonderen die COVID-19-Krise darstellt. Die Europäische Kommission (EK) analysiert im Rahmen der *Macroeconomic Imbalance Procedure* auch die Entwicklung von externen Ungleichgewichten¹³, wofür die folgenden fünf Indikatoren des *Scoreboards* herangezogen werden, für die jeweils unterschiedlich definierte Schwellenwerte gelten: Leistungsbilanz, Nettoauslandsvermögen, real effektiver Wechselkurs, Exportmarktanteile und Lohnstückkosten. Diese Indikatoren sind oft nicht direkt mit den von der OeNB verwendeten Indikatoren vergleichbar, da sie teils anderen Definitionen unterliegen und teils Veränderungen über mehrere Jahre abbilden. Die Ergebnisse des aktuellen *Scoreboards* wurden Ende 2020 von der EK erstellt und beziehen sich auf Daten bis zum Jahr 2019 (European Commission, 2020a und 2020b) und berücksichtigen somit die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie noch nicht.

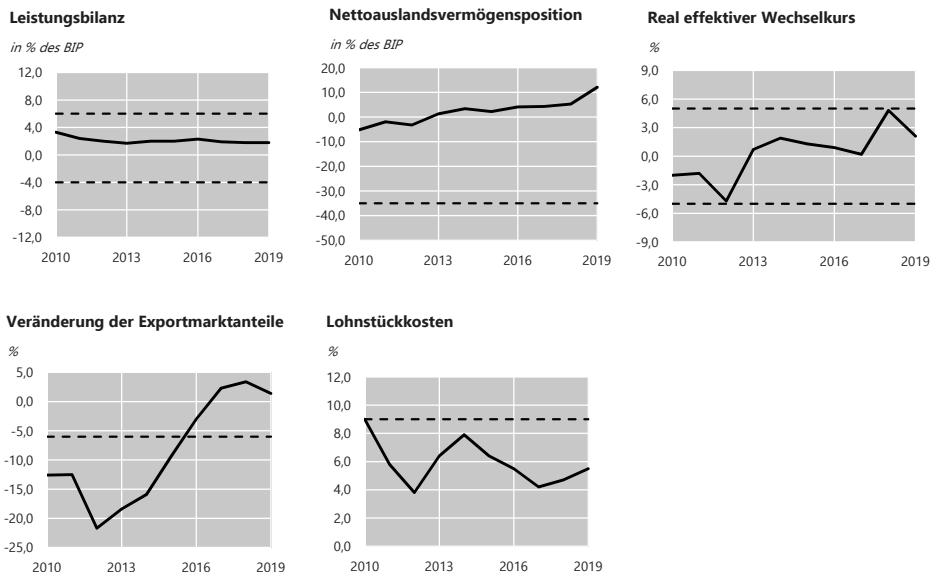
Abbildung 7 zeigt die Entwicklungen der fünf Indikatoren des *Scoreboards*, die zur Beurteilung von externen Ungleichgewichten dienen. Die strichlierten Bereiche markieren die jeweiligen Schwellenwerte der EK¹⁴. Das für die Resilienz der österreichischen Wirtschaftsstruktur in der COVID-19-Krise wichtige Ergebnis der EK ist, dass die Ausgangssituation vor Beginn der Krise ausgezeichnet war, Österreich hatte 2019 keine externen Ungleichgewichte aufgewiesen. Der Leistungsbilanzsaldo betrug 2019 1,9%, die Exportmarktanteile konnten das dritte Mal in Folge weiter ausgebaut werden (+1,4%)¹⁵. Die Nettoauslandsvermögensposition erreichte mit 12% des BIP ein Rekordniveau. Der real effektive Wechselkurs erfuhr 2019 eine Aufwertung um 2,1% und lag damit innerhalb der von der EK festgelegten Bandbreite. Die Lohnstückkosten zeigten einen langfristig sinkenden Trend weit unterhalb des Schwellenwerts (2019: +2.1%).

¹³ Für Details zur *Macroeconomic Imbalance Procedure* siehe European Commission (2020b).

¹⁴ Die Schwellenwerte sind: Leistungsbilanz: Drei-Jahres-Veränderung, Schwellenwerte: geringer als -4% und größer als 6%; Nettoauslandsvermögen in % des BIP: Schwellenwert: -35%; real effektiver Wechselkurs: Drei-Jahres-Veränderung, Schwellenwert: ±5%; Exportmarktanteile: Fünf-Jahres-Veränderung, Schwellenwert: -6%; Lohnstückkosten: Drei-Jahres-Veränderung, Schwellenwert: 9%.

¹⁵ Die EK verwendet für die Berechnung die weltweite Entwicklung und nicht, wie die OeNB, die Entwicklung in den tatsächlichen Exportzielländern.

Abbildung 7: Scoreboard der EK: Österreich weist keine externen Ungleichgewichte auf



Quelle: European Commission (2020a, 111), eigene Darstellung.

5 Literatur

- Europäische Zentralbank (2021), Internetseite zu Harmonised competitiveness indicators (https://www.ecb.europa.eu/stats/balance_of_payments_and_external/hci/html/index.en.html, abgerufen am 2.3.2021).
- European Commission (2020a), Statistical Annex of Alert Mechanism Report 2021.
- European Commission (2020b), Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank and the European Economic and Social Committee. Alert Mechanism Report 2021.
- Fenz, G., H. Stix, (2021), Monitoring the Economy in Real-Time with the New OeNB's Weekly GDP Indicator: Background, Experiences and Outlook. Monetary Policy and the Economy, Q4/20-Q1/21, S. 17–40.
- Fenz, G., Stix, H., Vondra, K., (2021), Austrian Tourism Sector Badly hit by COVID-19 Pandemic. Monetary Policy and the Economy, Q4/20-Q1/21, S. 41–63.
- Köhler-Töglhofer, W., Url, T., Glauninger, U., (2017), Price/Cost Competitiveness of the Austrian Economy Comparatively Stable over the Longer Horizon. Monetary Policy and the Economy, Q2/17, S. 73–107.
- OeNB (2021), Geschäftsbericht der Oesterreichischen Nationalbank 2020.
- Ragacs, R., Resch, B., Vondra, K., (2011). Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Sachgütererzeugung. Monetary Policy and the Economy, Q3/11, S. 38–65.

- Ragacs, C., Vondra, K., (2020), Österreichs Wirtschaftsentwicklung. In: Gnan, E., Kronberger, R. (Hg): Schwerpunkt Außenwirtschaft 2019/2020. Internationaler Handel und nachhaltige Entwicklung. Wien: Facultas, S. 81–98.
- Vondra, K., (2017), Export Market Shares – A Trivial Concept? FIW Working Paper Issue 177.

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

In 2020, Austria's real GDP contracted by 6.7%. This slump was a direct consequence of the COVID-19 pandemic and measures taken to contain it. Many shops, close contact service providers, hotels and restaurants had to be closed for extended periods throughout the year, and private consumption contracted even more strongly than GDP (–9.4% in real terms). Exports were also strongly affected (real growth in 2020: –10.9%). Services exports saw a particularly pronounced slump (–18.9% in real terms), with the travel sector taking the hardest hit, losing 40.1% in nominal terms. The goods and services account improved against the previous year (+3.9% of GDP). The indicators of competitiveness are distorted by the COVID-19 pandemic and the resulting health policy measures. Against this background, their interpretation must be carried out with particular care. Absolute nominal unit labor costs in Austria rose by 5.5% in 2020; compared to Austria's most important trading partners, relative unit labor costs increased by 0.9%. Price competitiveness (real effective exchange rate, deflated with the GDP deflator) improved by 0.5% in the first three quarters of 2020, while cost competitiveness (real effective exchange rate, deflated with unit labor costs in the total economy) deteriorated by 1.0%. The market shares of the Austrian export sector decreased by 1%. According to the European Commission, Austria was in an excellent starting position prior to the onset of the crisis, as the Austrian economy did not record any external imbalances. This contribution provides an overview of key figures indicating the general development of the external sector and also addresses extraordinary developments in four areas: (1) weekly export and GDP growth in Austria, (2) goods and services exports in a comparison across Europe, (3) Austria's tourism industry and (4) distorting effects on price competitiveness indicators emanating from the COVID-19 crisis and containment measures shaped by health-care policy.

JEL Codes: O11, O52

Österreichs Warenaußenhandel

Leonhard Pertl

Das Jahr 2020 wurde stark von der COVID-19-Pandemie geprägt. Im Laufe des März 2020 wurden aufgrund der pandemischen Ausbreitung des Coronavirus in Österreich und vielen weiteren Ländern Ausgangsbeschränkungen verhängt. Dies führte in Österreich zum tiefsten und abruptesten Konjunkturerinbruch der Nachkriegsgeschichte. Besonders im April waren die Einbrüche mit 26,4% bei den Einfuhren und 23,7% bei den Ausfuhren im Außenhandel massiv. Nach Lockerung der Beschränkungen erholte sich der österreichische Außenhandel rasch, konnte jedoch nicht ganz das Vorjahresniveau erreichen. Erneute Verschärfungen der Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus ab November 2020 wirkten sich weniger stark auf den Warenhandel aus. Abgesehen von eingeschränkten Produktionsbedingungen und unterbrochenen Lieferketten am Beginn der COVID-19-Pandemie war der internationale Warenhandel eher indirekt über die durch die COVID-19-Pandemie ausgelöste Unsicherheit sowie über die ausgesprochenen Betretungsverbote im Dienstleistungsbereich betroffen, welche sich dämpfend auf die Nachfrage nach Investitions-, aber auch allen anderen Gütern auswirkte. Andererseits verstärkte sich im Zuge von Homeoffice und insbesondere Homeschooling sowie geändertem Freizeitverhalten, ausgelöst etwa durch das verstärkte Bedürfnis nach Betätigung im Freien, durchaus die Nachfrage nach bestimmten Gütern. Allerdings waren bei diesen Produktgruppen schon vor COVID-19 hohe Zuwächse zu beobachten, sodass durch die Krise bestehende Trends eher verstärkt und nicht ausgelöst wurden.

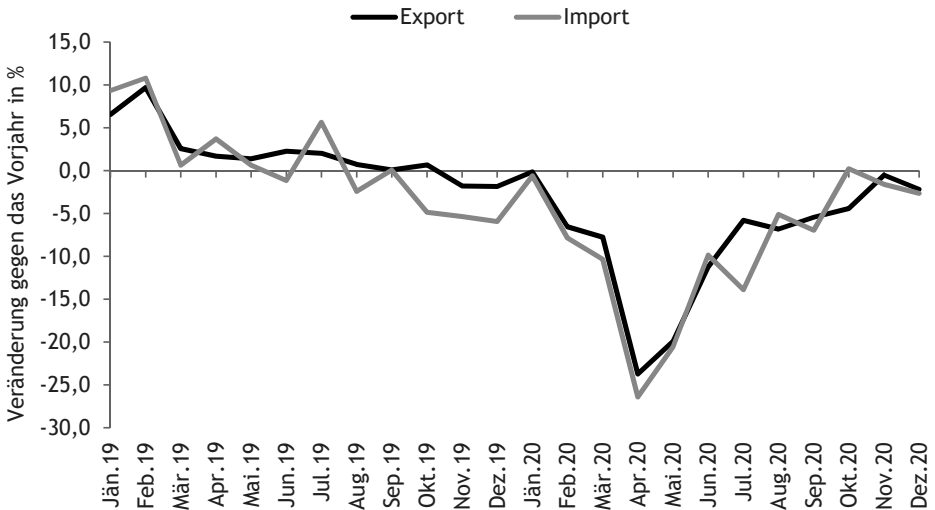
1 Entwicklung des österreichischen Warenaußenhandels ab 2010

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. 2018 verlangsamte sich das Wachstum jedoch wiederum und auch 2019 setzte sich diese Entwicklung fort. Grund dafür war das Nachlassen der Konjunktur der Weltwirtschaft. Insbesondere der von den USA ausgehende Handelskonflikt mit China und der EU belasteten die Weltwirtschaft und lösten Unsicherheit aus, die auch die weltweite Investitionsdynamik schwächte.¹ Das Jahr 2020 wurde stark von der COVID-19-Pandemie geprägt.

¹ Vgl. FIW-Jahresgutachten 2020, S. 15.

Die arbeitstägig bereinigten Monatswerte zeigen im Vorjahresvergleich (vgl. Abbildung 1) deutlich die Abflachung der Dynamik mit Fortdauer des Jahres 2019, welche sich auch zu Beginn des Jahres 2020 fortsetzte. Im Laufe des März 2020 wurden aufgrund der pandemischen Ausbreitung des Coronavirus in Österreich und vielen weiteren Ländern Ausgangsbeschränkungen verhängt. Dies führte in Österreich zum tiefsten und abruptesten Konjunktur-einbruch der Nachkriegsgeschichte.² Besonders im April waren die Einbrüche mit 26,4% bei den Einfuhren und 23,7% bei den Ausfuhren im Außenhandel massiv. Nach Lockerung der Beschränkungen erholte sich der österreichische Außenhandel rasch, konnte jedoch nicht ganz das Vorjahresniveau erreichen. Erneute Verschärfungen der Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus ab November 2020 wirkten sich weniger stark auf den Warenhandel aus. Der OeNB-Exportindikator vom März 2021 prognostizierte für Jänner und Februar 2021 weiterhin nur leichte Rückgänge. Die steigenden Infektionszahlen und die zunehmende Auslastung der Intensivbetten im März 2021 führten in Österreich sowie einigen weiteren Ländern Europas zur Verlängerung bzw. auch Verschärfung der gesundheitspolitischen Maßnahmen. Die weitere Erholung der Wirtschaft sowie des Außenhandels ist stark von Ausmaß und Dauer dieser Maßnahmen abhängig.

Abbildung 1: **Aktuelle Entwicklung des österreichischen Warenaußenhandels**



Quelle: Statistik Austria, Werte ab 2020 vorläufig, arbeitstägig bereinigt.

² Vgl. OeNB (2020), Ein Jahr COVID-19.

2 Regionalstruktur der österreichischen Exporte

Die Ausfuhren nach Übersee sanken mit 12,3% stärker als jene nach Europa mit 6,2%. Innerhalb Europas gingen die Ausfuhren in die EU um 6,5%, in die übrigen Länder Europas um 8,0% und in die EFTA nur um 0,6% zurück. Hier fielen vor allem die hohen Exporte von Arzneiwaren mit Hormonen in die Schweiz ins Gewicht.

In die Überseeregion Amerika gingen die Exporte um 11,2% zurück, nachdem auch schon 2019 Rückgänge von 2,2% zu verzeichnen waren. Nach schwierigen Jahren legten die Exporte nach Afrika 2019 mit 9,4% das zweite Jahr in Folge deutlich zu. 2020 mussten jedoch aufgrund der COVID-19-Pandemie mit 14,0% markante Einbußen hingenommen werden. Die bemerkenswerten Ausfuhrsteigerungen von 27,4% nach Australien 2019 gingen im Wesentlichen auf die Ausfuhr von Luftfilterapparate im vierten Quartal zurück. In diesem Zeitraum hatte Australien in weiten Landesteilen mit verheerenden Buschfeuern zu kämpfen. Aufgrund dieses Einmal-Effektes im Jahr 2019 sowie der COVID-19-Pandemie brachen die Exporte 2020 gegenüber dem Vorjahr mit 33,0% dramatisch ein. Mit Einbußen von 10,6% entwickelten sich 2020 die Ausfuhren nach Asien wie schon im Vorjahr vergleichsweise günstig. Ab 2016 wirken sich hier vor allem die Rückgänge der Exporte in den Nahen Osten aus.

Der Wert der in die 26 übrigen EU-Mitgliedstaaten³ versandten Waren betrug im Jahr 2020 95,7 Mrd EUR. Damit wurden 67,5% der österreichischen Exporte in der EU abgesetzt. Im Jahr 1995 waren es noch 74,8%. Deutschland allein nahm 2020 einen Anteil von 30,5% ein und stellte damit den weitaus wichtigsten Exportmarkt für österreichische Produkte dar. 1995 lag dieser Wert noch bei 38,4%. 2020 gingen die Exporte nach Deutschland nur um 3,8% zurück. Allerdings entwickelten sich die Exporte nach Deutschland in den letzten beiden Jahren schwächer als die Ausfuhren in die übrige Welt.

Die verstärkte Orientierung zum Außenhandel mit Nicht-EU-Mitgliedsländern geht 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. 2018 legte dieser vorübergehend wieder auf 6,5% zu. 2019 und 2020 konnten die Exporte nach Italien nicht mit der allgemeinen Entwicklung Schritt halten und so sank der Exportanteil abermals und liegt nun bei 6,2%.

³ Ohne Berücksichtigung des mit 1. Februar 2020 aus der EU ausgetretenen Vereinigten Königreichs.

Tabelle 1: **Top-10-Exportländer Jänner bis Dezember 2020**

| Land | Ausfuhr <i>in Mio EUR</i> | Anteil <i>in %</i> | Veränd. <i>zu VJ in %</i> |
|------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-------------------------------------|
| Deutschland | 43.329 | 30,5 | -3,8 |
| Vereinigte Staaten | 9.299 | 6,6 | -9,2 |
| Italien | 8.843 | 6,2 | -9,3 |
| Schweiz | 7.479 | 5,3 | 3,0 |
| Frankreich | 6.115 | 4,3 | -9,0 |
| Polen | 5.330 | 3,8 | 3,2 |
| Tschechien | 4.990 | 3,5 | -7,7 |
| Ungarn | 4.898 | 3,5 | -12,4 |
| Vereinigtes Königreich | 4.060 | 2,9 | -9,7 |
| China | 3.929 | 2,8 | -11,9 |
| Welt-Summe | 141.933 | 100,0 | -7,5 |

Quelle: Statistik Austria, vorläufige Werte.

Auch der ungarische Markt holt seit 2013 nur schwer Anteile auf, die ab 2001 verlorengegangen sind. Lag im Jahr 2001 der Exportanteil Ungarns noch bei 5,0%, sank dieser auf 3,0% im Jahr 2012 ab und beträgt 2019 erst wieder 3,7%. Durch die starken Exportverluste 2020 von 12,4% fiel dieser erneut auf 3,5%. Maßgeblich für das schlechte Ergebnis von 2020 ist der Export von Erdöl-erzeugnissen. Allerdings brach der Export von Erdöl-erzeugnissen in den übrigen Märkten wertmäßig noch stärker ein.

Die Ausfuhren nach Polen und in die Tschechische Republik gewinnen hingegen tendenziell an Bedeutung für die heimische Exportwirtschaft. 2017 verdrängte Polen mit einem Wachstum von 11,0% das Vereinte Königreich vom achten Exportrang und auch in den Folgejahren setzte sich das zügige Wachstum fort. Während sich die Zuwächse 2019 auf ein breites Produktspektrum stützten, waren 2020 vor allem Pharmazeutische Erzeugnisse in Form von Immunologischen Erzeugnissen für den Einzelverkauf für das insgesamt überraschend positive Wachstum von 3,2% verantwortlich.

Beim Vereinigten Königreich, nach dem Brexit der wichtigste Handelspartner innerhalb der übrigen Länder Europas, konnten die Ausfuhren 2018 und 2019 aufgrund stark steigender Pkw-Exporte mit 7,5% und 7,2% wieder merklich gesteigert werden. Jedoch liegt der Exportanteil des Vereinigten Königreiches nur noch bei 2,9%. Gegenüber dem Jahr 2001, als 4,7% der österreichischen Ausfuhren in das Vereinigte Königreich gingen und es vorübergehend der fünftwichtigste Handelspartner Österreichs war, ist dessen Anziehungskraft für Österreichs Ausfuhren deutlich gesunken. Trotz der Einbrüche 2020 von 9,7% konnten jedoch auch Erfolge im Bereich Messinstrumente, Schienenfahrzeuge und Spezialmaschinen erzielt werden. Auch die Beziehungen mit Russland, dem zweiten großen Handelspartner in dieser Region, zeigen sich seit dem Konflikt um die Halbinsel Krim im Jahr 2015 noch nicht vollständig erholt und

befinden sich nach den Rückschlägen von 10,3% im Jahr 2020 auf dem Niveau von 2009. Die Exporte in die Türkei erreichten zuletzt 2015 ihren Höchststand. Seit der Wirtschaftskrise 2009 kommt die türkische Wirtschaft nicht in Fahrt und die Abwertung der türkischen Lira verteuert heimische Exporte.⁴ Entgegen dem allgemeinen Trend konnten die Exporte 2020 um 8,3% ausgebaut werden, nachdem sie 2019 um 12,3% eingebrochen waren. Ausschlaggebend für die Zuwächse 2020 war die Ausfuhr von Pkws sowie Spezialmaschinen.

Den mit Abstand wichtigsten Markt in Amerika stellen die Vereinigten Staaten dar. Während Österreichs Exporte insgesamt im Zeitraum 1995–2020 jährlich um 5,0% zunahmen, legten jene in die USA mit 8,4% 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 dieser 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 sowie 2018 konnten die Ausfuhren mit 10,7% bzw 9,7% stark ausgebaut werden. Vor allem die Ausfuhr von Personenkraftwagen, Pharmazeutika und diverse Maschinen trug 2018 zum guten Ergebnis bei. Im Jahr 2019 setzte sich diese Entwicklung allerdings nicht fort. Der Rückgang von 3,4% im Jahr 2019 ist zum Teil auf den Einbruch der Ausfuhren von Nachrichtengeräte zurückzuführen. Die protektionistische Handelspolitik der Trump-Administration hat insbesondere die Ausfuhr von Stahlwaren und Roheisen erschwert. 2020 setzte sich dieser Trend mit Rückgängen von insgesamt 9,2% fort.

Neben den USA sind mit etwas Abstand auch noch Kanada, Mexiko und Brasilien von größerer Bedeutung. Besonders die Entwicklung der Ausfuhren nach Mexiko ab 1995 ist mit 12,4% 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, gingen aber ab 2013 mit rund 14% jährlich wieder massiv zurück, obwohl das Land erst 2015 bis 2016 mit einer Wirtschaftskrise zu kämpfen hatte. Doch 2017 kam es bei den Ausfuhren nach Brasilien wieder zu einer Trendumkehr. Mit 26,4% und 14,6% Wachstum konnten diese 2017 und 2018 beträchtlich gesteigert werden. Verantwortlich dafür war die Ausfuhr von Blechen und Pharmazeutika, insbesondere Antisera. Die Einbußen von 9,0% im Jahr 2019 ging wiederum auf die Ausfuhr von Blechen zurück. 2020 war Brasilien stark von der COVID-19-Pandemie betroffen. Österreichs Exporte brachen daher um 16,4% ein.

Nach den USA ist China für Österreichs Waren der wichtigste Fernmarkt. Mit Exporten im Wert von 3,9 Mrd EUR liegt China noch vor Japan (1,5 Mrd EUR,

⁴ Vgl Çiçek, S., (2021), S. 9.

Platz 18), Südkorea (1,1 Mrd EUR, Rang 22), Kanada (1,3 Mrd EUR, Platz 23), Mexiko (1,1 Mrd EUR, Platz 24) und Australien (1,0 Mrd EUR, Platz 25) an der 10. Stelle. Gegenüber 1995 konnte 2020 der Exportanteil Chinas um 2,0 Prozentpunkte auf 2,8% 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 1995–2020 jährlich um 10,0% gewachsen. 2020 gingen jedoch auch in China die Exporte mit 11,9% massiv zurück.

3 Warenstruktur des österreichischen Außenhandels

Bei der wichtigsten Obergruppe Fertigwaren fiel die Exportentwicklung 2020 mit Rückgängen von 8,4% unterdurchschnittlich aus. Die Ausfuhr von Konsumgütern (-7,9%) erwies sich gegenüber der Ausfuhr von Investitionsgütern (-9,3%) als weniger krisenanfällig. Die Ausfuhr von Investitionsgütern entwickelte sich wie auch schon in den beiden Vorjahren vergleichsweise ungünstig.

Die Warengruppen nach SITC wurden wieder von der Gruppe der Maschinen und Fahrzeuge dominiert, welche es auf den stattlichen Exportanteil von 38,2% brachte und nun bei 54,3 Mrd EUR hält. Das stärkste Segment in diesem Bereich bilden Personenkraftwagen, gefolgt von Spezialmaschinen insbesondere für die Kunststoffindustrie sowie Kolbenverbrennungsmotoren. 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 an den Gesamtausfuhren 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 vorübergehend dramatische Einbußen hinnehmen. Langfristig ist die Bedeutung der Maschinenexporte ungebrochen. 2020 mussten jedoch mit einem Minus von 12,1% wieder empfindliche Einbußen hingenommen werden.

Tabelle 2: Aktuelle Dynamik des österreichischen Warenexports in ausgewählten Sektoren

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------------------------|------------|---------|---------|---------------------------|------|-------|
| | in Mio EUR | | | Veränd. gegenüber VJ in % | | |
| Obergruppen | | | | | | |
| Nahrungs- und Genussmittel | 9.984 | 10.667 | 10.978 | 3,1 | 6,8 | 2,9 |
| Rohstoffe und Brennstoffe | 8.581 | 8.823 | 8.271 | 14,5 | 2,8 | -6,3 |
| Halbfertigwaren | 23.728 | 22.685 | 20.848 | 1,9 | -4,4 | -8,1 |
| Fertigwaren | 107.614 | 111.113 | 101.746 | 6,2 | 3,3 | -8,4 |
| Investitionsgüter | 40.270 | 41.412 | 37.545 | 4,5 | 2,8 | -9,3 |
| Konsumgüter | 67.345 | 69.702 | 64.201 | 7,2 | 3,5 | -7,9 |
| Sonstige Waren | 163 | 214 | 90 | 21,7 | 31,3 | -58,0 |
| Warengruppen nach SITC | | | | | | |
| Ernährung | 8.109 | 8.565 | 8.854 | 1,8 | 5,6 | 3,4 |
| Getränke und Tabak | 2.559 | 2.819 | 2.896 | 9,7 | 10,1 | 2,7 |
| Rohstoffe | 4.879 | 4.746 | 4.273 | 8,9 | -2,7 | -10,0 |
| Brennstoffe, Energie | 3.274 | 3.570 | 2.811 | 17,6 | 9,1 | -21,3 |
| Tier. und pflanzl. Öle, Fette | 240 | 258 | 272 | 5,3 | 7,2 | 5,8 |
| Chemische Erzeugnisse | 19.897 | 21.571 | 21.647 | 0,3 | 8,4 | 0,4 |
| Bearbeitete Waren | 32.919 | 31.870 | 28.723 | 6,5 | -3,2 | -9,9 |
| Maschinen und Fahrzeuge | 60.239 | 61.763 | 54.274 | 6,2 | 2,5 | -12,1 |
| Sonstige Fertigwaren | 16.968 | 17.275 | 16.055 | 7,2 | 1,8 | -7,1 |
| Waren, a.n.g. | 988 | 1.064 | 2.129 | 14,3 | 7,8 | 100,0 |
| Insgesamt | 150.071 | 153.502 | 141.933 | 5,7 | 2,3 | -7,5 |

Quelle: Statistik Austria, Werte 2020 vorläufig.

Den zweitwichtigsten Zweig bei den Exporten stellt der Abschnitt *Bearbeitete Waren* dar. Mit 28,7 Mrd EUR hielt dieser Bereich 20,2% 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 (-3,6 Prozentpunkte) und Textilien (-2,3 Prozentpunkte), zu einem geringeren Teil auch auf die Ausfuhr von Waren aus Mineralien (-1,4 Prozentpunkte) und Kautschuk (-0,8%-Punkte). 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, 2016, 2019 und 2020 auch die Eisen- und Stahlexporte übertreffen. Im letzten Jahrzehnt entwickelte sich die Ausfuhr von bearbeiteten Waren zumeist unterdurchschnittlich. Doch 2017 und auch 2018 erwiesen sich die Bearbeitenden Waren als wichtige Stütze des Exporterfolgs. Dies war zuletzt 2011 der Fall. 2019 waren hingegen aufgrund der Einbußen im Me-

tallbereich wieder Rückgänge von 3,2% zu verbuchen und auch 2020 brachte Verluste von 9,9%.

Der Abschnitt Chemische Erzeugnisse verzeichnete 2017 mit 12,0% überdurchschnittlich hohe Steigerungen, die vor allem auf ein großes Einzelgeschäft im Pharmabereich zurückgehen. 2018 stagnierte daher das Wachstum praktisch mit 0,1%. 2019 legten diese wiederum aufgrund des Pharmabereichs mit 9,0% außerordentlich zu und lieferten daher noch vor den Maschinenbauerzeugnissen den größten Wachstumsbeitrag. 2020 konnte trotz der widrigen Wirtschaftsbedingungen das Ergebnis mit 0,4% leicht ausgebaut werden. Mit 6,1 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. Große Einzelgeschäfte der Pharmawirtschaft beeinflussen ab 2012 die Wachstumsrate in diesem Bereich merklich.

Die Bedeutung der Sonstigen Fertigwaren, insbesondere Möbel und Schuhe, für die österreichischen Exporte nimmt tendenziell ab. Lag der Anteilswert dieses Abschnitts 1995 noch bei 13,5%, pendelte sich dieser in den letzten Jahren bei 11,3% ein. In den Bereichen Zentralheizungskessel sowie Meß- und Prüfinstrumente konnten die Exportanteile in diesem Zeitraum jedoch merklich ausgebaut werden. Zentralheizungskessel boomten mit Zuwächsen von 55,0% sogar im Krisenjahr 2020. Der Bereich insgesamt blieb mit Rückgängen von 7,1% nicht vom wirtschaftlichen Einbruch verschont.

Der Export von Nahrungsmitteln erwies sich 2019 und 2020 mit Steigerungen von 5,6% und 3,4% abermals als Stütze der heimischen Exportwirtschaft. Der Export von Nahrungsmitteln behauptet sich als stabiler Wachstumsfaktor. Seit 1995 wächst dieser Bereich um durchschnittlich 7,7% pro Jahr und damit 2,7 Prozentpunkte schneller als der gesamte Außenhandel. Der Anteil an den Gesamtexporten stieg daher in diesem Zeitraum von 3,3% auf 6,2% an. Verantwortlich dafür sind vor allem Fleisch- und Milchprodukte sowie Backwaren. Wie erwähnt konnten in diesem langen Zeitraum nur die Chemischen Erzeugnisse stärkere Anteilsgewinne verbuchen.

Der Export von Getränken konnte 2020 mit Zuwächsen von 2,7% nicht an die hohen Wachstumsraten aus den Vorjahren anschließen. Der Export von Wasser mit Zusätzen nach Deutschland und den USA dominiert in dieser Warengruppe. Hier sorgten vor allem Einbrüche in den Nebenmärkten, dass das hohe Exportniveau nur geringfügig ausgebaut werden konnte. Bei den alkoholischen Getränken konnten trotz der Einschränkungen der Gastronomie vielerorts Zuwächse von 3,4% verbucht werden. Allerdings ging der Bierexport 2019 und 2020 mit 11,9% bzw 21,7% schon das zweite Jahr in Folge massiv zurück. Auch bei der Einfuhr von Bier und Wein waren mit 33,1% und 13,9% starke Rückgänge zu beobachten.

Der Corona-Effekt: Strukturwandel und außenwirtschaftliche Auswirkungen

Abgesehen von eingeschränkten Produktionsbedingungen und unterbrochenen Lieferketten am Beginn der COVID-19-Pandemie war der internationale Warenhandel eher indirekt über die durch die COVID-19-Pandemie ausgelöste Unsicherheit sowie über die ausgesprochenen Betretungsverbote im Dienstleistungsbereich betroffen, welche sich dämpfend auf die Nachfrage nach Investitions- aber auch allen anderen Gütern auswirkte. Andererseits verstärkte sich im Zuge von Homeoffice und insbesondere Homeschooling sowie geändertem Freizeitverhalten, ausgelöst etwa durch das verstärkte Bedürfnis nach Betätigung im Freien, durchaus die Nachfrage nach bestimmten Gütern. So sind etwa beim Import von Laptops/Tablets sowie Fahrrädern und E-Bikes im Jahr 2020 kräftige Zuwächse von mehr als 20% zu beobachten. Allerdings waren bei diesen Produktgruppen schon vor COVID-19 hohe Zuwächse zu beobachten, sodass durch die Krise bestehende Trends eher verstärkt und nicht ausgelöst wurden. Der große Trend zur Digitalisierung mag durch die COVID-19-Krise zumindest in einzelnen Segmenten einen neuen Schub bekommen haben. Abgesehen vom Handel mit Hardware-Komponenten ist dieses Dienstleistungsphänomen in den gängigen Statistiken zum internationalen Warenverkehr allerdings kaum quantifizierbar.

Im Zuge der Krise richtete sich der Blick zunehmend auch auf den Handel mit medizinischem Bedarfsmaterial zur Abwendung oder Behandlung von COVID-19. War anfangs der Bezug von Schutzausrüstungen wie etwa Gesichtsmasken ein Thema, steht aktuell die Beschaffung von Impfstoffen verstärkt im Fokus. Die Abgrenzung der Produkte auf Basis von Zolltarifnummern⁵ erleichtert zwar den Zugang zu verlässlichen Handelsdaten, birgt aber das Problem in sich, dass diese nicht trennscharf ist, sondern auch andere medizinische Produkte inkludiert bzw diese anderen medizinischen Anwendungsfällen dienen. Daher ist es auch nicht erstaunlich, dass rund 7% der Einfuhren und auch der Ausfuhren 2020 in diese Kategorie fallen und in Summe 10 bzw 9 Mrd EUR ausmachen. Bei den Ausfuhren ist zu beobachten, dass die Wachstumsraten in allen Produktgruppen 2019 zum Teil deutlich höher ausgefallen sind als 2020 und daher nicht im engen Zusammenhang mit COVID-19 stehen dürften. Bei den Einfuhren jedoch sind die deutlichen Zuwächse 2020 in den Produktgruppen Test-Ausrüstungen, Schutzkleidung sowie Desinfektionsmittel sehr wahrscheinlich COVID-19-induziert und erreichen ein Niveau von 3 Mrd EUR. Für 2021 ist absehbar, dass sich die Einfuhr von COVID-19-Impfstoffen in der Außenhandelsstatistik entsprechend niederschlagen wird. Aus heutiger Sicht dürfte dieser Trend auch darüber hinaus anhalten. Insgesamt hat die COVID-19-Krise sehr deutlich vor Augen geführt, wie weit die internationale Arbeitsteilung und damit die Konzentration einzelner Produktionsschritte auf wenige Standorte inzwischen fortgeschritten ist. Es bleibt abzuwarten, ob diese Erfahrungen der Abhängigkeit nicht zu einer stärkeren regionalen Diversifizierung der Zulieferketten in strategisch wichtigen Branchen führen wird.

⁵ Vgl Eurostat (2021).

4 Entwicklung der österreichischen Handelsbilanz

Im Jahr 2016 stieg das Defizit der Handelsbilanz deutlich auf 4,5 Mrd EUR. Dies entspricht 1,3% des BIP. 2017 verschlechterte sich diese abermals auf 5,6 Mrd EUR bzw auf 1,5% des BIP. 2018 bremste sich der Abwärtstrend des Defizits mit 6,0 Mrd EUR bzw 1,6% des BIP merklich ein. In absoluten wie in relativen Zahlen verschlechterte sich damit die Handelsbilanz das vierte Jahr in Folge. 2019 reduzierte sich das Defizit merklich und 2020 setzte sich dieser Trend fort. Das Defizit beträgt nur noch 2,3 Mrd EUR bzw 0,6% des BIP. Damit ist das Defizit vom Höchststand von 9,2 Mrd EUR im Jahr 2011 weit entfernt. In Prozent des BIP liegt das Defizit sowohl über dem langfristigen als auch dem Durchschnitt der letzten acht Jahre.

Ederer und Schiman kommen in ihrer ökonomischen 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 Gefolge der Wirtschaftskrise ist vorwiegend ein vorübergehender Preiseffekt, der aus dem steigenden Ölpreis und der damit verbundenen deutlichen Passivierung der Roh- und Brennstoffbilanz resultiert.“⁶ Betrachtet man die einzelnen Warengruppen nach SITC, so ist der Abschnitt Brennstoffe und Energie jener, der in den Jahren 2000 bis 2019 das höchste Defizit aufweist. Seit 2019 sinken die Einfuhrpreise von Rohöl, sodass sich das Defizit von 9,8 Mrd EUR aus dem Jahr 2018 auf 5,5 Mrd EUR im Jahr 2020 merklich reduzierte. Der Höchststand des Defizits wurde im Jahr 2012 mit 12,8 Mrd EUR verbucht. 2020 lieferte der Abschnitt Sonstige Fertigwaren mit 5,7 Mrd EUR das größte Defizit. Seit 2006 verschlechtert sich die Bilanz dieses Abschnitts zunehmend. Die Gruppe Bearbeitete Waren erzielte mit 5,8 Mrd EUR den höchsten Überschuss im Jahr 2020. Allerdings fiel dieser 2019 mit 7,4 Mrd noch deutlich höher aus. Bei der für das Außenhandelsaufkommen so bedeutenden Warengruppe Maschinen und Fahrzeuge sank der Überschuss im Jahr 2020 von 4,9 auf 3,9 Mrd EUR deutlich. Im Jahr 2014 betrug der Überschuss noch 7,1 Mrd EUR.

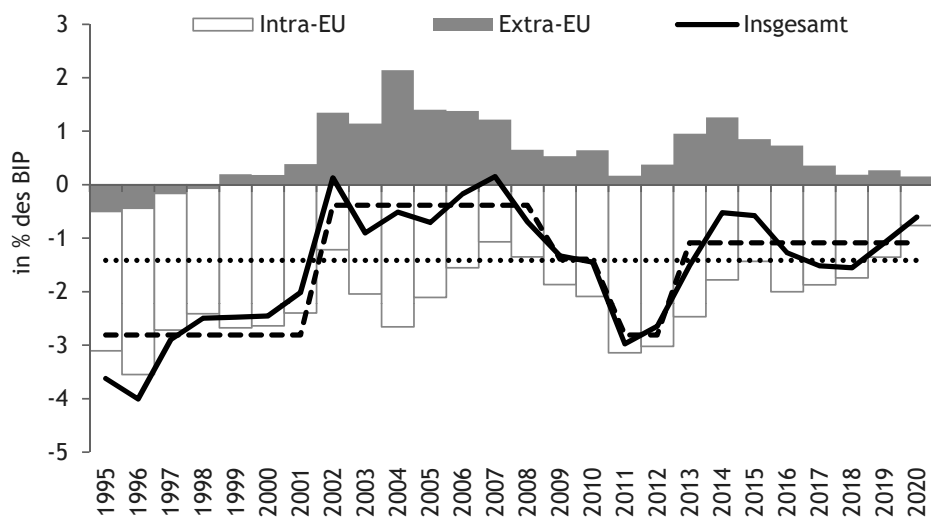
Aber nicht nur nach Warengruppen, auch nach Ländergruppen ergeben sich markante Unterschiede in der Handelsbilanz. Hauptverantwortlich für die negative Handelsbilanz Österreichs ist der Außenhandel mit den übrigen 26 Mitgliedstaaten der EU (Intra-EU-Handel, exkl Vereinigtes Königreich). Im Handel mit den Drittstaaten der EU (Extra-EU-Handel) wies Österreich ab dem Jahr 1999 Überschüsse aus, die im Zuge der Wirtschaftskrise tendenziell zurückgingen und 2011 mit 0,5% des BIP ihren Tiefstand erreichten. Nach dem neuerlichen Höchststand im Jahr 2014 von 1,3% des BIP ist der Überschuss seither im Sinken begriffen und beträgt 2020 nur noch 0,2% des BIP.

Hauptverantwortlich für das hohe Defizit mit der Intra-EU ist die Handelsbilanz mit Deutschland. Deutschland führte mit 7,1 Mrd EUR die Partnerländer mit den größten Passiva des österreichischen Außenhandels an und ist damit zum größten Teil für das Defizit von 2,9 Mrd EUR im Handel mit der EU maß-

⁶ Zit nach: Ederer, St., Schiman, St., (2013), Analyse der österreichischen Handelsbilanz. FIW-Research Report 2013 Nr 3, S. 49.

gebend. Das hohe Defizit mit Deutschland dürfte zum Teil auf Hafeneffekte zurückzuführen sein und hat sich gegenüber 2020 deutlich reduziert. Innerhalb der EU bestehen lediglich mit den Niederlanden (1,1 Mrd EUR) und der Tschechischen Republik (1,0 Mrd EUR) nennenswerte Defizite. Mit den EU-Staaten Frankreich (2,4 Mrd EUR) und Ungarn (1,0 Mrd EUR) ist die Handelsbilanz Österreichs deutlich positiv. Der hohe Überschuss mit Frankreich ist ab 2012 zum großen Teil auf ein Pharmaprodukt zurückzuführen.

Abbildung 2: **Entwicklung des Saldos der österreichischen Handelsbilanz**



Quelle: Statistik Austria, Werte 2020 vorläufig.

Mit den Ländern Amerikas erhöhte sich 2020 der Bilanzüberschuss nach den markanten Rückgängen zuletzt wieder merklich auf 6,1 Mrd EUR, während sich das Defizit beim Außenhandel mit Asien mit 8,0 Mrd EUR nahezu unverändert blieb. Für den Großteil waren hier die Defizite mit China (6,2 Mrd EUR), zu einem geringeren Teil auch mit Kasachstan (0,7 Mrd EUR), Vietnam (0,7 Mrd EUR) und Bangladesch (0,7 Mrd EUR) verantwortlich. Das Defizit mit China erhöht sich seit 2003 kontinuierlich und könnte in absehbarer Zeit jenes von Deutschland übertreffen. Der Außenhandel mit Afrika war 2020 mit 0,2 Mrd EUR ähnlich wie in den Vorjahren beinahe ausgeglichen, mit Australien wurde nach dem Ausnahmejahr 2019 aufgrund der Großbrände ein üblicher Überschuss von 1,0 Mrd EUR erwirtschaftet.

5 Literatur

Ederer, St., Schiman, St., (2013), Analyse der österreichischen Handelsbilanz. FIW-Research Report 2013 Nr 3, Wien.

Eurostat (2021), HS/CN reference list for dataset 'EU trade of Covid19 related medical supplies' – V2.0. Februar 2021. Luxemburg.

- Kompetenzzentrum Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft (2020), FIW-Jahresgutachten. Die österreichische Außenwirtschaft. Februar 2020. Wien.
- Kompetenzzentrum Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft (2021), FIW-Jahresgutachten. Die österreichische Außenwirtschaft. Februar 2021. Wien.
- Çiçek, S., (2021), Opinion Corner: How to explain the deteriorating trend in Turkey's economic performance? In: WIIW Monthly Report, March 2021, Vienna.
- The Vienna Institute for International Economic Studies (2020), No Quick Recovery in Sight, with Coronavirus Risks Looming Large. November 2020. Vienna.
- Oesterreichische Nationalbank (2021), Ein Jahr COVID-19: 40 Mrd EUR Verluste an Wirtschaftsleistung – kräftige Konjunkturerholung ab Sommer möglich. Wöchentlicher BIP-Indikator der OeNB für die Kalenderwochen 9 und 10. 2021-03-18. Wien.
- Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (2021), Prognose für 2021 und 2022: Verzögerte Erholung bei erneutem Lockdown. 2021-03-26. Wien.

Austria's foreign trade in goods – recent developments

The year 2020 was strongly influenced by the COVID-19 pandemic. During March 2020, curfews were imposed due to the pandemic spread of the Corona virus in Austria and many other countries. This led to the deepest and most abrupt economic downturn in post-war history in Austria. Particularly in April, the fall was severe, with 26.4% in imports and 23.7% in exports in foreign trade. After easing the restrictions, Austria's foreign trade recovered rapidly, but was not able to fully reach the previous year's level. Renewed tightening of measures to contain the Corona virus from November 2020 had less of an impact on trade in goods. Apart from restricted production conditions and interrupted supply chains at the beginning of the COVID-19 pandemic, international trade in goods was more indirectly affected by the uncertainty caused by the COVID-19 pandemic and by the bans on access in the service sector, which had a dampening effect on demand for investment goods as well as all other goods. On the other hand, the demand for certain goods increased in the course of home office and in particular homeschooling and changing leisure behaviour, triggered, for example, by the increased need for outdoor activities. However, these product groups were already growing strongly before COVID-19, so that the crisis rather reinforced and did not trigger those trends.

JEL Code: F17

Österreichs Dienstleistungsverkehr im Jahr 2020 – im Zeichen der Pandemie

Patricia Walter

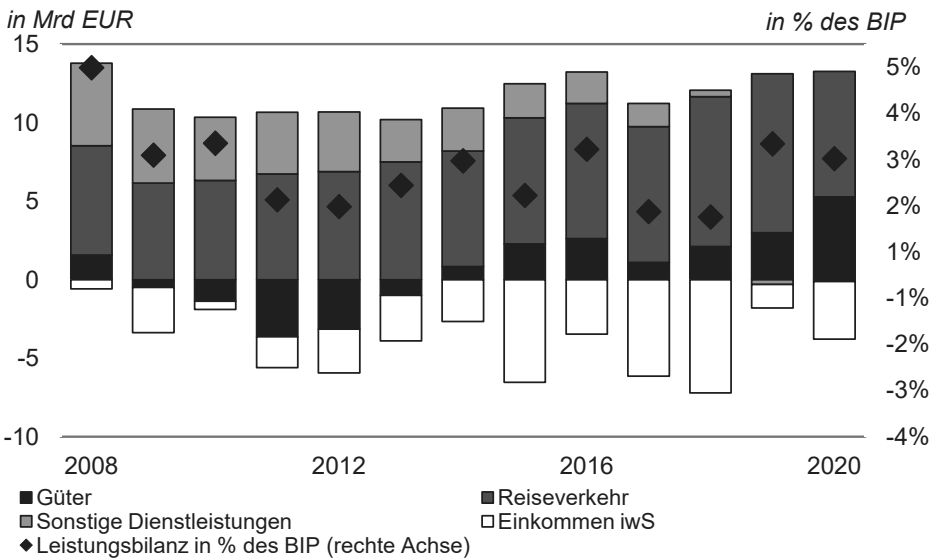
Das Jahr 2020, in dem die COVID-19-Pandemie Europa und die ganze Welt erfasste und gesellschaftliche wie wirtschaftliche „Lockdowns“ verordnet wurden, weckt Vergleiche mit dem globalen Handelseinbruch im Jahr 2009, der auf den Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise folgte. Doch während vor gut zehn Jahren vor allem der Güterhandel getroffen wurde, war es dieses Mal der internationale Reiseverkehr, der aufgrund von angebots- und nachfrageseitigen Beschränkungen drastische Einbußen erfuhr. Die Reiseverkehrseinnahmen Österreichs sind im Vergleich zu 2019 um rund 40% oder 8 Mrd auf 12,3 Mrd EUR zurückgegangen. Das entspricht 3,3% des BIP und damit einem langfristigen Tiefpunkt, der auch im Jahr 2009 übertroffen worden war. Abgefedert wurden die Verluste durch die gute Wintersaison Anfang des Jahres 2020 – bis zum ersten Lockdown in Österreich in der zweiten Märzhälfte – und die Nachfrage vor allem deutscher Urlauber in den Hauptreisemonaten der Sommersaison 2020. Das breite Spektrum sonstiger Dienstleistungen, das sich bereits im Zuge des globalen Handelseinbruchs im Jahr 2009 als „krisenresistent“ erwiesen hatte, war auch 2020 mit einem Minus von rund 6,5% oder 3 Mrd auf 44,5 Mrd EUR im Vergleich zu Güterexporten und dem Reiseverkehr am wenigsten von den wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie betroffen. Im Detail betrachtet, zeigen sich jedoch große Unterschiede zwischen den einzelnen Dienstleistungssektoren. So wurden aus Transportleistungen, Wirtschaftsberatung und persönlichen Dienstleistungen Einbußen an Exporterlösen verzeichnet, während der Export Technologie-intensiver Dienstleistungen, von Lohnveredelung und auch Bauleistungen bislang gut durch die Pandemie kam.

1 Einleitung

Die Entwicklung der Außenwirtschaft Österreichs im Jahr 2020 zu beschreiben, bedeutet, die außerordentlichen Auswirkungen einer weltweiten Pandemie zu berücksichtigen, was das letzte Mal vor rund 100 Jahren, nach dem ersten Weltkrieg, mit der Ausbreitung der Spanischen Grippe der Fall war. Aktuell, bis zum Jahr 2020, waren die wirtschaftlichen Folgen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auch nach mehr als zehn Jahren noch nicht zur Gänze überwunden. So kam es zwar in den Jahren 2017 und 2018 zu einem kurzfristigen Aufschwung der Exporteinnahmen aus Gütern und Dienstleistungen – über die durchschnittliche, langsame Entwicklung seit der Erholung vom weltweiten Handelseinbruch 2009 hinaus –, der danach aber wieder abebbte. Im Jahr 2020 traf dann die COVID-19-Pandemie die österreichische Außenwirtschaft im Vergleich zum globalen Handelseinbruch elf Jahre zuvor mit „umgekehrtem Vorzeichen“: Während im Jahr 2009 vor allem der Gü-

terhandel im Zuge des Nachfrageeinbruchs getroffen wurde, waren es aktuell personenbezogene Dienstleistungen und der Reiseverkehr, die unter dem Zusammentreffen von angebots- und nachfrageseitigen Restriktionen einbrachen. Insgesamt nahm das nominelle Exportvolumen Österreichs in erster Rechnung gegenüber dem Jahr davor um rund 10% auf 198,5 Mrd EUR ab. Die saldierten Erlöse aus dem Güter- und Dienstleistungsverkehr – der Außenwirtschaftsbeitrag zum BIP – ergaben gut 13 Mrd EUR oder 3,5% des BIP. Das ist zwar ein geringeres Ergebnis als vor dem globalen Handelseinbruch, aber höher als jenes des Jahres 2019 und das drittbeste Ergebnis der letzten zehn Jahre. Darin zeigt sich, dass die wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie die Importe Österreichs (–11%) noch stärker getroffen haben als die Exporte. Zugleich ist jedoch die gesamte Wirtschaftsleistung Österreichs im Vergleich zu anderen EU-Ländern, wie Deutschland, wie auch der Schweiz relativ stärker zurückgegangen (um 5,5% nominell). Wie das Österreichische Wirtschaftsforschungsinstitut zeigt, ist das neben dem Ausmaß der Lockdown-Maßnahmen zu einem Gutteil darauf zurückzuführen, dass der Tourismus (approximiert durch den Anteil der Wertschöpfung von Beherbergung und Gastronomie an der gesamten Wertschöpfung) für die heimische Wirtschaft eine deutlich höhere Bedeutung hat (Wifo, 2021).

Abbildung 1: **Komponenten der österreichischen Außenwirtschaft**



Quelle: OeNB, Statistik Austria.

Hinweis: Bis 2017 endgültige Daten, 2018 bis 2019 revidierte Daten, 2020 vorläufige Daten.

2 Reiseverkehr

Historisch kommt aus dem Reiseverkehr im Tourismusland Österreich, im Vergleich zum Güterverkehr und den sonstigen Dienstleistungen, der höchst-

te Anteil am Außenwirtschaftsbeitrag. Das war mit rund 8 Mrd EUR oder 2,1% des BIP auch im Jahr 2020 der Fall. Die Reiseverkehrseinnahmen sind im Vergleich zu 2019 in absolutem Umfang stärker gesunken als die Reiseverkehrausgaben der Österreicher im Ausland, nämlich um rund 8,2 Mrd EUR im Vergleich zu 6 Mrd EUR. Relativ betrachtet ist das für die heimische Tourismusbranche jedoch ein vergleichsweise geringeres Ausmaß: Die Reiseverkehrausgaben der Österreicher sind um fast 60% auf 4,3 Mrd EUR zurückgegangen, die Reiseverkehrseinnahmen, die durch ausländische Gäste in Österreich erwirtschaftet werden, um rund 40% auf 12,3 Mrd EUR. Im Verhältnis zum BIP entsprachen die Erlöse 3,3% und lagen damit um 1,5% unter dem Ergebnis, das im Jahr 2009, als es weltweit zu einem Handelskollaps im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise kam, erzielt wurde. Dabei wirkten die gute Entwicklung des Wintertourismus in Österreich Anfang des Jahres 2020 – bis zum ersten Lockdown in Österreich in der zweiten Märzhälfte – und die Nachfrage vor allem deutscher Urlauber in den Hauptreisemonaten der Sommersaison 2020 abfedernd auf die Verluste.

Die Welttourismusorganisation schätzt, dass im Jahr 2020 weltweit um rund 74% oder eine Milliarde weniger Ankünfte internationaler Gäste verzeichnet wurden als ein Jahr zuvor (UNWTO, 2021). Um die Ausbreitung des Virus einzudämmen, wurden Reisebeschränkungen eingeführt, von verpflichtendem Testen und Quarantänebestimmungen bis hin zu einem vollständigen Schließen von Grenzen, und es wurden Betriebsschließungen angeordnet. Zwar sind die Restriktionen in Europa in den Sommermonaten gelockert worden, doch hatte diese Region insgesamt im Jahr 2020 die höchsten Verluste in absoluten Zahlen (mehr als eine halbe Milliarde internationaler Ankünfte) zu verzeichnen. In Österreich nahmen die internationalen Ankünfte im Vergleich zum Jahr 2019, in dem ein „all time high“ verzeichnet worden war, auf weniger als die Hälfte ab. Mit 15 Millionen fiel die Zahl auf ein Niveau von Mitte der 1980er Jahre zurück. Das spiegelt sich auch in den Übernachtungen ausländischer Gäste in Österreich wider, die auf 66,3 Millionen oder rund 60% des Spitzenjahres 2019 sanken. Es zeigt sich darin, dass die ausländischen Gäste, die 2020 nach Österreich gekommen sind, im Durchschnitt deutlich länger genächtigt haben – entweder weil sie anstatt einer Fernreise ihren Haupturlaub in Österreich verbrachten oder aufgrund der Reisebeschränkungen länger als geplant Aufenthalt in Österreich hatten – und damit der langfristige Trend zu einer kürzeren Aufenthaltsdauer vorläufig unterbrochen worden ist.

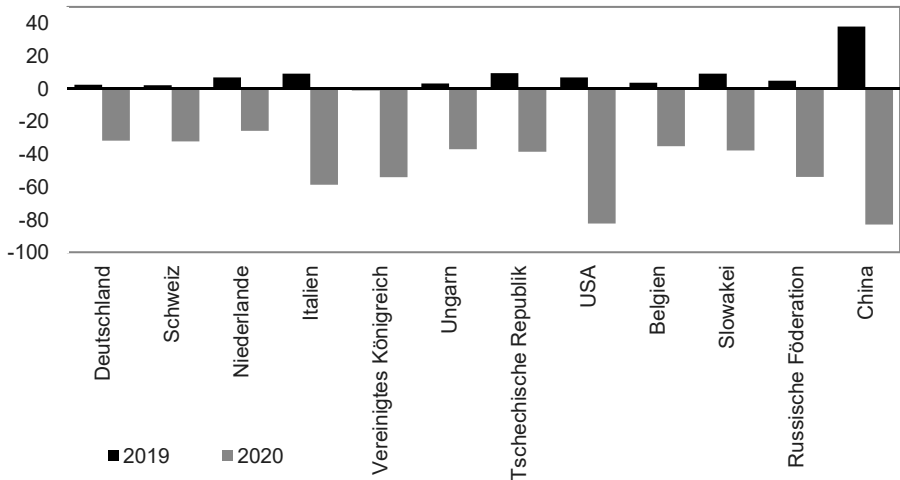
Regional betrachtet, hatten die beiden Spitzenreiter des heimischen Tourismus, Tirol und Salzburg, Verluste an ausländischen Gästenächtigungen von jeweils etwas mehr als einem Drittel im Vergleich zum Jahr 2019 zu verzeichnen und damit weniger als im Durchschnitt Österreichs. Ähnlich hohe Rückgänge gab es auch in Kärnten und Vorarlberg. Am meisten unter den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie hatte der Städte- und Kongresstourismus Wiens zu leiden (rund –77%). Das erklärt sich aus den Betriebsschließungen von Kultur- und anderen Veranstaltungen und der Entwicklung der Herkunftsländer ausländischer Gäste. Während Österreich im Jahr 2020 vergleichsweise geringere Verluste der wichtigsten Gästegruppe, Deutschland, erfuhr (rund ein Drittel), blieben Überseereisende aus den USA und insbesondere Asien fast vollstän-

dig aus. Deutsche Gäste bevorzugten traditionell Freizeitangebote am Land, während Überseegäste überwiegend für den Städtetourismus mit Kultur- und Einkaufsmöglichkeiten nach Österreich kommen. Insgesamt ist der Anteil der Städte am Auslandstourismus in Österreich, die langfristig einen bedeutenden Aufschwung erfahren hatten, im Jahr 2020 markant, auf weniger als die Hälfte des Jahres davor, nämlich 8% der Gesamtnächtigungen ausländischer Gäste zurückgefallen.

Aufgrund der Entwicklung der Gästestruktur im Jahr 2020 wuchs der Anteil Deutschlands an den gesamten Reiseverkehrseinnahmen ausländischer Gäste in Österreich auf mehr als die Hälfte. Die langfristige Diversifikation zugunsten neuer Herkunftsländer kam damit vorläufig zum Erliegen. Auch der relative Anteil der Erlöse übriger klassischer Herkunftsmärkte (die Niederlande und die Schweiz) nahm zu. Die Entwicklung der Erlöse im Verhältnis zum Jahr 2019 war jedoch dramatisch. So büßte der heimische Tourismus fast 3 Mrd EUR aus Deutschland ein (-32%). Aus der gesamten EU (ohne Vereinigtes Königreich) beliefen sich die Verluste auf rund 5,5 Mrd EUR oder 35%. Die höchsten Einbußen gab es aus jenen EU-Ländern, die außerordentlich hart von der Corona-Pandemie getroffen wurden, Italien und Spanien. Aus Ländern außerhalb der EU war sogar ein Rückgang der Reiseverkehrseinnahmen auf weniger als die Hälfte zu verzeichnen bzw um 2,7 Mrd EUR. Das betraf insbesondere Einnahmen aus dem Vereinigten Königreich, aus klassischen Überseemärkten, wie die USA, und Schwellenländern, natürlich vor allem China.

Abbildung 2: **Entwicklung der Reiseverkehrseinnahmen**

in % gegenüber dem Vorjahr



Quelle: OeNB, Statistik Austria.

Hinweis: 2019 revidierte Daten, 2020 vorläufige Daten.

3 Sonstige Dienstleistungen

Die Erlöse aus dem Export des breiten Spektrums sonstiger Dienstleistungen sind im Jahr 2020 von den wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie im Vergleich zum Reiseverkehr (rund –40%) und dem Güterhandel (rund – 7%) am wenigsten getroffen worden, nämlich mit einem Rückgang um rund 6,5% oder 3 Mrd auf 44,5 Mrd EUR. Damit zeigt sich ein ähnliches Phänomen, das bereits im Jahr 2009, im Zuge des globalen Handelseinbruchs beobachtet wurde, die vergleichsweise Krisenresistenz des sonstigen Dienstleistungsverkehrs. Ein Fokus auf die kommerziellen Dienstleistungsexporte (ohne Regierungsleistungen) ergibt jedoch ein höchst heterogenes Bild, nämlich dass die einzelnen Dienstleistungssektoren sehr unterschiedlich von den wirtschaftlichen Folgen der Pandemie getroffen wurden.

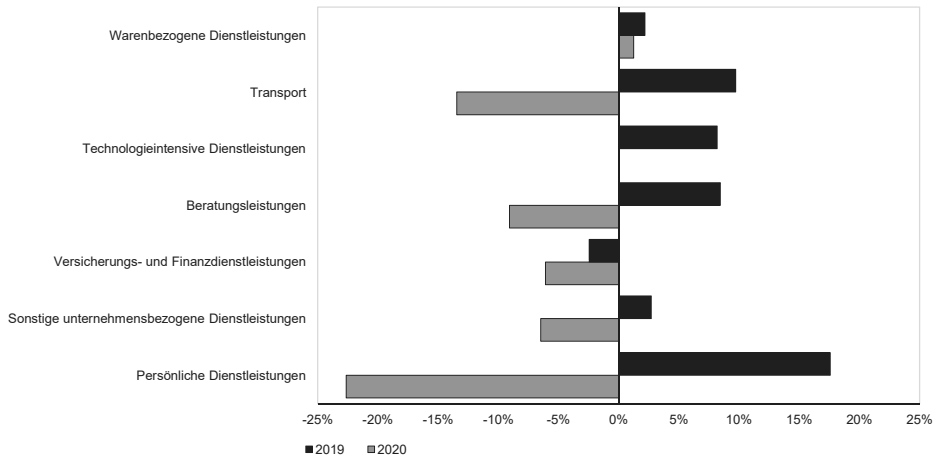
Am meisten gelitten hat das Angebot persönlicher Dienstleistungen, für Kultur und Freizeit (rund –22,5%), gefolgt von den Transportleistungen (–13,5%), die zu den wichtigsten Sektoren im internationalen Dienstleistungsverkehr Österreichs zählen. Dabei sind nicht nur die logistischen Probleme im Warenhandel, sondern vor allem der Rückgang im internationalen Personen-transport im Zuge der Reiseverkehrsbeschränkungen zu berücksichtigen. Das hat am meisten die Luftfahrtbranche und die Binnenschifffahrt getroffen. Auch wirtschaftliche Beratungsleistungen waren mit Verlusten an Exporterlösen konfrontiert (rund –9%). Das weist darauf hin, dass trotz der Digitalisierung im Dienstleistungsverkehr weiterhin der persönliche Kontakt von Bedeutung ist, der durch die Reiseeinschränkungen blockiert wurde, und dass insbesondere Ausgaben für Werbung und Marktforschung in Krisenzeiten – wie bereits im Jahr 2009 – von den Firmen eingeschränkt werden. Auch der finanzielle Sektor (Banken und Versicherungen) hatte im Jahr 2020 Einbußen an Exporterlösen zu verzeichnen (rund – 6%). Das betraf vor allem die Schaden- und Unfallversicherung, während die Erlöse aus der Lebensversicherung, die im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise sowohl angebots- als auch nachfrageseitig zurückgegangen waren, einen Aufschwung erfuhren.

Zu jenen Dienstleistungssektoren, die von den wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie weitestgehend verschont blieben, zählen warenverwandte Dienstleistungen, technologieintensive Dienstleistungen – neben dem Transport der wichtigste Exportsektor – und der Bau. Das bedeutet, dass die Weiterverarbeitung von Gütern in Österreich im Zuge der Internationalisierung von Produktionsprozessen, also die Lohnveredelung, fortgesetzt wurde. Gelitten hat hingegen der Reparaturverkehr, da die Nutzung von Transportmedien (wie Flugzeugen) stark zurückgegangen ist. Die Exporterlöse aus dem Technologiesektor sind insgesamt stabil geblieben. Rückgänge, die in der Forschung und Entwicklung zu beobachten sind, gehen hauptsächlich auf konzerninterne Umschichtungen zurück. Die OECD stellt in ihrem aktuellen „Services Trade Restrictiveness Index“ fest, dass die Beschränkungen im grenzüberschreitenden, digitalen Dienstleistungsverkehr im Zuge der COVID-19-Pandemie gesenkt wurden, was vor allem der Telekommunikationsbranche zu Gute gekommen ist (OECD, 2021). Dass die österreichischen Exporterlöse aus Telekommunikationsdienstleistungen dennoch etwas abgenommen haben,

ist auf die Rückgänge im Roaming angesichts stark verringerter Reisetätigkeit zurückzuführen. Im Baugewerbe zeigt sich, dass internationale Großprojekte von den österreichischen Firmen trotz der COVID-19-Pandemie fortgesetzt werden konnten.

Abbildung 3: Entwicklung des kommerziellen Dienstleistungsexports, ohne Reiseverkehr

in % gegenüber dem Vorjahr



Quelle: OeNB, Statistik Austria.

Hinweis: 2019 revidierte Daten, 2020 vorläufige Daten.

Die langfristige Entwicklung, dass die sonstigen Dienstleistungen ihre Bedeutung als zweite Säule eines positiven Außenwirtschaftsergebnisses in Österreich (Leistungsbilanzüberschuss) eingebüßt haben, hat sich auch im Jahr 2020 fortgesetzt. Der Saldo daraus war zum zweiten Mal in Folge negativ, dh es kam zu Nettoimporten von rund $-0,1$ Mrd EUR, wobei sich deren Ausmaß im Vergleich zum Jahr davor verringert hat. So war der Import sonstiger Dienstleistungen (-7%) etwas stärker von den negativen wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie betroffen als der Export. Zurückzuführen ist das auf die beiden Hauptsektoren, Transport und Technologie-intensive Dienstleistungen, des Weiteren auf warenbezogene Dienstleistungen – die Auslagerung von Produktionsschritten ins Ausland. Hier sind Importaufwendungen in einem relativ höheren Maß zurückgegangen als die Exporterlöse daraus.

4 Literatur

OECD (2021), Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Policy trends up to 2021, OECD (2021).

Schiman, S., (2021), Die Rezession 2020: Österreich im Ländervergleich. WIFO Research Briefs, 2021, (4).

UNWTO (2021), World Tourism Barometer, January 2021, UNWTO (2021).

Austria's external trade in services – recent developments

2020, the year in which the COVID-19-pandemic reached Europe and the rest of the world and social as well as economic lockdowns came into force, recalls the global trade collapse in 2009, following the outbreak of the financial and economic crisis. But while more than 10 years ago, mainly trade in goods was affected, this time it was international travel which collapsed due to supply- and demand-side restrictions. Austria's travel receipts diminished by approximately 40% or 8 bn to 12.3 bn EUR compared with 2019. In relation to GDP, this accounts for 3.3%, reaching an all-time low which was surpassed even in 2009. The loss was cushioned by a very good winter season at the beginning of 2020 – before the first lockdown was ordered in Austria in the second half of March – and the demand of mainly German tourists in the main months of the summer season 2020. Concerning the broad spectrum of other services, which has already proven “crisis resistant” during the global trade collapse in 2009, this has also displayed the least reaction, compared with trade in goods and travel, to the economic effects of the COVID-19-pandemic in 2020, realizing a downturn of approximately 6.5% or 3 bn to 44.5 bn EUR. Looking at other services in detail though, the various services sectors show different developments. While losses in proceeds were realized in exports of transportation, economic consultation and personal services, exports of technology-intensive services, manufacturing services as well as construction fared rather well so far.

JEL Code: F140

Aktuelle Entwicklungen der österreichischen Direktinvestitionen

Florian Koller, Peter Obinger

Nach einem Höchststand der Direktinvestitionen (FDI) 2019, sowohl weltweit als auch in Österreich, führte die COVID-19-Pandemie zu starken Störungen. Österreich verzeichnete einen massiven Einbruch bei den FDI-Beständen, was jedoch auch auf größere Einzelfälle zurückzuführen ist, wie zB der OMV-Borealis-Deal. Für 2021 wird global weiterhin ein herausforderndes Umfeld erwartet. Sowohl für aktive als auch passive FDI sind Unternehmen aus Deutschland die wichtigsten Partner.

Österreich ist das EU-Land, das FDI am restriktivsten reguliert. Für bestimmte Branchen werden Direktinvestitionen von Unternehmen aus anderen Ländern äußerst restriktiv gehandhabt. Im Vergleich zum Vorjahr wird Österreich jedoch international etwas positiver als FDI-Destination wahrgenommen. Ausschlaggebend dafür ist, dass die Stabilität des Standorts Österreich in der aktuellen Krise positiv wirkt. Durch gezielte Stärkungen der Rahmenbedingungen für FDI können mehr Investitionen angezogen werden, die nicht nur die Wirtschaft stimulieren, sondern auch langfristig positive Effekte auf die Produktivität und Innovation haben.

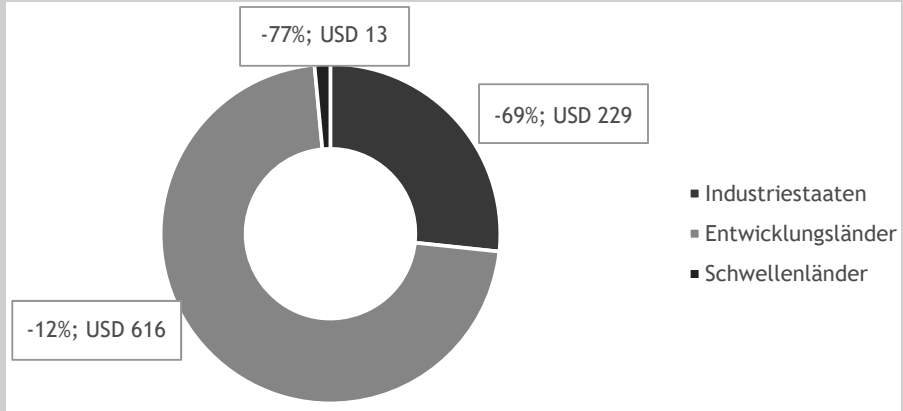
1 Globales Umfeld: Der Corona-Effekt bringt Ungewissheit

Die COVID-19-Pandemie hat ein Jahrzehnt an Wachstum ausländischer Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment, FDI) ausgelöscht. Laut vorläufigen Zahlen von UNCTAD (UNCTAD, 2021) fielen die globalen FDI-Flüsse 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 42%, wodurch diese erstmals seit 2005 unter 1 Bio USD liegen. Damit befinden sich die jährlichen FDI 30% unter dem Tiefpunkt nach der globalen Finanzkrise 2009. Für 2021 wird ein weiterer Rückgang von –5 bis –10% erwartet, ein Trend der – wenn überhaupt – erst 2022 wieder drehen soll.

Definition: Was sind Ausländische Direktinvestitionen?

FDI bezeichnen langfristige grenzüberschreitende Unternehmensbeteiligungen, die mindestens 10% am stimmberechtigten Kapital ausmachen (OECD, 2008). Man unterscheidet zwischen aktiven (von Österreich im Ausland) und passiven FDI (Investitionen nach Österreich).

Abbildung 1: FDI-Flüsse in Mrd USD und Rückgang in %



Quelle: UNCTAD (UNCTAD, 2021).

1.1 Regionale Entwicklungen: EU, USA und ASEAN fallen stark, China wächst

Entwickelte Staaten waren von diesem Rückgang besonders stark betroffen (UNCTAD, 2021). Regional war dieser in Europa (–69%) und den USA (–49%) überdurchschnittlich hoch, viele europäische Länder verzeichneten 2020 negative FDI-Flüsse.

Die Situation in Asien ist unterdessen etwas differenzierter. China konnte, nach einem starken Einbruch zu Beginn der Pandemie, das Jahr 2020 mit einem Anstieg von 4% abschließen. In Indien führte steigendes Interesse an Investitionen in den Digitalsektor zu einem deutlichen Anstieg der FDI in Höhe von 13%. Relativ stark betroffen waren die ASEAN-Staaten, welche sich in den letzten Jahren traditionell als Wachstumsmotor für FDI erwiesen haben und 2020 einen Einbruch von 31% hinnehmen mussten.

1.2 Auch 2021 bleibt ein herausforderndes Umfeld

Für 2021 erwartet UNCTAD (UNCTAD, 2021) weiterhin ein herausforderndes Umfeld und eine schwache Entwicklung der FDI. Auch wenn die Weltwirtschaft (BIP, Anlageninvestitionen, Internationaler Handel) wieder langsam und ungleichmäßig anziehen wird, werden Investoren voraussichtlich vorsichtig bleiben und vorerst wenig Kapital für neue internationale Projekte bereitstellen. FDI reagieren üblicherweise mit Verzögerung auf Krisen, da Projekte meist auf Jahre ausgelegt sind. UNCTAD geht daher davon aus, dass die Erholung der FDI nicht vor 2022 einsetzen wird. Das spiegelt sich auch darin wider, dass 2020 global um 35% weniger neue Investitionsprojekte angekündigt wurden als noch 2019.

Zuwächse von FDI werden weniger durch neue Projekte erwartet, sondern durch grenzüberschreitende Fusionen und Übernahmen (M&A). M&A-Aktivitäten sind weltweit bereits in der zweiten Jahreshälfte 2020 wieder ange-

zogen, hauptsächlich in den Bereichen Technologie und Healthcare. 60% der Technologie-Deals werden europäische Unternehmen betreffen. 80% der Käuferfirmen stammen dabei aus Industriestaaten.

1.3 Langfristige Auswirkungen: Resilienz, Digitalisierung, Industriepolitik?

Die OECD (OECD, 2020a) erwartet, dass sich die COVID-19-Krise unterschiedlich auf die Entwicklung von FDI auswirkt, abhängig vom regionalen Kontext und Motivation für die jeweilige Investition. Multinationale Konzerne können zB bestrebt sein, ihre Lieferketten zu kürzen oder Lieferanten zu diversifizieren, um ihre Resilienz gegen (ortsspezifische) Schocks zu erhöhen. Dadurch könnten Investitionen in einzelnen Regionen abgezogen und in anderen Regionen verstärkt werden.

Unternehmen können außerdem stärker auf Digitalisierung setzen, um durch Dematerialisierung und Automatisierung besser gegenüber zukünftigen Schocks gewappnet zu sein (OECD, 2020a). Das könnte einerseits FDI reduzieren, aber auch durch Konsolidierung im E-Commerce-Bereich neue Investitionsmöglichkeiten schaffen. Führen Fortschritte in der Automatisierung zu „near- oder re-shoring“, würde dies ebenso Beweggründe ändern, um in bestimmten Ländern Investitionen zu tätigen.

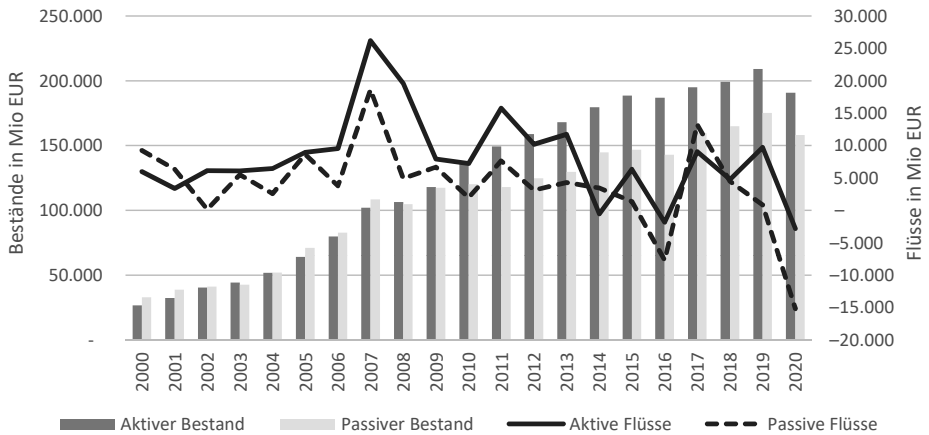
UNCTAD (UNCTAD, 2020) warnt wiederum vor den Folgen einer möglichen aktiveren Industriepolitik vieler Staaten nach der Krise. Diese könnte FDI in manchen Sektoren erschweren oder verhindern, die als strategisch wichtig eingestuft werden. Eine Entwicklung, die bereits im Jahr 2019 zu beobachten war. Mindestens elf große M&As wurden weltweit aufgrund nationaler Sicherheitsüberlegungen blockiert bzw zurückgezogen, hauptsächlich in Industriestaaten. Auf der anderen Seite könnte es sein, dass sich ein verstärkter Wettbewerb um Investitionen positiv auf FDI auswirkt, wenn Länder versuchen, diese Impulse zu nutzen, um aus der Krise herauszuwachsen.

2 Österreichs FDI-Entwicklungen im Jahr 2020

Zwischen 2016 und 2019 stiegen die Bestände aktiver und passiver FDI in Österreich an, ein Trend der 2020 durch die COVID-19-Krise unterbrochen wurde.

Der Einbruch ist jedoch auch auf eine Reihe großer Einzelfälle zurückzuführen, welche größtenteils unabhängig von der Pandemie stattgefunden haben. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang der OMV-Borealis-Deal. Die OMV (OMV, 2021) erwarb damit weitere 39% Prozent an dem Plastikhersteller Borealis und ist nunmehr mit 75% Hauptanteilseigner, wodurch die passiven FDI in Österreich im Jahr 2020 um 4 Mrd EUR gesunken sind.

Abbildung 2: **Bestand und Flüsse aktiver und passiver Direktinvestitionen, Österreich, 2000–2020, in Mio Euro**



Quelle: OeNB.

2.1 Regionale Verteilung: Deutschland bleibt Top-FDI-Partner

Im Jahr 2020 betragen die Bestände der aktiven Direktinvestitionen in Österreich rund 190 Mrd EUR. Der größte Anteil davon ging nach Deutschland mit ca 17% der gesamten aktiven FDI, gefolgt von den Niederlanden (12,4%) und der Tschechischen Republik (6,8%). Die Bestände der passiven FDI stammen zum größten Teil aus Deutschland mit 30,8%, gefolgt von Russland (13,5%) und der Schweiz (7%).

Tabelle 1: **Direktinvestitionen Österreich nach Top-5-Partnerländern 2020**
(Bestände in Mio EUR)

| Aktive Direktinvestitionen | | Passive Direktinvestitionen | |
|----------------------------|---------|-----------------------------|---------|
| Deutschland | 32.263 | Deutschland | 48.751 |
| Niederlande | 23.666 | Russland | 21.304 |
| Tschechische Republik | 12.966 | Schweiz | 11.026 |
| USA | 11.450 | USA | 10.358 |
| Schweiz | 9.723 | Italien | 9.220 |
| Global | 190.756 | Global | 158.143 |

Quelle: OeNB

Je nach Datenquelle unterscheiden sich die Bestände teils deutlich. Während die Daten der OeNB die Niederlande im Jahr 2019 bei den passiven Direktinvestitionen mit rund 5 Mio EUR nicht unter die Top-5 zählen, liegt das Land in der „Coordinated Direct Investment Survey“ (CDIS) des Internationalen Währungsfonds (IWF) mit rund 27 Mio Euro an zweiter Stelle. Die Diskrepanz ist ua auf Unterschiede in der Berechnung der Direktinvestitionen zurückzuführen. In der CDIS wird das so genannte „Asset/liability principle“

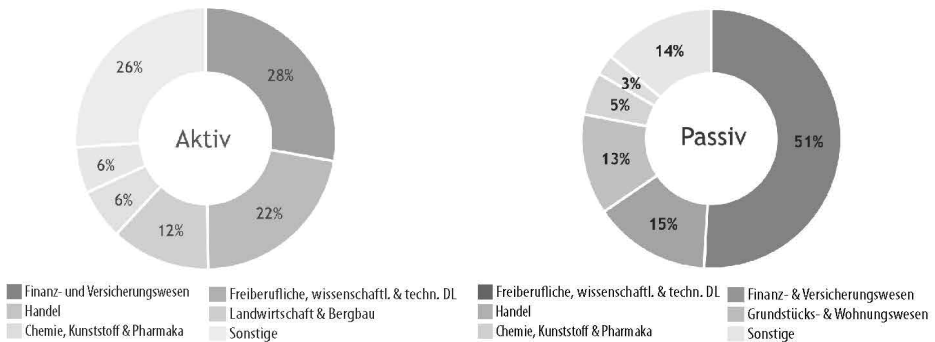
angewendet, während die Zahlen der OeNB nach dem „directional principle“ berechnet werden. Außerdem wird bei den CDIS-Daten die Konzernstruktur nicht berücksichtigt. Dh, dass Investitionen regional dem unmittelbaren Herkunftsland des Investors zugeteilt werden. Bei den von der OeNB angegebenen passiven FDI werden die Investitionen allerdings dem Land zugeordnet, in dem sich auch die Konzernzentrale befindet. Die Niederlande sind eines der Länder, die zwar viele passive FDI in Österreich halten, von denen viele davon jedoch von niederländischen Mutterunternehmen gehalten werden, die wiederum selbst Tochterunternehmen sind, beispielsweise von US-Konzernen.

In diesem Zusammenhang sind auch die im Verhältnis zum BIP hohen passiven FDI-Bestände von Ländern wie den Niederlanden (219%) und Irland (296%) zu erwähnen. Dabei handelt es sich nicht nur um tatsächliche Investitionen in die lokale Wirtschaft, sondern auch um jene, die aufgrund des dortigen Steuersystems über diese Länder in andere Volkswirtschaften geleitet werden. Versuche, die „realen“ Direktinvestitionen zu schätzen, kommen zu dem Ergebnis, dass solche „Phantominvestitionen“ bis zu 40% der globalen FDI ausmachen könnten (Damgaard et al, 2019).

2.2 Energie-, Wasser- und Abfall-Branche größter Verlierer 2020

Die jeweils 5 größten Branchen in Bezug auf die österreichischen Direktinvestitionen vereinen 74% aller aktiven und 86% der passiven FDI aufeinander.

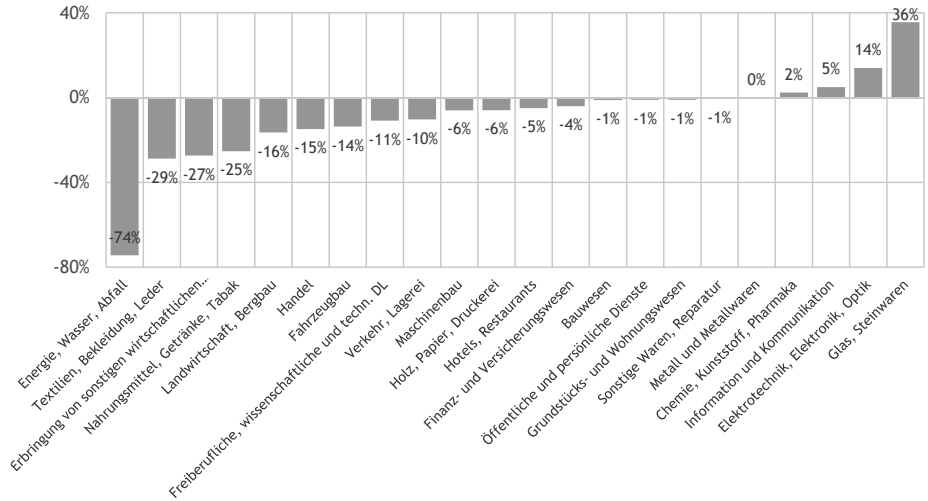
Abbildung 3: FDI-Bestände Österreich 2020 – TOP-5-Branchen



Quelle: OeNB.

Die Bestände der passiven Direktinvestitionen in Österreich sind im Jahr 2020 in fast allen Branchen gefallen. Besonders stark getroffen hat es die Energie-, Wasser- und Abfall-Branche mit einem Rückgang von -74% , gefolgt von der Textil-, Bekleidungs- & Leder-Branche mit -29% und der Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen mit -27% . Gestiegen sind die Bestände nur in den Branchen Glas & Steinwaren ($+36\%$), Elektrotechnik, Elektronik & Optik ($+14\%$), Information und Kommunikation ($+5\%$), sowie Chemie, Kunststoff & Pharmaka ($+2\%$).

Abbildung 4: **Entwicklung der Bestände passiver FDI in Österreich 2020**



Quelle: OeNB

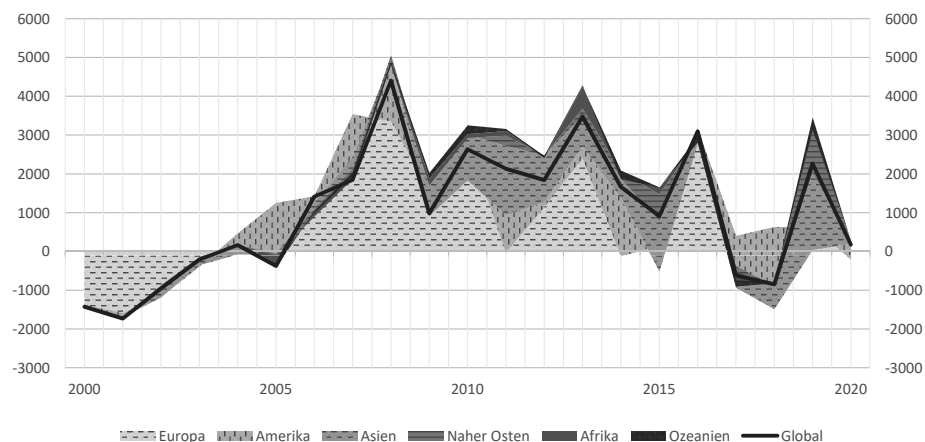
2.3 FDI führen zu Beschäftigung in Österreich und Einkommen für Unternehmen aus Österreich

FDI haben deutliche Effekte auf Österreichs Beschäftigte und Unternehmen. Insgesamt wurden 2018 in Österreich durch passive FDI 261.622 Personen beschäftigt. Dieser Wert hat sich über die letzten 20 Jahre stabil entwickelt und liegt seit 2011 konstant über dem Wert von 250.000 Beschäftigten. FDI sorgten somit 2018 für 7% der unselbstständig Erwerbstätigen in Österreich. 2020 kann voraussichtlich mit einem Rückgang dieser Werte gerechnet werden.

Die Entwicklung der Einkommen aus Direktinvestitionen von Unternehmen aus Österreich in anderen Ländern kann zwischen 2000 und 2019 als Erfolg bewertet werden. Trotz einzelner Rückschläge stiegen die Einkommen stetig an. Der Großteil der Einkommen wurde in Europa erwirtschaftet, jedoch gewann Asien verstärkt an Bedeutung. Der Anteil anderer Weltregionen war immer relativ gering, jedoch leistete Amerika insbesondere 2014 einen großen Beitrag.

Durch die COVID-19-Krise kam es zu einem jähen Ende dieser Einkommensquelle. Die absoluten Einkommen aktiver FDI wurden nahezu ausgelöscht und fielen auf ein Niveau, das unter dem Jahr 2000 liegt. Im Gegensatz dazu hat sich der in Abbildung 5 dargestellte Saldo nicht so stark verändert, weist jedoch deutliche Schwankungen über den Zeitverlauf auf. Allerdings ist auf Basis der ersten vorliegenden Jahresabschlüsse zu erwarten, dass die tatsächlichen Gewinne sowohl für aktive als auch passive FDI höher ausgefallen sind. Ein genaues Fazit ist allerdings erst im Anschluss auf die nächste Datenrevision im September möglich.

Abbildung 5: **Saldo der Einkommen aktiver und passiver FDI, Österreich, 2000–2020, in Mio EUR** (Saldo = Einkommen aktive FDI – Einkommen passive FDI)



Quelle: OeNB

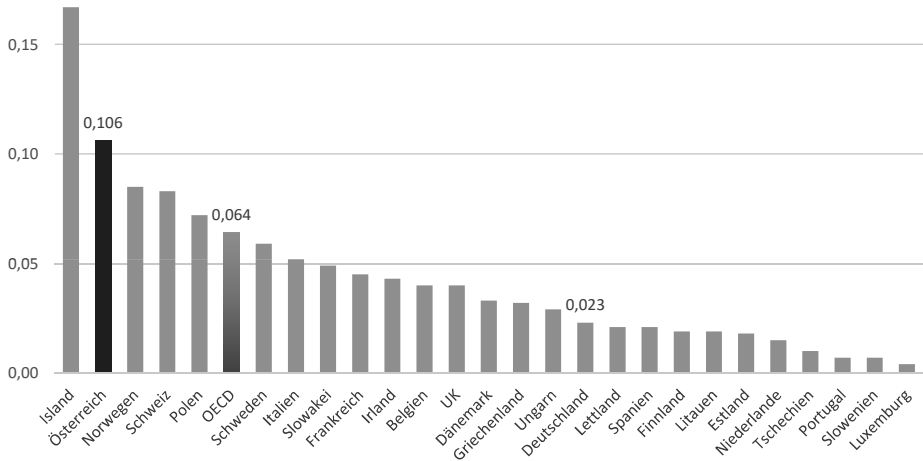
3 Kriterien eines erfolgreichen FDI-Standorts

3.1 Verbesserte Rahmenbedingungen werden wahrgenommen und erhöhen Attraktivität

Österreich ist nach Island jenes OECD-Land in Europa, das FDI mit Abstand am restriktivsten reguliert (OECD, 2020b). Die Stromerzeugung und Stromverteilung sind nach wie vor vollständig limitiert, was sonst in keinem der untersuchten Länder der Fall ist. Sehr restriktiv reguliert sind außerdem die Branchen Buchhaltung und Audit, die Fischerei, der Transportsektor und verschiedene professionelle Dienstleistungen (Recht, Architektur, Ingenieurwesen, Immobilien). Österreich hat sich in diesem Index seit 2010 nicht verbessert und war 2019 ähnlich restriktiv wie Kasachstan oder Myanmar. Diese Länder haben sich aber in den letzten Jahren positiv entwickelt.

Trotz vergleichsweise restriktiver Regulierungen sind die Direktinvestitionsbestände in Österreich im Verhältnis zum BIP höher als in vielen anderen EU-Ländern. Dieser Umstand ist ua der günstigen geographischen Lage Österreichs zwischen Ost- und West-Europa geschuldet. Im Jahr 2019 betrugen die Bestände (OECD, 2021) passiver Direktinvestitionen in Österreich 46% des BIPs. Damit liegt Österreich beispielweise vor Dänemark (35%) und Deutschland (27%), jedoch hinter den Niederlanden (219%) und Irland (296%).

Abbildung 6: OECD-FDI-Regulatory-Restrictiveness-Gesamtindex 2019



Quelle: OECD

Österreich war 2021 eines von nur fünf Ländern, das sich im Kearney FDI Confidence Index (Kearney, 2021) verbessern konnte. Nach häufiger Platzierung auf den hinteren Rängen stieg das Land in die Top-25 auf und erreichte 2021 Rang 19. Positiv wirkt sich auf die Positionierung Österreichs aus, dass das globale Umfeld von Unsicherheit geprägt ist und sich Investoren auf entwickelte Märkte konzentrieren. Im Vergleich zu Deutschland wird die wirtschaftliche Entwicklung in den nächsten drei Jahren in Österreich jedoch weniger optimistisch eingeschätzt.

Die befragten Investoren sehen COVID-19 noch immer als die größte Hürde für höhere Auslandsinvestitionen an. Die jüngsten Schätzungen der Economist Intelligence Unit (Economist, 2021) gehen davon aus, dass die meisten Industrieländer – inklusive Österreich – bis Ende 2021 eine ausreichende Impfquote erreicht haben werden. Viele Entwicklungsländer werden das voraussichtlich erst 2023 schaffen. Dieser Umstand könnte entwickelten Ländern einen weiteren Vorteil verschaffen.

Die Top-5-Einflussfaktoren für Investitionsentscheidungen sind laut Kearney (Kearney, 2021) die Steuerbelastung und die Komplexität des Steuersystems allgemein, die technologischen und innovativen Kapazitäten, Forschung und Entwicklung, die Effizienz des Rechts- und Regulierungssystems sowie die Transparenz von staatlichen Regulierungen. Um kürzliche Erfolge auszubauen und FDI in dem aktuell schwierigen Umfeld verstärkt anzuziehen, müssen diese Rahmenbedingungen gezielt verbessert werden.

4 Literatur

- Damgaard, J., Elkjaer, T., Johannesen, N., (2019), What Is Real and What Is Not in the Global FDI Network? IMF Working Papers, 19(274). <https://doi.org/10.5089/9781513521527.001>.
- Economist (2021), More than 85 poor countries will not have widespread access to coronavirus vaccines before 2023 – Economist Intelligence Unit. <https://www.eiu.com/n/85-poor-countries-will-not-have-access-to-coronavirus-vaccines/>.
- Kearney (2021), On shaky ground: The 2021 FDI confidence index.
- OECD (2008), OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment. In OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment.
- OECD (2020a), Foreign direct investment flows in the time of COVID-19. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132646-g8as4msdp9&title=Foreign-direct-investment-flows-in-the-time-of-COVID-19.
- OECD (2020b), OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index. OECD Stats. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=FDIINDEX>.
- OECD (2021), FDI stocks (indicator). <https://data.oecd.org/fdi/fdi-stocks.htm#indicator-chart>.
- OMV (2021), OMV und Mubadala schließen Borealis Transaktion ab. <https://www.omv.com/de/news/201029-omv-und-mubadala-schliessen-borealis-transaktion-ab>.
- UNCTAD (2020), World Investment Report 2020 – International Production Beyond the Pandemic – Key Messages and Overview. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_overview_en.pdf.
- UNCTAD (2021), Investment Trends Monitor January, No. 38, 2021 (Nummer 38).

Austrian foreign direct investment – recent developments

After foreign direct investment (FDI) peaked in 2019 both globally and in Austria, the COVID-19 pandemic caused severe disruptions. Austria saw a massive drop in FDI stocks which was further exacerbated by large individual cases, such as the OMV-Borealis deal. The challenging environment is expected to continue globally throughout 2021. For both inward and outward FDI, companies from Germany are the most important partners.

Austria regulates FDI more restrictively than any other EU country. For certain industries, direct investments by foreign companies are treated extremely restrictively. However, compared with the previous year, Austria is perceived somewhat more positively as an international FDI destination. The decisive factor here is that the stability of Austria as a business location is having a positive effect in the current crisis. Nonetheless, a targeted strengthening of the framework conditions for FDI can attract more investment, which not only stimulates the economy but has positive long-term effects on productivity and innovation as well.

JEL Code: F2

**Spezialthema:
Der Corona-Effekt – Strukturwandel und
außenwirtschaftliche Auswirkungen**

**Special Topic:
The Corona Effect – Structural Shifts and
International Trade**

COVID-19 and global trade

The impact of COVID-19 on global value chains

*Heli Simola*¹

The COVID-19 pandemic has created concerns of serious disruptions to global value chains (GVCs). Preliminary data analysis and experiences from previous crises suggest the feared massive restructuring of GVCs will likely be avoided. It seems that the most intense phase of GVC expansion has passed, but the complexity and high restructuring costs of existing GVCs make it unlikely that they will be dismantled.

The COVID-19 pandemic has hit international trade hard, creating concerns of serious disruptions to global value chains (GVCs). Preliminary data analysis suggests, however, that the pandemic has not hit GVC production and trade especially hard, although the sector of transport equipment makes a notable exception. Experiences from previous crises suggest the feared massive restructuring of GVCs will likely be avoided. The optimal strategies for preparing for a crisis might vary across industries and companies not necessarily involving value chain restructuring. The COVID-19 crisis can amplify other long-term trends affecting GVC development. While the effects of these trends are ambiguous, it seems that the most intense phase of GVC expansion has already passed. But the requisite complexity and high restructuring costs of existing GVCs make it unlikely that they will be dismantled anytime soon.

1 Global value chain trade has not been hit particularly hard by the COVID-19 crisis

The IMF estimates that the volume of global trade declined about 10% in 2020, ie at the same pace as in 2009. Taking into account the steep contraction in global GDP, goods trade has so far fallen more moderately in relative terms than during the global financial crisis². This reflects the fact that pandemic hit the service sector particularly hard, but it seems that contagion effects to manufacturing, international trade and GVCs have not been as great as feared.

While the pandemic has led to a decline in international trade and disruptions in GVCs, the preliminary data analysis in Simola (2021) suggests that GVCs have not been hit particularly hard. The analysis is based on statistics on goods trade flows by product group during the deepest crisis period in 2Q20. The data covers key GVC hubs: the EU27, the US, Japan and China. The prod-

¹ Heli Simola works as a senior economist at the Bank of Finland Institute for Emerging Economies (BOFIT). Her work focuses on economies of Russia and China. Her main field of research are issues related to international trade and global value chains. She holds a PhD in Economics from the University of Tampere.

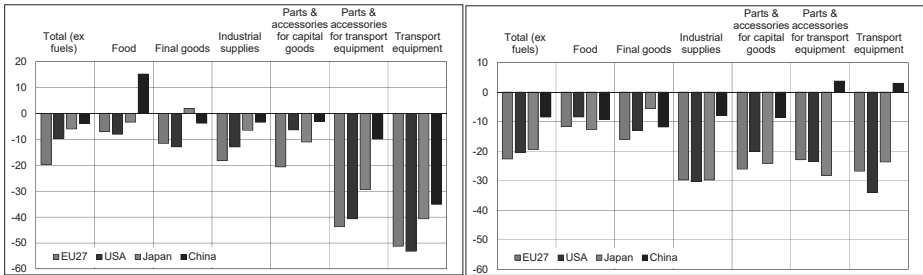
² The decline would apparently have been even more modest if fuel trade was excluded. Global oil demand dropped much more sharply this spring than in 2009.

uct categories most relevant for GVCs are intermediates, ie industrial supplies and parts and accessories (P&A)³. Fuels are excluded from the analysis as they are highly sensitive to price changes and not central to the analysis.

The trade data show that the main trends are quite similar for the EU, the US and Japan, while the case of China has some differences. In all countries, import development has varied considerably across product categories (Figure 1). In the EU, the US and Japan imports of final goods tend to have declined less than the imports of intermediate products. Imports of most intermediates have contracted roughly at the same pace as total imports excluding fuels. For China, there are no major differences across final goods and intermediates (with the exception of food imports, which have grown substantially). In all countries, a key exception are the categories of transport equipment and their parts & accessories. Imports in these product categories have contracted much more sharply compared to other major product categories.

In comparison to the global financial crisis, the total imports of other countries have declined more mildly than the EU imports. For the US, this reflects mainly the development in intermediate imports, while for Japan and China it mainly concerns final goods. In all countries the import development seems to differ from the global financial crisis particularly with the much sharper contraction in the imports of transport equipment and their parts and accessories compared to other product categories.

Figure 1: Change in the value of imports of the EU27, the US, Japan and China in a) 2Q20 (1Q20 for China) and b) full year 2009, % y/y



Source: Simola (2021) based on data from Eurostat, US Census Bureau, UN Comtrade.

2 Experiences from previous crises suggest major restructuring will be avoided

Some of the unique features of the current crisis defy historical comparison, but previous crises nevertheless may help shed light on the potential consequences for GVCs this time around. The obvious reference points are the global financial crisis and the massive natural disasters in East Asia in 2011. The first

³ The correlation between the share of these intermediates in goods imports and the backward participation index for manufacturing sector is comparatively high 0.6. As a result, the analysis focuses on imports as a proxy for overall GVC development.

crisis was global in nature and closest in magnitude of global economic consequences as the current COVID-19 crisis. The latter crisis specifically concerns supply chain disruptions.

GVC trade collapsed during the global financial crisis but recovered quite rapidly to pre-crisis levels. Based on the experiences from the global financial crisis, the current crisis might not lead to a major restructuring of GVCs (Antras, 2020; Miroudot, 2020a). At least on the aggregate level, there is no indication of a clear trend towards more geographical diversification or concentration across value chains in different industries after the global financial crisis. The trade collapse was mainly due to a substantial reduction in demand. Although the current crisis is also associated with supply shocks, it now seems that the main blow has again come from the sharp drop in demand. Supply chain problems have affected production in several countries and sectors, but most GVCs appear to have been quite resilient.

From the perspective of supply shocks, the most commonly mentioned reference points are the massive earthquake in Japan and flood in Thailand in 2011. These two events caused serious supply disruptions for GVCs, particularly in the car and computer industries. It seems that these catastrophes resulted in some diversification of suppliers and may have contributed to the slowdown in GVC expansion. They did not, however, lead to any major reshoring, and quite the opposite in some cases. For example, the share of Thai value added in other country exports in the hardest hit sectors actually increased slightly after the natural disaster. Anecdotal evidence and more formal studies also have similar findings (Miroudot, 2020).

The fact that crises have not led to major restructurings of GVCs can reflect the various adjustment capabilities that firms have for risk management – many of them more appropriate than value chain restructuring. Firms face multitude of risks and may value different features that also require partly different management strategies. Also in aggregate terms, GVC restructuring – especially reshoring – is typically not the optimal solution. For example, the results of Bonadio et al (2020) suggest that, without GVCs at their current scale, the negative effects of the current crisis on production and employment could have been more severe for some countries. OECD (2020) simulations also show that a more localized regime of world production is more vulnerable to shocks than the type of GVC network currently in place.

3 COVID-19 shock can amplify other key trends shaping GVC development

Although the COVID-19 crisis may not result in major GVC restructurings, it can amplify other trends that will shape GVCs in the future. Key trends that are expected to affect the future development of GVCs include the rise of protectionism, technological development (especially automation and digitalization), environmental issues and trends in emerging markets, particularly China (Antras, 2020; OECD, 2017; UNCTAD, 2020). COVID-19 has increased protectionist pressures, but also illustrated the importance of GVCs during the cur-

rent crisis eg for test kit and facial mask production (Baldwin & Evenett 2020). COVID-19 experiences can increase incentives for further automation to reduce risks related to human employees, but the pandemic has also taught companies to utilize digitalization and teleworking possibilities more efficiently.

The key trends can have mixed effects on the future development of GVCs. Automation and increasing costs in emerging markets tend to reduce incentives for dispersion of production. Increasing environmental awareness could also push for shorter and more local value chains. Intensification of protectionist pressures would be particularly damaging for GVC trade. On the other hand, increasing digitalization facilitates wider participation in GVCs and the rising income level in emerging economies can support GVC expansion based on motives such as economies of scale or proximity to final consumers. The importance of various factors is also likely to be different across sectors.

The trends discussed above do not necessarily imply substantial changes in existing GVCs, but rather affect the design of future GVCs. Profound transformation of a complex GVC could be difficult and costly as GVC structures involve many relatively fixed relationships and linkages. Nevertheless, the main drivers of rapidly expanding global dispersion of production seem to have faded substantially. This development might get further boost from the COVID-19. Thus, it seems that GVC development will continue to stall, but complexity and high restructuring costs related to GVCs will likely prevent any wide-scale dissolution of existing GVCs.

4 Conclusion

The main drivers of expanding global dispersion of production seem to have faded, but artificial barriers to GVC development should be avoided. Policy measures that hamper GVC development could weigh on global productivity and economic growth in the coming years. During the past decades, GVC expansion has improved firm productivity and supported economic growth globally. Many developing countries have received a boost for growth from participating in GVCs that has created millions of jobs and lifted people from poverty. However, the gains from GVC expansion have not been distributed equally across countries, firms and individuals. Appropriate policy measures are needed to mitigate these adverse effects, but excessively protectionist policies are not the optimal solution. Even reshoring of GVC production is unlikely to bring back jobs that were previously shifted abroad.

5 References

- Antras, P., (2020), De-Globalisation? Global value chains in the post-COVID-19 age, CEPR Discussion Paper 15462, November 2020.
- Baldwin, R. E., Evenett, S. J., (eds) (2020), COVID-19 and trade policy: Why turning inward won't work. VoxEU e-book.
- Bonadio, B., Huo, Z., Levchenko, A., Pandalai-Nayar, N., (2020), Global supply chains in the pandemic. NBER Working Paper 27224, May 2020.
- Miroudot, S., (2020), Reshaping the policy debate on the implications of COVID-19 for global supply chains. *Journal of International Business Policy*, 3, pp. 430–442.
- OECD (2017), The future of global value chains. Business as usual or “a new normal”? OECD Science, Technology and Innovation Policy Papers No. 41, July 2017.
- OECD (2020), Shocks, risks and global value chains: Insights from the OECD METRO model.
- Simola, H., (2021), The impact of Covid-19 on global value chains. BOFIT Policy Brief 2/2021.
- UNCTAD (2020), World Investment Report 2020.

Die Auswirkungen von COVID-19 auf die globalen Wertschöpfungsketten

Die COVID-19-Pandemie hat Befürchtungen über schwerwiegende Störungen der globalen Wertschöpfungsketten (GVCs) hervorgerufen. Vorläufige Datenanalysen und Erfahrungen aus früheren Krisen legen nahe, dass die befürchtete massive Umstrukturierung der GVCs wahrscheinlich vermieden wird. Es scheint, dass die intensivste Phase der GVC-Expansion vorbei ist, aber die Komplexität und die hohen Umstrukturierungskosten der bestehenden GVCs machen es unwahrscheinlich, dass sie abgebaut werden.

JEL Codes: F10, F60, G01

Structural Shifts of Investment in Global Value Chains

James Zhan, Richard Bolwijn¹

COVID-19 has led to a sharp fall in foreign direct investment (FDI) flows worldwide in 2020. It is expected to have long-term effects on global investment due to the search for supply chain resilience and policy pressures towards more national and regional autonomy in productive capacity. These pressures, combined with other trends – digitalization, industry 4.0 and the sustainability imperative – are expected to lead to a transformation of international production networks. This article hypothesizes several possible trajectories, including reshoring, regionalization and diversification that, depending on industry and geographic context, will affect trade, investment and GVCs over the coming years.

1 A decade of transformation ahead

The COVID-19 pandemic has hit foreign direct investment (FDI) hard. Global FDI collapsed in 2020, falling by 42% to about 860 bn USD, from 1.5 tr USD in 2019. FDI finished 2020 more than 30% below the trough after the global financial crisis in 2009. The decline was concentrated in developed countries, where FDI flows fell by almost 70% to 230 bn USD. The decline in developing economies was relatively measured at –12% to 620 bn USD, but in developing countries the trends in new greenfield and project finance announcements are now a major concern. Greenfield announcements fell by 46% (–63% in Africa; –51% in Latin America and the Caribbean, and –38% in Asia) and international project finance by 7% (–40% in Africa). These investment types are crucial for productive capacity and infrastructure development and thus for sustainable recovery prospects².

The effects of the pandemic on FDI are not limited to the immediate decline. Longer term, the need for multinational enterprises (MNEs) to create more resilient supply chains, combined with greater pressure from governments and the public to increase national or regional autonomy in productive capacity, especially of essential (eg health care related) goods and services, will have a lasting effect on global production networks.

On top of that, COVID-19 is not the only gamechanger for international production. International trade, investment and global value chains (GVCs) were

¹ James X. Zhan is director, Investment and Enterprise Division of UNCTAD; and Editor-in-Chief of World Investment Report and Transnational Corporations journal. Richard Bolwijn is head of Investment Research Branch in UNCTAD's Investment and Enterprise Division; and Deputy Editor-in-Chief of Transnational Corporations journal.

² Data on investment trends in this section are based on the January 2021 edition of UNCTAD's Global Investment Trends Monitor and are continuously updated.

already entering a period of transformation as a result of other major trends. These “megatrends” can be grouped under three main themes. First, *technology trends and industry 4.0*. The application of new technologies in the supply chains of global MNEs has far-reaching consequences for the configuration of international production networks. This has already raised important concerns for policymakers, with the realization that growth will depend on promoting investment in new sectors and that structural transformation through the build-up of the manufacturing sector is becoming more difficult.

Second, *global economic governance trends less conducive to international investment*. Fragmentation in international economic policymaking and especially in trade and investment policy is reflected in a shift away from multilateral cooperation towards regional and bilateral solutions and increased protectionism. It is compounded by systemic competition between economic powers, as well as by a general shift in national economic policymaking in many countries towards more regulation and intervention.

And, third, *sustainable development trends*. The implementation of a broad range of sustainability measures, including climate change adaptation and mitigation measures, in the global operations of MNEs and differential speeds in the adoption and implementation of rules, regulations and practices aimed at sustainability will have important implications for international production networks.

While the COVID-19-induced crisis is certainly a major challenge for international production on its own, it also represents a tipping point, accelerating the effects of pre-existing trends. The decade to 2030 could prove a decade of transformation.

2 Possible trajectories for international production

The expected transformation of international production could take many directions, but it is possible to crystalize several possible trajectories for international production going forward.

Reshoring. In this trajectory, the most defining elements of modern GVCs – the fragmentation of tasks (unbundling) and geographic dispersion (offshoring) – are challenged. The direction is towards a simplification of the production process and the use of onshore or nearshore operations. Lower fragmentation and geographic dispersion, and more capital-intensive operations, could generally favour a return to more direct control by MNEs of their remaining overseas operations (insourcing). This trajectory thus reverts the historical trends of international production: from unbundling to re-bundling, from offshoring to reshoring and from outsourcing to insourcing.

The choice to reshore is not immediate and depends on the economic profitability of automation and cost-benefit considerations that take into account diverse factors, including quality, supply security, protection of intellectual property rights, distance from customers, reputational and political risks, and many others. However, some industries are likely to see their choices affected by policy pressures, either because they provide essential goods – such as medical equip-

ment, as exemplified during the COVID-19 crisis – or because they are considered strategically important from an economic or a technological perspective.

Diversification. The main alternative to reshoring is diversification – a trajectory that leverages GVCs, rather than dismantling them, to build resilience. As concentration of production and supply chain dependence are key risk factors, companies and countries may find diversifying internationally more effective than reshoring (and de facto re-concentrating domestically). This means giving up some scale economies by involving more locations and suppliers in the value chain. Digitalization of the supply chain is pivotal to the process of diversification, as much as automation is the technological trigger of reshoring. Firms can maintain and potentially extend their complex network of international operations by leveraging digital technologies to improve coordination and control. Diversified and digitally enhanced GVCs could represent an Industry 4.0 version of the traditional GVC, in substantial continuity with the expansive trend of international production.

Regionalization. Regional value chains apply the standard model of fragmented and vertically specialized value chains at the regional or local level. The regionalization of value chains can be the result of either a pull-back from GVCs (with global MNEs replicating value chains at the regional level) or the growth of international production on a regional basis (with MNEs structuring their operations near-shore). The shift from global to regional brings the extremes of the value chains geographically closer. At the same time, the geographical distribution of value added would tend to increase.

The momentum for value chain regionalization is high, and likely to grow further over the coming years, including through progress on several regional integration initiatives. Also, in the aftermath of the pandemic, many countries could come to see regionalism as a realistic and valid alternative to globalism to build a degree of local self-reliance and resilience.

The policy trend towards regionalization of international production is fueled on the one hand by considerations of regional strategic autonomy – mainly in developed regions – and on the other hand by regional development objectives in less developed economies. From the perspective of the latter, regional value chains break dependency from developed markets, capital and technologies, stimulating the process of local development; they allow higher participation in value chains; they foster internal specialization and industrial diversification within the region and open opportunities for structural transformation and value chain upgrading.

However, regional value chains are not easy to establish. For a region to attract or develop an entire value chain is more difficult than for a country to attract investment in a task or industry segment where it has a competitive advantage. Regional value chains require regional coordination and conducive systemic conditions. While the political momentum for a shift to regionalism is mature, the implementation will not be immediate.

The trajectories hypothesized above are not exhaustive, nor are they mutually exclusive³. However, most trajectories point to a slowdown or even retreat

³ UNCTAD's *World Investment Report 2020* lists further scenarios and describes likely industry-specific outcomes.

of international production to various degrees. Reshoring and Regionalization involve some form of pull-back of GVCs. Diversification projects further growth, but with a lower geographical distribution of value added and downward pressure on investment in physical productive assets (asset-light operations).

3 Implications for growth and development

The culmination of pressures from the various megatrends described above, combined with the COVID-19 crisis, suggests several desirable design criteria for the future of international production: (1) more resilient supply chains that are (2) less prone to spreading crises and less contagious, both in physical terms (pandemics) and financial terms (spreading economic crises), and (3) a lower propensity towards geographical concentration of industrial capacity that increases strategic reliance and de-industrialization around the world. The effect of the first will be to increase calls for more flexibility and redundancy in supply chains, and diversification of supply sources. The second will strengthen the push for less globalized, less physical and more digital systems of production, and more diversification of markets. The third will accelerate the trend towards regionalization and the introduction of re-industrialization policies.

The possible industry-specific trajectories that international production will take over the decade to 2030 have different implications for policymakers. The push for reshoring will cause a shock for economies that depend on export-led growth and GVC participation. Diversification and digitalization will imply a challenge to value capture in GVCs but will also lead to new opportunities to participate in them. Regionalization will make cooperation with neighbours on industrial development, trade and investment of critical importance.

The various nuances in the different trajectories notwithstanding, the overall directional trend in international production points towards shorter value chains, greater concentration of value added, and downward pressure on international investment in productive assets. This will bring policy challenges, but there will also be opportunities arising from the transformation of international production.

Figure 1: Challenges and opportunities arising from the transformation of international production

| Challenges | Opportunities |
|---|--|
| Impact of restructuring of international production configurations: divestment, relocations, investment diversion | Attracting investors looking to diversify supply bases and building redundancy and resilience |
| Shrinking pool of efficiency-seeking investment: tougher competition for FDI | Increasing (local and regional) market-seeking FDI and distributed manufacturing |
| Value capture in GVCs and development based on vertical specialization increasingly difficult | Shorter value chains and more investment in final-goods production with broader industrial capability and clustering |
| Diminishing returns of infrastructure built for a world of GVCs | Digital infrastructure and platforms enable new applications and services and new GVC entrants |

Source: UNCTAD.

The challenges are especially acute from the perspective of developing countries. Their development and industrialization strategies often depend to a significant degree on attracting FDI, increasing participation in GVCs, and gradual technological and value-added upgrading. However, more advanced markets are also affected by some of the same challenges. Selective reindustrialization will take time; there is no guarantee of success because skills and supplier bases are not always present; high expectations for the number of jobs to be brought back are unlikely to be met; and there will be significant costs, including investment costs associated with restructuring and with capital-intensive production.

* * *

The immediate investment policy priorities for governments around the world at this moment are stimulating sustainable recovery and increasing resilience. In both areas a dichotomy is becoming apparent. The objective to boost investment in sustainable recovery translates into large investment packages in infrastructure – an important enabler of GVCs, but not itself a GVC industry. This contrasts with the fact that project finance in infrastructure has so far remained stable during the COVID-19 crisis while greenfield investment in GVC industries has fallen dramatically. Similarly, the objective to increase resilience has highlighted the contrasting perspectives of policymakers and firms. The former prioritize economic and social resilience, equating it with reduced global interdependence; the latter rely on international production networks for their efficiency and competitiveness, therefore prioritizing other means of achieving greater supply chain resilience. Given the importance of investment in productive capacity in GVCs for economic growth and development, the investment policy response to the crisis will need to balance out both dichotomies.

For the broader policy agenda, the big question as to where global trade and investment policy is heading in the 2020s is still open, but a new dichotomy in policy direction is emerging: We are entering a decade of de-globalization and the mainstreaming of sustainability. The two policy trends are somewhat incompatible. The former leads to further fragmentation of the global market and erosion of multilateralism, while the latter depends on the establishment of global standards, global governance, and global partnerships. This will pose a major challenge for the decade ahead and probably beyond.

4 References

- UNCTAD (2020), *World Investment Report 2020: International Production Beyond the Pandemic*. New York and Geneva: United Nations.
- UNCTAD (2021), *Global FDI flows down 42% in 2020, further weakness expected in 2021, risking sustainable recovery*. Investment Trends Monitor.
- Zhan J. X., (2021), *GVC transformation and a new investment landscape in the 2020s: Driving forces, directions, and a forward-looking research and policy agenda*. *Journal of International Business Policy*, <https://doi.org/10.1057/s42214-020-00088-0>.

Strukturelle Verschiebungen von Investitionen in globalen Wertschöpfungsketten

COVID-19 hat im Jahr 2020 zu einem starken weltweiten Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen (FDI) geführt. Es wird erwartet, dass dies, aufgrund der Versuche, widerstandsfähigere Lieferketten zu schaffen, sowie des politischen Drucks hin zu mehr nationaler und regionaler Autonomie bei den Produktionskapazitäten, langfristige Auswirkungen auf die globalen Investitionen haben wird. Es wird ebenso erwartet, dass dieser Druck in Kombination mit anderen Trends – Digitalisierung, Industrie 4.0 und dem Gebot der Nachhaltigkeit – zu einer Transformation der internationalen Produktionsnetzwerke führen wird. Dieser Artikel stellt verschiedene Hypothesen zu möglichen Entwicklungen auf, darunter Reshoring, Regionalisierung und Diversifizierung, die sich je nach Branche und geografischem Kontext in den kommenden Jahren auf Handel, Investitionen und die globalen Wertschöpfungsketten (GVCs) auswirken werden.

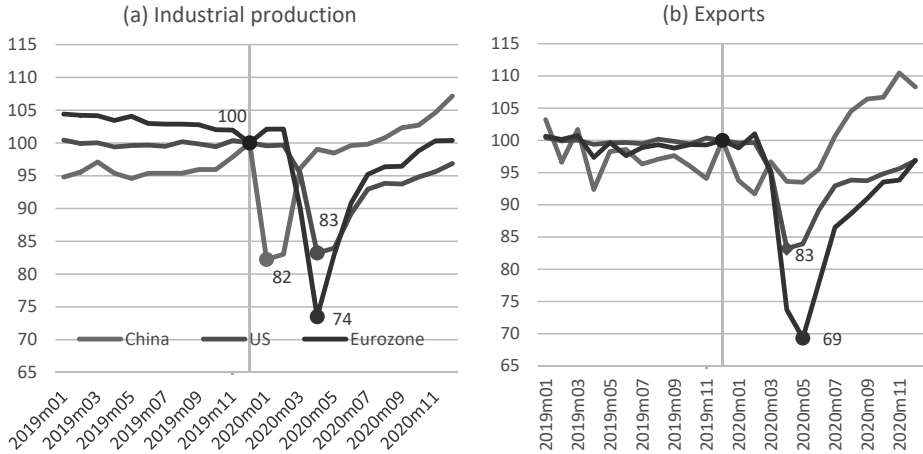
JEL Code: F01

COVID-19 and the Resilience of Global Value Chains

Gabriel Felbermayr

The Corona-crisis severely affected international trade and global value chains (GVCs). However, the world economy has recovered quite swiftly. In spring 2021, one year after the onset of the pandemic, international trade linkages stabilize the European economies. Arguments in favor of shortening GVCs and repatriating production are, therefore, misplaced. The crisis has shown that the more important and more enduring risk threatening the resilience of GVCs is political. Moreover, the crisis is only highlighting a worrying trend towards more political barriers that has become visible in the data after the Great Recession of 2008/09. There is only one way to restore trust: to negotiate, ratify and enforce mutually beneficial trade agreements.

In late January 2020, China started to enforce the toughest and largest lockdown ever observed in an attempt to contain the spread of a contagious disease that shortly later became known as COVID-19 (Coronavirus disease of 2019). The lockdown involved the closure of production facilities in the province of Hubei. With almost 60 million inhabitants, the province is home of many manufacturing plants that supply global and domestic firms with inputs, from car parts to machinery to electronics and metallurgical products. China also severely restricted intranational traffic. It closed international air traffic and port activities, thereby affecting exports of other provinces that were much less affected by the disease. Unlike in normal years, after the usual Chinese New Years holidays, production and shipments did not resume. As a consequence, China's industrial production dropped by 18%; see Figure 1(a). The interruption was severe, but short-lived; in April restrictions were loosened and industrial output returned to the pre-crisis level again; by August 2020 it started exceeding it. By the end of 2020, Chinese industrial output was about 7% above the pre-crisis level.

Figure 1: **Industrial production and exports, quantity indices (Dec 2019 = 100)**

Source: CPB Trade Monitor, own calculations and illustration. Data are seasonally adjusted quantity indices.

About a month later, Italy enacted similar if somewhat less draconian measures in the Northern areas of Lombardy and Venetia, also severely interrupting production of industrial goods and inputs. Other regions in Europe followed, but industrial activity was typically shut only in certain strongly affected regions.

Because of tightly woven industrial production networks, the China shock forced stops to manufacturing activity in countries and regions that had no full shut-down in place, because crucial parts and components were missing. From February to April industrial output in the Eurozone dropped by more than 25% below the level of December 2019. However, as evidenced by Figure 1(a), it recovered quite swiftly initially, but returned to the pre-crisis level only by November 2020.

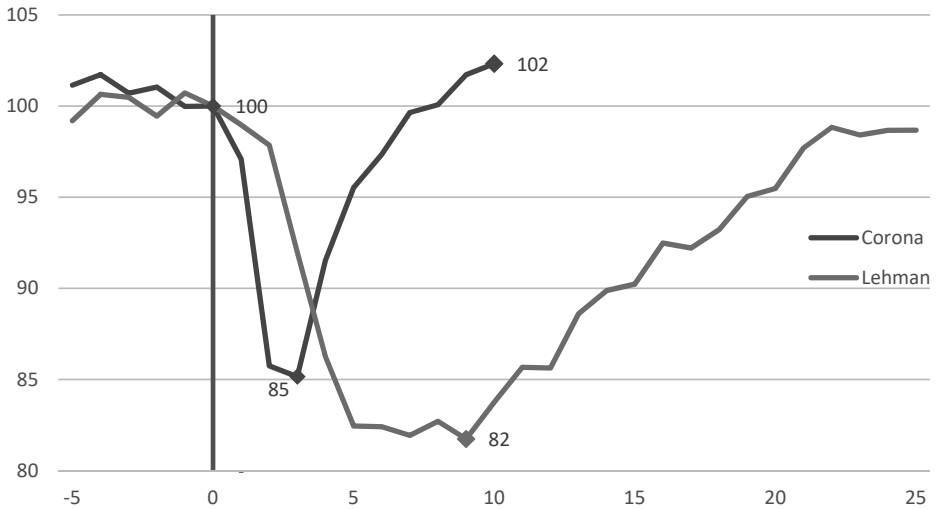
The US exhibits yet another dynamic. Industrial output reached a trough in April, but remained depressed for longer than in the Eurozone and, by the end of the year, still was below the pre-crisis level.

Figure 1(b) shows that exports followed industrial production with a small lag. They recovered more strongly than industrial production in China, signaling a temporary return to an exports-driven growth model in China. In both the Eurozone and the US exports still remain below pre-crisis levels by the end of 2020.

The relatively swift recovery of industrial production and trade highlight the nature of the Corona-crisis. Its interruptive nature distinguishes it from earlier crises, such as the global crisis that followed the bankruptcy of the Lehman-Brothers investment bank in September 2008. Figure 2 shows that in October 2020, 8 months after global trade plunged by 15%, it had completely recovered and, by December 2020, it stood 2% above the level observed a year earlier. The collapse of world trade in the Lehman-crisis was more pronounced and much more protracted. 25 months after onset of the crisis, world trade had not fully

recovered. The main reason for this difference is the simple fact that the origin of the Lehman-crisis was a long-lasting misallocation and mispricing of credit and financial risks, while the Corona-crisis has its origin completely outside of the market system. In other words, the Corona-crisis has severe consequences on economic outcomes, but it is not a crisis of the market system and even less so of the world trade system.

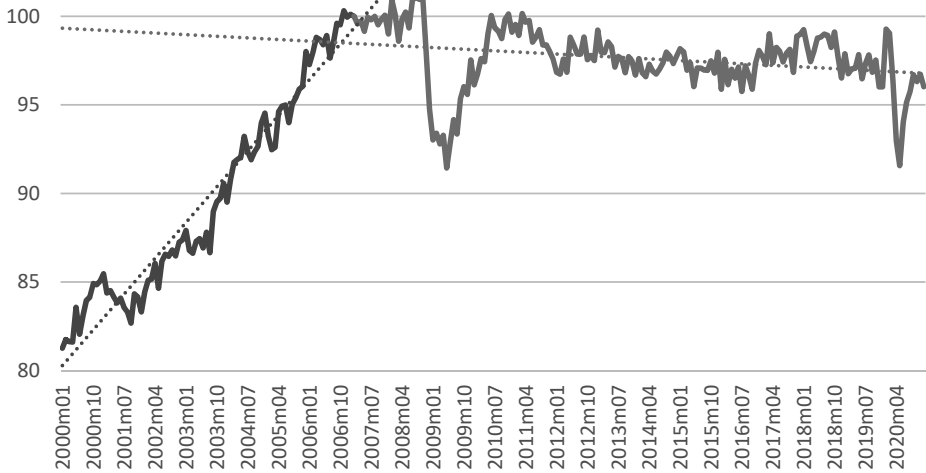
Figure 2: Evolution of World Trade: Lehman vs. Corona Crisis, quantity indices (Feb 2020 = Aug 2008 = 100)



Source: CPB Trade Monitor, own calculations and illustration. Data are seasonally adjusted quantity indices. X-axis denotes months before/after the starting point of the respective crisis.

Numerous studies, for example Eppinger et al (2020), have shown that shutting down GVCs in the face of a supply shock in foreign country – such as experienced by China in the first wave of the corona pandemic – would be entirely counterproductive. Without strong cross-border input-output linkages, the EU economy would in fact be less vulnerable to foreign shocks, but the price of decoupling in terms of lost welfare (measured by real per capita GDP) would be many times higher than any conceivable gains. The reason is that a country's integration into GVCs yields strong efficiency gains as explained in Antras (2020). The years from 1990 to 2007, approximately, saw a massive and rapid extension of GVCs; a period often referred to as hyper-globalization.

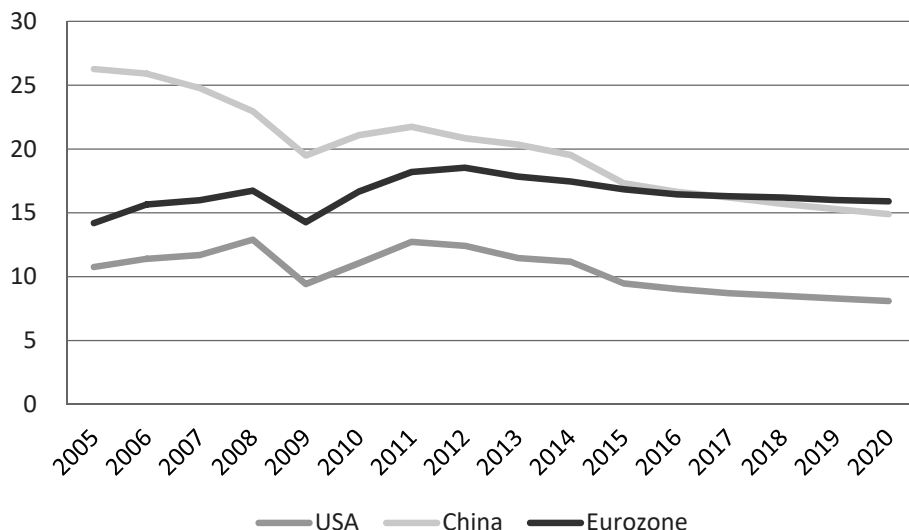
In the last years, many pundits have started to worry about de-globalization. The term became widely used under the Trump-Presidency, but it gained renewed interest in the context of the corona crisis. In fact, data suggest that the world economy has been on a different trend since 2007; see Figure 3. While, before 2007, international trade in goods grew almost twice as fast than industrial production; after the Lehman-crisis trade is no longer outgrowing output; if at all, the opposite is true. This is illustrated by Figure 3 which shows a globalization index formed by the ratio between a quantity measure of world goods trade and an index of global industrial output.

Figure 3: **Globalization Index for Goods Trade (2007m02 = 100)**

Note: The Globalization index is constructed by dividing a quantity index of world goods trade by a quantity index of global industrial production and normalizing the value to 100 at 2007/m02. Linear regressions over the intervals [2000m01, 2007m02] and [2007m02, 2020m12] highlight the trends; both slopes are different from zero at the 1%-level of statistical significance. Data source: CPB Trade Monitor. Own calculations and illustration.

The Corona crisis led to a drastic decline in the index as trade flows collapsed more strongly than output, but it recovered quickly in the second half of 2020, describing a V-shaped return to the pre-crisis trend. The difference to the Lehman-crisis is, once more, quite impressive.

The slow-down in globalization is not limited to final goods, it is even more pronounced in intermediate inputs traded along GVCs. This fact becomes visible when studying the evolution of foreign input use in domestic production. Figure 4 shows that the value chains in the USA, China and the euro zone have been visibly shortening since around 2011. The share of foreign value added in US export earnings has fallen from around 13% to around 8%. In China, the trend is even more pronounced and has lasted since at least 2005. In the euro zone, the share of foreign value added in exports is around 16%, compared with 18.5% in 2012. One can expect that the Corona-crisis has not stopped this trend but, different to some public views, it probably has not accelerated neither.

Figure 4: **Figure 4 Share (in%) of foreign value added in gross value of exports**

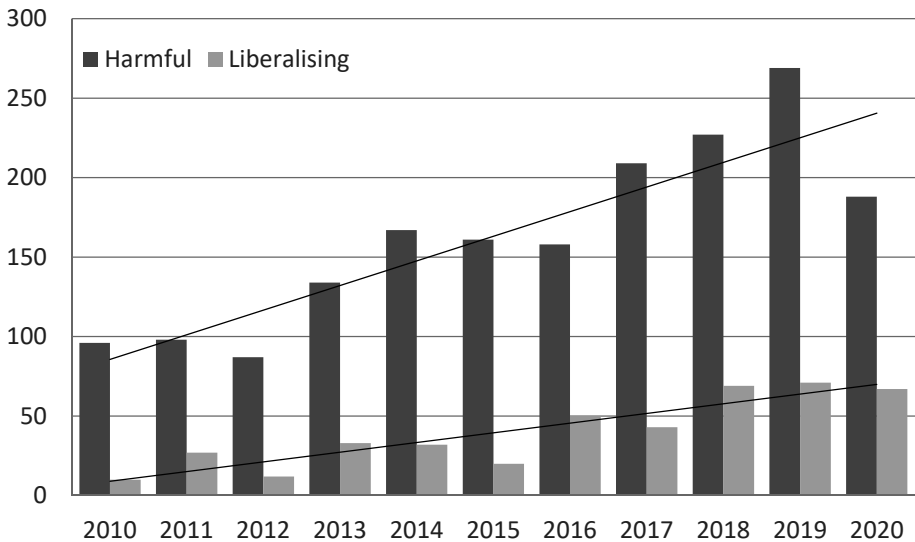
Source: OECD Trade in Value Added Statistics. Own illustration. Author's estimate after 2017.

A question of manifest importance is whether the trend breaks in Figure 3 and Figure 4 are due to increased trade barriers, or to a natural return to normality after a period of hyper globalization. Indeed, one can argue that the development prior to 2007 was not permanently sustainable. This is obviously true: when all output in all countries is completely exported, no further increase in the globalization index is possible. So, over time, one would expect that the index gradually stops growing. However, the sharp break in the series, as shown in Figure 3, is not supporting this hypothesis. Rather, around 2007, several determinants have come together to impact the dynamics: first, the ten-year phase in period of trade liberalization measures following the creation of the World Trade Organization (WTO) in 1995 was completed; second, China, the main driver of trade expansion after its entry into the WTO in late 2001, essentially stopped its process of further liberalization and turned more inwards; third, markedly fewer new preferential trade agreements entered into force; fourth, the number of new harmful policy initiatives – contingent trade protective measures, new tariffs, export subsidies, non-tariff barriers such as licensing or quotas – by far exceeded the number of liberalizing initiatives, as evidenced by Figure 5. In sum, the globalization process came to a standstill; in January 2019 the British weekly coined the term “slowbalisation”, describing the fact that trade was no longer outperforming production. In fact, the particular time series studied in Figure 3 even suggest a very weak but statistically significant trend of de-globalization which cannot be explained by a return to normality.

The Global Trade Alert data base at the University of Sankt Gallen provides clear evidence for a remarkable increase in the number of new harmful trade barriers that governments around the world have enacted year after year; see Figure 5. Year after year, the number of protectionist interventions has

exceeded the number of liberalizing measures. Clearly, the years of the Trump-administration lie above the trend, but even in the years before, the world has turned more protectionist. It is plausible that the result of this increase in protectionism has something to do with the slow-down in globalization. Based on a structural gravity equation and the recently updated Global Trade Alert database, Kinzius et al (2019) empirically investigate the effect of non-tariff barriers (NTBs) on imports. Their analysis reveals that the implementation of NTBs reduces imports of affected products by up to 12%. The analysis suggests that about 40% of the deceleration in trade growth is indeed due to rising trade barriers; the remainder might well reflect the normalization of China, and the gradual petering out of beneficial effects associated to the creation of the WTO in 1995 and of major trade agreements.

Figure 5: **Number of new yearly harmful and liberalizing trade policy measures around the globe**



Source: Global Trade Alert. Own illustration.

In the current crisis, an old but almost forgotten trade policy instrument has surfaced again: export restrictions. In the early months of the pandemic, they were used to control exports of personal protective equipment and medical devices; in the current phase of the crisis, they are targeted in various forms towards vaccinations and the inputs needed to produce them. These measures cannot undo the basic problem that besets the world economy: that there is too little production of precious medical goods. Export restrictions only hamper an efficient global division of labor that could help deal with scarcity.

Scarcities in certain products or inputs are not unusual. In market economies, they trigger price increases which induce more production and, gradually, an increase in production with an ensuing normalization of prices. Blocking price increases stops this process. Moreover, it does not help the most vulnerable members of societies, because instead of the price mechanism some

other quantity rationing mechanism is set in place to decide who obtains what quantities of the scarce products. Historically, such mechanisms do not help the most vulnerable neither. Instead, the first quarters in the pandemic have clearly shown that supply chains can quickly recover when market forces are allowed to deal with emerging scarcities. If one lasting effect of the pandemic is that market participants expect more supply chain intervention by governments, they would react by building back value chains, reducing the benefits of the global division of labor, and making it harder to achieve balanced growth.

The recent emergence of export restrictions and other trade barriers often relate to a lack of trust. Governments accuse other governments of opportunistic behavior and believe they must protect themselves against this by erecting trade barriers. Indeed, the specialization necessary to exploit the gains from trade requires confidence that trade partners will supply all needed goods at fair conditions at all times. If this trust evaporates, policy makers turn inward and seek policies aiming at increasing self-sufficiency, autonomy, or autarky. The only way to rebuild trust is to engage in cross-border dialogues, maintain summit activities, and push for international treaties that credibly ban opportunistic behavior to the advantage of all countries. It is highly recommended that European countries renew their efforts in the realm and refrain from instrumentalizing trade policy to obtain concessions in other, often unrelated, areas of politics.

References

- Antras, P., (2020), De-Globalization? Global Value Chains in the Post-Covid-19 Age, NBER Working Paper 28115.
- Eppinger, P., Felbermayr, G. J., Krebs, O., Kukharskyy, B., (2020), Covid-19 Shocking Global Value Chains, CESifo Working Paper No. 8572.
- Felbermayr, G., Görg, H., (2020), Die Folgen von Covid-19 für die Globalisierung, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 21(3), pp. 263–272.
- Evenett, S., Hoekman, B., Rocha, N., Ruta, M., (2021), The Covid-19 Vaccine Production Club Will Value Chains Temper Nationalism? World Bank Policy Research Working Paper 9565.
- Kinzius, L., Sandkamp, A., Yalcin, E., (2019), Trade protection and the role of non-tariff barriers. *Review of World Economics*, 155, pp. 603–643.

COVID-19 und die Widerstandsfähigkeit von globalen Wertschöpfungsketten

Die Corona-Krise hat den internationalen Handel und die globalen Wertschöpfungsketten (GVCs) stark beeinträchtigt. Die Weltwirtschaft hat sich jedoch schnell wieder erholt. Im Frühjahr 2021, ein Jahr nach Ausbruch der Pandemie, wird Europa durch die internationalen Handelsverflechtungen stabilisiert. Argumente, die für eine Verkürzung der GVCs und eine Rückführung der Produktion sprechen, sind daher fehl am Platze. Die Krise hat gezeigt, dass das wichtigere und dauerhaftere Risiko, das die Widerstandsfähigkeit der GVCs bedroht, politischer Natur ist. Die Krise verdeutlicht dabei nur einen besorgniserregenden Trend hin zu mehr politischen Barrieren, welcher in den Daten nach der Weltwirtschaftskrise 2008/09 sichtbar geworden ist. Es gibt nur einen Weg, um das Vertrauen wiederherzustellen: das Aushandeln, Ratifizieren und Durchsetzen von für beide Seiten vorteilhaften Handelsabkommen.

JEL Code: F13

How a semiconductor shortage was a surprise late entry to the pandemic chaos

Richard Markoff, Ralf W. Seifert

Semiconductors are the latest victim of supply chain disruptions during COVID-19. The causes are a combination of concentrated players, growing demand in some sectors, interrupted demand in others and global trade tensions. With the critical role semiconductors play in many sectors, this may prove to be the inflection point for companies and governments in rethinking global supply chain resiliency.

Semiconductors are the latest victim of supply chain disruption as exposed by COVID-19. Could the problem permanently change the way the supply chain for these chips is structured?

At the height of the supply chain disruptions caused by COVID-19, the focus was on consumer goods like milk, eggs and toilet paper. Now, as the world begins to slowly rebalance, a surprising consequence of the pandemic has emerged: semiconductors.

There is currently a shortage of semiconductors; it is a story that acts as a very useful example of the difficulties of macro-demand planning and limited supply chain surplus capacity. But what do we mean by this?

1 Semiconductors: small and significant

Semiconductors are small chips used in electronic circuits: computers, smartphones, televisions, and increasingly in appliances and automobiles. As the Internet of Things has transformed every device into a 'smart' one, semiconductors have become integral building blocks of the Internet of Things.

The manufacturing of semiconductors is capital intensive, highly automated and multi-step, with production concentrated in a handful of suppliers concentrated in Taiwan, in addition to some vertically integrated companies like Intel. Lead times are long for semiconductors, at up to four to five months.

But here's the issue: semiconductors are in short supply everywhere. And, given their wide-ranging demand, the impacts are being felt everywhere. Automobile manufacturers are slashing production – some companies by as much as 20% – for lack of chips.

There are many root causes that have converged to make fertile ground for the current shortage. During the height of the pandemic, lockdowns came into full force and purchases of computers, video-game consoles, headphones and other equipment that was needed for people to muddle through and be productive at home skyrocketed. It could never have been predicted through demand planning.

The events only added to already growing demand from 5G technology and from stockpiling in the semiconductor space, which was brought about by the

trade-tension dynamics that led Chinese electronics companies to hoard chips, and their competitors to follow suit.

The small number of semiconductor manufacturers were also impacted by global lockdowns, forced to slow or even stop production for several weeks.

With semiconductors now so critical to so many different product categories, it is no surprise that the situation is getting a great deal of attention from both the media and national governments.

Meanwhile, most automobile manufacturers had to cut production in the face of plummeting levels of demand, which has only ramped back up again in recent months. Though still below 2019 levels, it seems that the increase in demand was not captured in their demand-planning process.

The result? A supply chain perfect storm, with something for everyone: a concentrated, constrained supply combined with growing underlying demand, stockpiling and unforeseen spot demand peaks.

With semiconductors now so critical to so many different product categories, it is no surprise that the situation is getting a great deal of attention from both the media and national governments.

2 Could semiconductors trigger wider supply chain configuration?

As supply chains were disrupted in 2020, there was much discussion about companies reshoring or reconfiguring them to be more resilient. However, there is reason to be skeptical that this will occur in the absence of tangible incentives. After all, these supply chains have become highly extended and concentrated, through market forces of cost optimization and at the expense of agility and resiliency.

But here's the twist: the ongoing semiconductor shortage might be the first prominent example of a post-pandemic major supply chain reconfiguration happening in front of our eyes.

Prompted in large part by the current situation, President Biden signed an executive order to conduct a review on what the US administration deems 'critical supply chains'. It includes pharmaceuticals, rare earth minerals and semiconductors. Currently, only about 12% of semiconductor manufacturing occurs in the US.

What comes from the semiconductor shortage and executive order could have significant impacts on those future supply chains that the US has deemed 'critical'. Any significant change to supply chain configurations would have to come with enough incentives to overcome cost motivations, and these could come in the form of grants, favorable tax treatments or other such measures.

3 A possible inflection point

There is a willingness to embrace new supply chain models. According to Gartner, 87% of supply chain executives are interested in investing in resiliency, with 30% of respondents reporting plans to shift to more regionalized supply chains.

But importantly, Gartner notes that any incremental costs will have to come out of existing supply chain budgets.

Companies already struggle to identify the costs of inflexibility and long, extended supply chains, particularly when compared against tangible, measurable purchase costs. Any successful change in the existing paradigm will have to come with either strong external incentives, be it tax incentives, grants or a third option – or a change in thinking.

4 References

<https://www.imd.org/research-knowledge/articles/supply-chains-adapting-to-covid-19/>.

<https://finance.yahoo.com/news/15-biggest-semiconductor-companies-world-183721644.html>.

<https://www.investopedia.com/articles/markets/012216/worlds-top-10-semiconductor-companies-tsmintc.asp>.

<https://industryeurope.com/sectors/transportation/semiconductor-shortage-causes-major-automakers-to-cut-production/>.

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-05/chip-shortage-spirals-beyond-cars-to-phones-and-game-consoles>.

<https://www.nytimes.com/2021/01/13/business/auto-factories-semiconductor-chips.html>.

<https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/12/16/is-a-wave-of-supply-chain-reshoring-around-the-corner>.

<https://www.nytimes.com/2021/02/24/business/biden-supply-chain-executive-order.html>.

<https://www.nytimes.com/2020/06/11/business/economy/semiconductors-chips-congress-china.html>.

Wie der Halbleitermangel zu einer überraschenden Spätfolge des Pandemie-Chaos wurde

Halbleiter sind das jüngste Opfer von Lieferkettenschwierigkeiten während der COVID-19-Krise. Die Ursachen sind eine Kombination aus Marktkonzentration, wachsender Nachfrage in einigen Sektoren, unterbrochener Nachfrage in anderen und globalen Handelsspannungen. Angesichts der kritischen Rolle, die Halbleiter in vielen Sektoren spielen, könnte sich dies als Wendepunkt für Unternehmen und Regierungen erweisen, wenn es darum geht, die Resilienz der globalen Lieferketten zu überdenken.

JEL Codes: L6, L60

Trade in COVID-19-related products in Austria and the EU27 during the pandemic

Oliver Reiter, Robert Stehrer

This contribution looks at the trade dynamics of Austria and the EU27 over the pandemic year 2020 and specifically with respect to a group of health-related products (including, for example, medicaments, soaps and disinfectants, plastic clothing articles, rubber gloves, medical clothing, protective goggles, electrocardiographs, ultrasonic scanners, respirators and other breathing appliances, other medical and surgical furniture). For this product group we compare the trade dynamics over 2020 in relation to exports and imports in 2019 and document the main source countries of these imports and the dynamics of geographic sourcing patterns during the pandemic crisis. The results can be used to assess issues of robustness and resilience of global supply chains for these products and inform debates on vulnerabilities and strategic autonomy with respect to global value chains.

1 Introduction

This article gives a short overview of the trade developments in Austria and the EU27 in 2020, focusing on health-related products. This was the year when the COVID-19 pandemic hit the world economy, with profound effects on international trade flows as factories around the world closed, ports worked at reduced capacities and goods queued at closed borders. It was a black swan event that triggered discussions about the vulnerability and fragility of global value chains (GVCs), supply-chain contagion effects (eg Baldwin and Freeman, 2020a) and eventually emerging trade conflicts (eg Baldwin and Freeman, 2020b). In the early phases of the crisis several protectionist policies (particularly export bans) were imposed at least temporarily (for an overview, see González, 2020, and Evenett and Fritz, 2020), impacting on the supply of health-related products such as face masks and other medical protective equipment. These actions triggered discussions about the resilience (ie the ability to return to normal operations quickly) and the robustness (ie the ability to maintain operations in crisis periods) of global value chains for such products, but also about the role of these value chains in more general terms. Thus, it was argued that a world with reduced or shortened global value chains would not necessarily be a better option, because supply bottlenecks could arise as a result of shocks to both international and national suppliers (Bonadio et al, 2020). Empirically, it was argued that despite severe disruptions many value chains continued to function during the crisis (Miroudot, 2020), and that it would be necessary to distinguish carefully between business-cycle effects, supply-and-demand shocks or surges, with the latter affecting in particular the demand for, and the supply of, medical products

during the pandemic, when shortages were mostly caused by quick surges in demand.

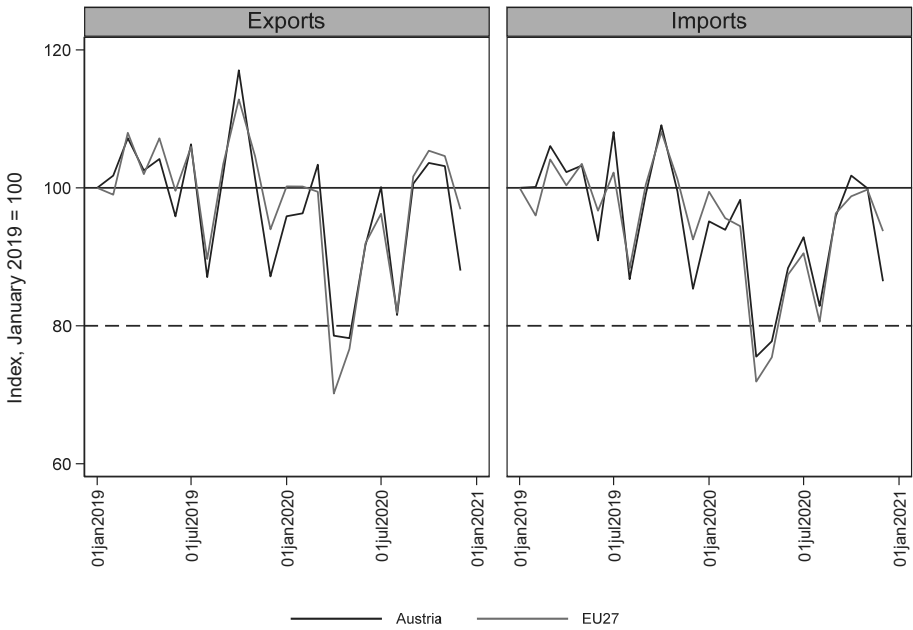
Over the course of these discussions the European Commission argued for the need to increase the resilience and robustness of European value chains, although it is not yet clear how this would be achieved (European Commission, 2020a). In addition, it fuelled the discussion on (strategic) autonomy for certain products, which could be seen to make the supply of certain products in a region more resilient. A study by the European Parliament (2021) focused on longer-term strategies, for example with respect to the much wider debate of the EU's 'open strategic autonomy' (European Commission, 2020b), while the OECD (2020) summarised many aspects and the relevant policy issues of this discussion.

Against this background this contribution looks at the trade dynamics of Austria and the EU27 with respect to a group of health-related products and compares these with overall trade flows over the year 2020. Specifically, we will draw on trade data by product group from the EU COMEXT database and differentiate exports and imports into COVID-19-related products (including, for example, medicaments, soaps and disinfectants, plastic clothing articles, rubber gloves, medical clothing, protective goggles, electrocardiographs, ultrasonic scanners, respirators and other breathing appliances, other medical and surgical furniture). For this product group we show the trade dynamics over 2020 and compare them with exports and imports in 2019. We also compare levels of imports and exports for this product group with non-COVID-19-related products and provide information on changes in the source structures of these products by main partner countries.

2 The COVID-19-related trade slump in Austria and the EU27

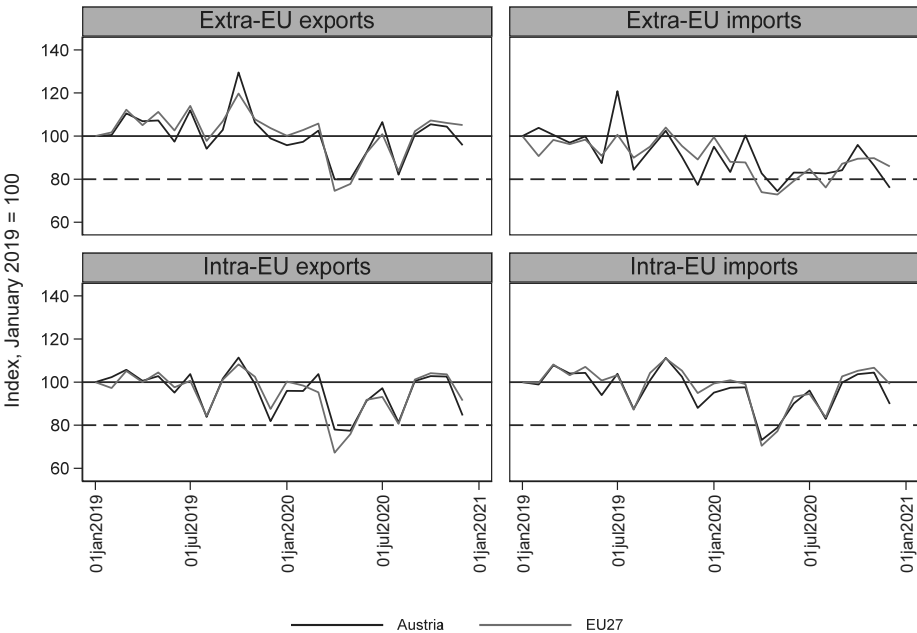
Let us first consider the slump in trade over the course of the COVID-19 pandemic and the related measures adopted to fight its health impact with varying degrees of intensity around the globe over the year 2020. Figure 1 indicates the index (January 2019 = 100) of the monthly trade flows of Austria and the EU27. Whereas over the year 2019 these flows were relatively stable, they dropped to about 80% in the first two quarters of 2020, although they recovered relatively quickly in the third and fourth quarters. However, with the second wave of the pandemic at the end of 2020 trade flows went again into a steep decline. It is also interesting to note that exports recovered relatively faster than imports, mostly due to the ongoing economic recovery in other parts of the world (particularly China), whereas Europe was still facing low growth rates. Further, there is not much difference between the dynamics of the EU27 and Austria in these respects.

Figure 1: **Total monthly goods exports and imports over time, January 2019 = 100**



Sources: EU COMEXT; own calculations. Note: Including intra-EU trade.

Figure 2: **Monthly extra- and intra-EU exports and imports (goods only), January 2019 = 100**



Sources: EU COMEXT; own calculations.

To emphasise the latter point even more, we show in Figure 2 these monthly trade flows differentiated by extra-EU and intra-EU flows. The general patterns of trade developments look similar despite some differences in trends (eg a stronger downward trend of extra-EU imports) and amplitudes, but one striking difference is that extra-EU imports remained at a relatively lower level of between 80% and 90% of their levels in 2019, whereas the other components recovered quickly (although again declining at the end of 2020).

This pattern is also visible when considering year-on-year changes between the trade flows in 2019 and 2020. The differences are presented in Table 1 for total intra-EU and extra-EU trade. EU27 exports dropped by 8.2% and imports by 9.2%, while Austria did slightly better with declines of 7.6% and 8.7%, respectively.

Table 1: **Year-on-year changes (2019 to 2020) of trade flows, in %**

| | Austria | | EU27 | |
|----------|---------|---------|---------|---------|
| | Exports | Imports | Exports | Imports |
| Total | -7.6 | -8.7 | -8.2 | -9.2 |
| Intra-EU | -6.5 | -7.8 | -7.2 | -7.6 |
| Extra-EU | -9.8 | -11.3 | -9.7 | -11.7 |

Sources: EU COMEXT; own calculations.

Intra-EU trade was affected slightly less by about one percentage point (1.6 percentage points for EU27 imports). The decline in Austria's intra-EU imports was slightly stronger than for the EU27 as a whole. The striking difference is seen for extra-EU trade, which generally recorded a stronger decline of up to 11.3% for Austria's imports and 11.7% for those of the EU27. Extra-EU exports declined by almost 10%. The decline of extra-EU imports for Austria was slightly lower than for the EU27, at 0.4 percentage points.

Summarising, Austria and the EU27 (as well as the world economy) faced an unprecedented decline in trade flows during the pandemic year 2020. However, it is also evident that world trade – and Austria's trade and that of the EU27 – might quickly recover with improved macroeconomic conditions and a successful control of the COVID-19 pandemic. In this sense, this evidence suggests that global and European value chains have been resilient or even robust when confronted with the pandemic shock.

3 Trade in COVID-19-related products

When the pandemic started to hit Europe in 2020, in the short run the policy debate focused mostly on the supply of medical products needed to fight the disease and its effects on health, again also focusing on the question whether the global and regional value chains were resilient or robust in the face of such a black swan event. In response to the sudden rise in demand for products necessary to fight the pandemic, the EU Commission issued a list of almost 100 products (out of almost 5,000 products, ie around 2%, according

to the HS 6-digit nomenclature) in April 2020 that can now be imported free of duty¹. The products included in this list, for example, are simple rubber gloves, disinfectants or medical instruments such as electrocardiographs and respirators².

Many of these COVID-19-related products fall into the broad economic category (BEC) ‘Industrial supplies’, which includes alcohol, oxygen, several acids and toxins, several forms of plastic tubes and medical articles such as syringes, catheters etc. The highest percentage of COVID-19-related goods can be found in the category ‘Consumer goods’, where they make up 4.4% of all products. These are medicaments, soaps and disinfectants, plastic clothing articles, rubber gloves, medical clothing (such as track suits) and protective goggles. Finally, COVID-19-related products which fall into the ‘Capital goods’ category are appliances for filtering gases, medical instruments such as electrocardiographs, ultrasonic scanners, respirators and other breathing appliances, and other medical and surgical furniture.

Table 2 presents the share of these COVID-19-related products as a percentage of trade flows. In 2019 these products accounted for 6.5% of Austria’s exports and 5.9% of its imports. For the EU27 the share of these products was even higher at 8.7% and 7.3%, respectively. In 2020 these shares increased to 6.9% and 7.3% for Austria and rose even higher, to 10.2% and 9.4%, respectively, for the EU27’s exports and imports.

Table 2: **Share of COVID-19-related products in trade flows**

| | Austria | | EU27 | |
|----------------------|---------|---------|---------|---------|
| | Exports | Imports | Exports | Imports |
| COVID-19-related | 6.5 | 5.9 | 8.7 | 7.3 |
| Non-COVID-19-related | 93.5 | 94.1 | 91.3 | 92.7 |
| COVID-19-related | 6.9 | 7.3 | 10.2 | 9.4 |
| Non-COVID-19-related | 93.1 | 92.7 | 89.8 | 90.6 |

Note: Including intra-EU trade.

Sources: EU COMEXT; own calculations.

The changes in the patterns of exports and imports according to this distinction are driven by the different growth rates of these product groups, reflecting demand (and supply) of the COVID-19-relevant products needed to combat the pandemic on the one hand, and the business-cycle effects impacting on trade of the remaining products on the other. Table 3 therefore splits the growth

¹ The list is based on EU Commission Decision C(2020)2146, the EU’s COVID-19 indicative list of products to be imported duty/VAT-free, and the Joint WCO/WHO classification reference for COVID-19 medical supplies, edition 3.01. See https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/03-04-2020-import-duties-vat-exemptions-on-importation-COVID-19.pdf and www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/COVID_19/hs-classification-referenceedition-3en.pdf?la=en for further information.

² In a recent study by Reiter and Stehrer (2021), about one-third of these products have been classified as ‘risky’ or vulnerable to trade and GVC shocks based on an extended method suggested in Korniyenko et al (2017).

rates presented in Table 1 into these two product categories, again differentiating between intra-EU and extra-EU trade flows.

Table 3: **Annual growth rates of COVID-19-related products in 2020, in %**

| | Austria | | EU27 | |
|----------------------|-----------------------|---------|---------|---------|
| | Exports | Imports | Exports | Imports |
| | Total trade | | | |
| COVID-19-related | -1.7 | 13.2 | 7.9 | 16.6 |
| Non-COVID-19-related | -7.7 | -9.3 | -8.9 | -10.1 |
| | Intra-EU trade | | | |
| COVID-19-related | 8.9 | 7.4 | 12.1 | 11.2 |
| Non-COVID-19-related | -6.9 | -8.3 | -7.9 | -8.3 |
| | Extra-EU trade | | | |
| COVID-19-related | -16.6 | 38.8 | 3.8 | 25.2 |
| Non-COVID-19-related | -9.5 | -12.4 | -10.4 | -13.0 |

Sources: EU COMEXT; own calculations.

Whereas exports and imports of non-COVID-19-related products declined strongly along similar lines as those already discussed in Section 2 (but in some cases even more pronounced), trade in COVID-19-related products performed quite differently: exports from the EU27 grew strongly, particularly so for intra-EU trade (12.1%) but less so for extra-EU exports (3.8%). Austria's total exports in this product category declined by 1.7%; they increased strongly by 8.9% for intra-EU exports but decreased strongly for extra-EU exports (by 16.6%). These differences are even more striking for imports. For the EU27 these increased by 16.6% for COVID-19-related products and much strongly for extra-EU imports at 25.2%, compared with intra-EU imports at 11.2%. This pattern is even more significant for Austria, for which imports of COVID-19-related products increased by 13.2%, with an increase of extra-EU imports of almost 40% compared with 7.4% for intra-EU imports.

This pattern points towards two conclusions. First, it indicates a certain degree of robustness, or at least resilience, of global trade and production concerning the supply of COVID-19-related products. Second, from the European or Austrian perspective it also shows the dependency on extra-EU deliveries, and therefore global value and supply chains, of such products.

4 Global value chains and 'factory Asia'

The high growth rates of COVID-19-related products from extra-EU suppliers leads to the question where these products are actually produced (or at least assembled) and exported. Therefore, in Table 4 we present the geographical structure of Austria's and the EU27's extra-EU imports by main trading partners differentiated by COVID-19-related and non-COVID-19-related products. Focusing on the former, in 2019 the share of COVID-19-related products in

total extra-EU imports accounted for 4.8% in Austria and 7.1% in the EU27. These shares increased in 2020 to 7.5% and 10%, respectively.

Table 4: **Trade shares by main partner countries, in %**

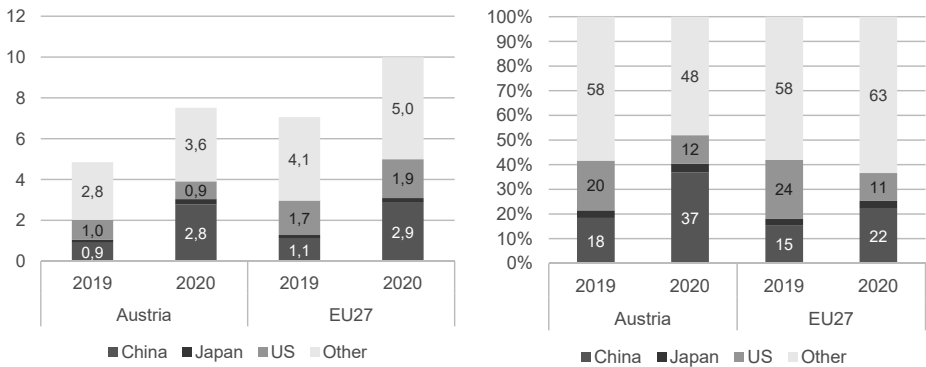
| | Austria | | EU27 | |
|-------|---------------------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| | COVID-19-related products | Non-COVID-19 related products | COVID-19-related products | Non-COVID-19 related products |
| | 2019 | | | |
| China | 0.9 | 14.3 | 1.1 | 18.0 |
| Japan | 0.1 | 2.5 | 0.2 | 3.1 |
| US | 1.0 | 12.2 | 1.7 | 10.4 |
| Other | 2.8 | 66.2 | 4.1 | 61.5 |
| Total | 4.8 | 95.2 | 7.1 | 92.9 |
| | 2020 | | | |
| China | 2.8 | 14.7 | 2.9 | 19.9 |
| Japan | 0.3 | 2.7 | 0.2 | 3.0 |
| US | 0.9 | 8.5 | 1.9 | 10.0 |
| Other | 3.6 | 66.7 | 5.0 | 57.1 |
| Total | 7.5 | 92.5 | 10.0 | 90.0 |

Sources: EU COMEXT; own calculations.

Table 4 also provides the geographical patterns of these imports, which are in addition graphically presented in Figure 3. The left-hand panel shows the shares of COVID-19-related products in total extra-EU27 imports, whereas the right-hand panel presents this as shares of the COVID-19-related extra-EU27 imports.

Apart from the general increase in the import shares of COVID-19-related products already discussed (see left-hand panel of Figure 3), one can see the big increase in the imports of these products from China. Specifically, in Austria 18% of COVID-19-related products imported from non-EU27 countries came from China in 2019. This share almost doubled to 37% in 2020, whereas the import shares from the other countries declined or changed much less. A similar, albeit less pronounced picture can be found for the EU27, where the Chinese share increased from 15% in 2019 to 22% in 2020. The share of imports from the US declined from 24% to 11%, whereas the share from other partner countries increased from 58% to 63%.

Figure 3: **Extra-EU27 import shares of COVID-19-related products by partner** in % of total extra-EU27 imports



Source: EU COMEXT; own calculations

Table 5: **Growth rates of imports and exports of COVID-19-related products and partner in 2020**

| | | Austria | | EU27 | |
|-------|----------------------|---------|---------|---------|---------|
| | | Exports | Imports | Exports | Imports |
| China | COVID-19-related | -7.8 | 178.5 | 3.4 | 131.6 |
| | Non-COVID-19-related | -10.9 | -7.7 | 2.3 | -2.1 |
| Japan | COVID-19-related | -22.9 | 59.7 | -1.4 | 7.6 |
| | Non-COVID-19-related | -0.4 | -5.2 | -13.2 | -14.0 |
| US | COVID-19-related | 16.6 | -20.4 | 10.5 | 0.2 |
| | Non-COVID-19-related | -11.0 | -37.9 | -12.3 | -14.6 |
| Other | COVID-19-related | -25.4 | 14.2 | 1.1 | 8.0 |
| | Non-COVID-19-related | -8.4 | -9.7 | -12.3 | -17.9 |

Sources: EU COMEXT; own calculations.

Accordingly, the growth rates of imports from China of COVID-19-related products – which are reported in Table 5 for completeness – have been very high, at 178.5% for Austria and 131.6% for the EU27. In Austria, imports from Japan also increased by 59.7%, whereas in the case of the EU27 this was only 7.6%. However, imports from the US even declined by 20.4% for Austria and were almost constant for the EU27 as a whole. The growth rates of imports of COVID-19-related products from all other countries were lower, at 14.2% (Austria) and 8% (EU27). The growth rates of imports of non-COVID-19-related products were negative in all cases. Export growth to the partner countries was negative in almost all cases; only the EU27 recorded positive but small growth rates of exports to China, the US and other countries for COVID-19-related products.

5 Summary

In 2020 the COVID-19 pandemic delivered an unprecedented blow to the world economy and changed our way of living considerably. International trade flows were even more affected than overall growth by the outbreak of the pandemic and the ensuing policy responses, such as lockdowns. Total trade flows took a deep dive in the first half of 2020 but climbed back relatively quickly in the second half, when some countries eased the measures, they had introduced to fight the virus – at least temporarily. However, the pandemic has intensified the demand for medical equipment sharply, most of which has increasingly been sourced externally, and particularly from China, or Asia overall. The results presented here indicate that the world trade system, and global production networks in general, have proven relatively resilient or even robust in the face of the pandemic shocks (both from the supply and the demand side), despite some temporary or local disruptions.

However, the pandemic has also revealed potential vulnerabilities of global supply chains, although a general assessment is difficult, given the many facets and dimensions of potential risks (ranging from local natural disasters to global pandemics). The literature points out that there is no ‘one size fits all’ approach for managing supply-chain risks and mitigating strategies. In general, the discussion about the production process ranges between efficiency on the one hand and security on the other and has as yet reached no conclusion. From a broader perspective, the discussion follows a long-standing debate on various aspects concerning the challenges faced by the multilateral trading system and the geopolitical shifts that are likely to lie ahead, particularly with respect to the rise of China. This topic has increasingly come to the fore in EU politics in the context of an ‘EU (open) strategic autonomy’ focusing on reshoring potential, particularly for critical supplies (eg pharmaceuticals or medical products), products of (technologically) strategic relevance (eg semiconductors), or products related to the green transformation (eg solar panels) in line with other EU policies, such as the European Green Deal (EGD) or the renewed approaches to the EU’s trade and industrial policy agendas.

6 References

- Baldwin, R., Freeman, R., (2020a), ‘Supply chain contagion waves: thinking ahead on manufacturing “contagion and reinfection” from the COVID concussion’, VoxEU.org, 1st April 2020.
- Baldwin, R., Freeman, R., (2020b), Trade conflict in the age of COVID-19, VoxEU.org, 22nd May 2020.
- Bonadio, B., Huo, Z., Levchenko A., Pandalai-Nayar N., (2020), ‘Global supply chains in the pandemic’, NBER Working Paper No. 27224.
- European Commission (2020a), Trade Policy Reflections Beyond the Covid19 Outbreak. Chief Economist Note 2: 29.
- European Commission (2020b), A Renewed Trade Policy for a Stronger Europe. A Consultation Note, 16th June 2020. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc_158779.pdf.

- European Parliament (2021), Post COVID-19 value chains: options for reshoring production back to Europe in a globalised economy, Policy department for External Relations. Directorate-General for External Policies of the Union.
- Evenett, S., Fritz, J., (2020), Collateral damage: Cross-border fallout from pandemic policy overdrive, VoxEU.org, 17th November 2020.
- González, A., (2020), Yes, medical gear depends on global supply chains. Here's how to keep them open, VoxEU.org, 1st April 2020.
- Korniyenko, Y., Pinat M., Dew, B., (2017), Assessing the Fragility of Global Trade: The Impact of Localized Supply Shocks Using Network Analysis, IMF Working Papers 17 (30): 1. <https://doi.org/10.5089/9781475578515.001>.
- Miroudot, S., (2020), Resilience versus robustness in global value chains: Some policy implications, VoxEU.org, 18th June 2020.
- OECD (2020), COVID-19 and Global Value Chains: Policy Options to Build More Resilient Production Networks. Tackling coronavirus (COVID 19) series, 3rd June 2020. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134302-ocsbti4mh1&title=COVID-19-and-Global-Value-Chains-Chains-Policy-Options-to-Build-More-Resilient-Production-Networks
- Reiter, O., Stehrer, R., (2021), Learning from tumultuous times: An analysis of vulnerable sectors in international trade in the context of the Corona health crisis – Towards a risk-adjusted trade policy, (forthcoming).

Handel mit COVID-19-bezogenen Produkten in Österreich und der EU27 während der Pandemie

Dieser Beitrag betrachtet die Dynamik der Exporte und Importe Österreichs und der EU27 im Pandemiejahr 2020 und legt einen Schwerpunkt auf eine Gruppe gesundheitsbezogener Produkte (darunter zB Arzneimittel, Seifen und Desinfektionsmittel, Bekleidungsartikel aus Kunststoff, Gummihandschuhe, medizinische Kleidung, Schutzbrillen, Elektrokardiographen, Ultraschallgeräte, Beatmungsgeräte und andere Atemschutzgeräte, sonstiges medizinisches und chirurgisches Mobiliar). Für diese Produktgruppe vergleichen wir die Handelsdynamik über das Jahr 2020 mit den Exporten und Importen im Jahr 2019, dokumentieren die wichtigsten Herkunftsländer dieser Importe und die Änderung der geographischen Struktur der Importe während der Pandemie. Die Ergebnisse können genutzt werden, um Fragen der Robustheit und Widerstandsfähigkeit globaler Lieferketten für diese Produkte zu bewerten. Die empirische Evidenz kann zur Debatte über Anfälligkeiten und strategische Autonomie in Bezug auf globale Wertschöpfungsketten verwendet werden.

JEL Code: F14

Impact of COVID-19 on EMDEs' External Sectors: Transitory vs 'Scarring' Effects¹

Martin Kaufman, Niamh Sheridan²

The COVID-19 pandemic has affected all countries but thanks to outsized policy support the global economy avoided the worse-case scenarios. However, for Emerging Market and Developing Economies (EMDEs) structural and economic characteristics have exacerbated the impact and, particularly for commodity exporters and tourism-dependent economies', further weakened current account balances. Such deterioration may heighten concerns about excess imbalances and potential vulnerabilities. The exceptional nature and magnitude of the pandemic shock requires careful analysis to distinguish between transitory and longer-lasting 'scarring' effects on external imbalances. This note discusses key channels, approaches to estimating temporary and net effects on external imbalances, and potential scarring channels. This analysis is crucial to assess the impact of the pandemic on the external sector and vulnerabilities in EMDEs, and to better calibrate policies needed to tackle any excess external imbalances that are likely to persist.

The COVID-19 pandemic has affected all corners of the globe. It set off multiple crises of historic proportions that have disrupted badly lives and livelihoods. What started as a health crisis in a few countries quickly set in motion a domino effect across large swaths of the globe. This domino effect also brought global economic activity to a near stand-still with unprecedented speed and simultaneity.

The global economic policy response was swift. Advanced economies deployed economic policy support that was unparalleled in both scale and scope. Such policy stimulus was critical to arrest what it could have quickly become one of the deepest and more protracted recessions on record. Given that the pandemic was as much a supply as a demand shock, the fear was that the pandemic would create long lasting scarring effects affecting households and firms alike: protracted unemployment would make workers loose attachment to the labor market, while widespread bankruptcies would make societies loose 'network capital'.

Thanks to outsized policy support the global economy avoided the worse-case scenarios, but there was still a large fallout for many countries. The particular incidence of the shock (which affected both supply and demand dif-

¹ The views expressed are those of the authors and do not necessarily represent the views of the IMF, its Executive Board, or IMF management. Thank you to Russell Green and Yuko Hashimoto who contributed to the analysis and to Stefanie Rika and Shiyao Wang for excellent research assistance.

² Martin Kaufman, Assistant Director, and Niamh Sheridan, Deputy Division Chief of the External Policy Division at the Strategy, Review and Policy Department, International Monetary Fund.

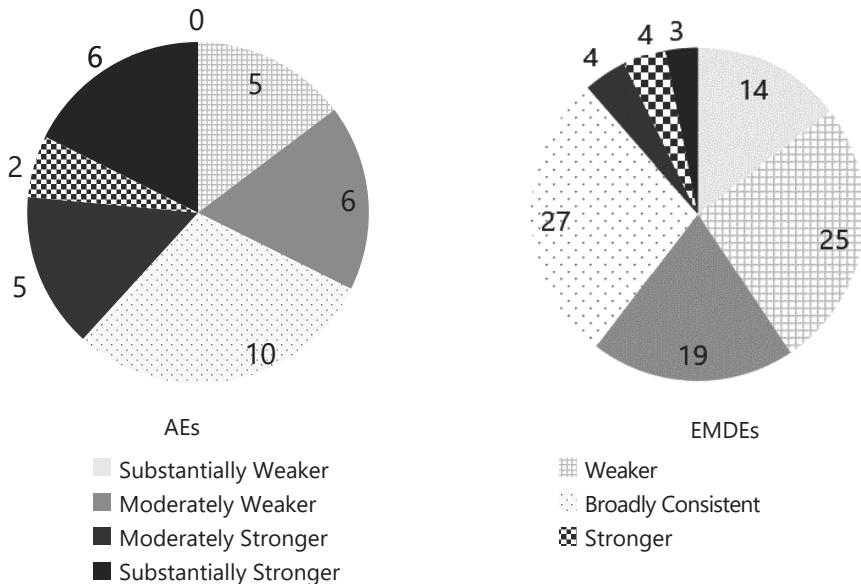
ferently across countries) and policy response in each case (given uneven space across countries to deploy policy stimulus and support) implied that the impact varied widely across countries, including on their external sectors.

For many Emerging and Developing Economies (EMDEs), structural and economic characteristics exacerbated the impact of the domestic and global shock. Limited policy space to buffer the enormous shock coupled with a greater dependence on badly affected sectors, such as tourism, increased the economic toll and is contributing to growing vulnerabilities.

Understanding the impact of the pandemic on the external sector requires unbundling the transitory and long-lasting or 'scarring' effects. Current account (CA) balances changed substantially in 2020 compared to 2019. A key question for an analysis of the pandemic is to what extent the changes are transitory, and to what extent the crisis has led to scarring with long-lasting macroeconomic effects, including on the external sector. Persistent excess external imbalances are associated with rising vulnerabilities and require policy measures to address them.

1 Key Trends

Figure 1: **EMDEs were more likely to have been assessed as weaker before the pandemic (IMF External Assessments, 2019, number of economies)**

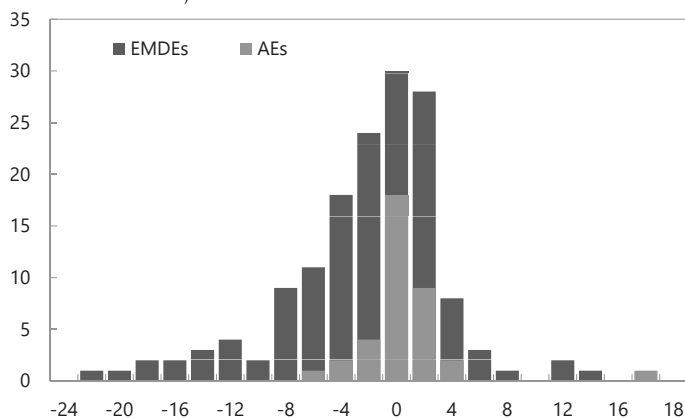


Sources: IMF External Sector Assessment Database.

EMDEs' external balances are estimated to have weakened further during the pandemic. At the onset of the crisis, EMDEs were more frequently assessed by the IMF to have weaker external positions, which typically implies

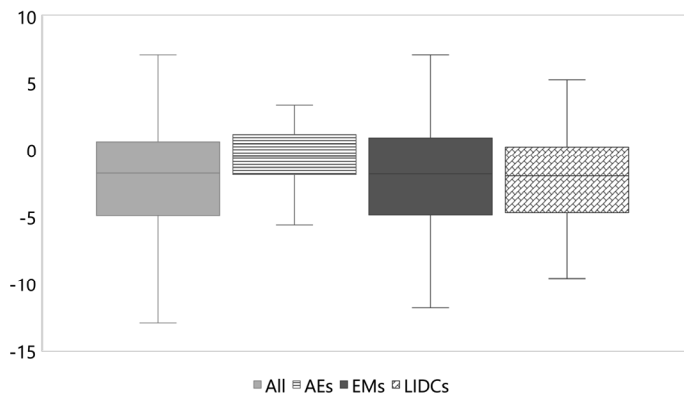
a more overvalued exchange rate. While there is a wide heterogeneity across countries, the external balances of EMDEs are estimated to have deteriorated by more than in advanced economies. In many advanced economies, private savings increased significantly so as to offset the impact of expansionary fiscal policy on the current account balance, but private savings did not increase in EMDEs because the private sector typically faces greater liquidity constraints.

Figure 2: **Downward Revisions to Current Account Balances** (Percent of GDP, 2020 versus 2019)



Sources: IMF World Economic Outlook and Staff Calculations.

Figure 3: **With wide variation, current account balances are projected to widen for 2020** (Change from 2019 to 2020, percent of GDP)

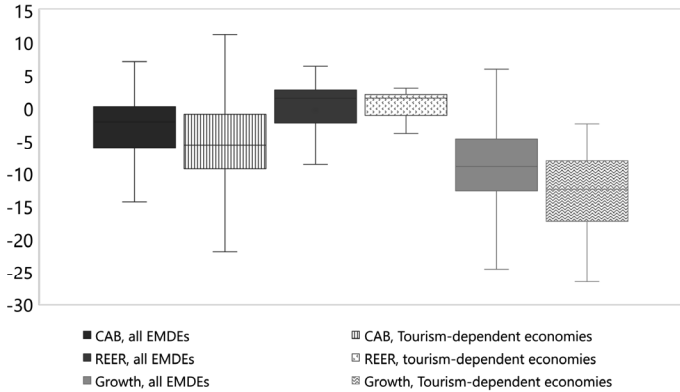


Sources: IMF World Economic Outlook and Staff Calculations.

EMDEs faced large external economic shocks, particularly commodity exporters, tourism dependent economies, and, to a lesser extent, those reliant on remittances. Commodity exporters were sharply affected by the fall in the demand of commodities, and the lockdowns and mobility restrictions weighed heavily on tourism-dependent economies. In both groups of countries, growth was hard hit, but despite this their current account balances fell sharply, in

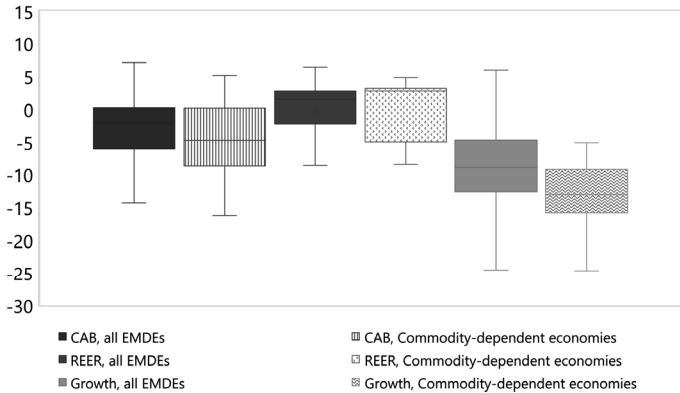
contrast to the more usual pattern when domestic growth slowdowns are associated with higher current account balances. Early concerns about a sharp contraction in remittances were alleviated by a subsequent recovery, which in some cases led to a surge, helping to avoid even larger deteriorations in growth and current account balances in remittance-dependent economies.

Figure 4: **Tourism-dependent economies were hit hard by travel restrictions and lockdowns** (change relative to 2019)



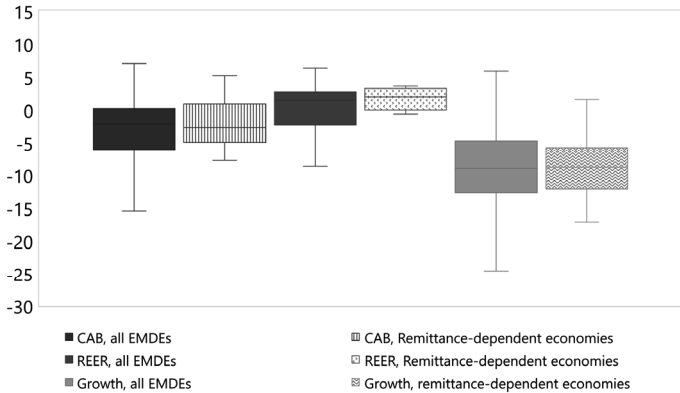
Source: IMF World Economic Outlook.

Figure 5: **Commodity Exporters are projected to have wider deficits and lower growth** (change relative to 2019)



Source: IMF World Economic Outlook.

Figure 6: **Remittance dependent economies tended to fare better as remittances recovered during the year** (change relative to 2019)

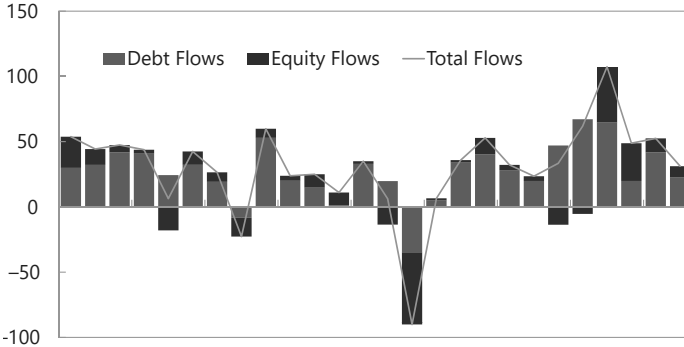


Source: IMF World Economic Outlook.

A recovery in portfolio flows after a sharp retrenchment eased external financing conditions for many EMDEs but going forward portfolio as well as FDI flows may be more volatile and scarcer. Nonresident portfolio flows fell sharply initially before recovering in subsequent quarters as unprecedented policy support in AEs eased global liquidity conditions and helped finance policy support which alleviated the pandemic shock in EMDEs. However, FDI flows have not recovered to the same extent, and for LICs that tend to rely more on FDI inflows to finance their current account deficits, the median decline in current balances is estimated to have been smaller. Drawdown of reserves (typically by less than the equivalent of one month of imports) along with multilateral emergency financing helped finance policy support and the associated current account deficits. But going forward many EMDEs may face tighter financing conditions that could limit their ability to sustain policy support and finance their weaker external balances. This reflects the potential normalization in global financial conditions (as AEs are expected to recover earlier) risks associated with a prolonged pandemic, and increased vulnerabilities in many EMDEs from higher levels of debt and foreign liabilities induced by the needed policy response to the pandemic crisis.

Figure 7: **Nonresident Portfolio Flows to EMs rebounded in Fall 2020 following sharp outflows in the Spring**

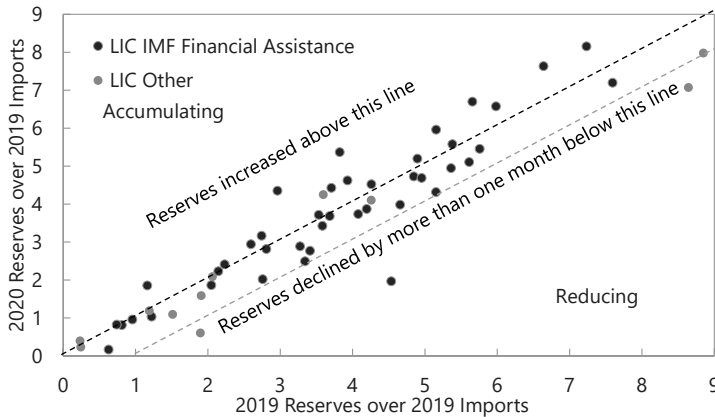
(In bn USD)



Source: Institute of International Finance.

Figure 8: **Reserves declined for many economies, but typically by less than one month of reserves**

(months of imports)



Sources: World Economic Outlook.

2 Disentangling transitory and longer-lasting 'scarring' effects on EMDEs' external sectors

Disentangling the effects of the pandemic is critical to assess its impact on EMDEs' external sectors and vulnerabilities. Although there have been sizeable deteriorations in the current account balances of many EMDEs, the impact would not be expected to be fully permanent. Thorough analysis is needed to assess the temporary and permanent effects and distinguishing between direct and indirect impacts. This would allow better calibration of policy measures needed to tackle excess imbalances that are likely to persist and to guard against rising vulnerabilities.

2.1 Understanding temporary factors

The transitory impact of the COVID-19 crisis goes beyond the usual cyclical effects on external accounts because of the pandemic's unique fallout, especially for economies exposed to such hard-hit sectors as tourism and oil, necessitating additional analysis to reflect these factors. This section discusses these effects in more detail³.

Tourism shock. Social distancing and mobility restrictions have hit international travel extremely hard, with tourism trade falling by 70–80 percent compared to 2019. However, with the ongoing vaccination efforts, the April 2021 WEO projects a recovery in services trade (which includes tourism) over the coming years. Similarly, specialized agencies such as the World Tourism Organization (UNWTO) assume that the COVID-19 impact on tourism will fade over the medium term. The 2020 External Sector Report (Figure 1) provides an initial assessment of the direct impact of the tourism shock on CA balances in 2020. However, the net effect of the tourism shock is likely to be smaller due to offsetting impact of lower imports due to declines in tourism-related income, lower imports associated with tourism, or reduced earnings on foreign direct investments in the tourism sector. Although much of the focus has been on tourism exporters, tourism imports have also declined in many economies and therefore this analysis is relevant for both tourism exporters and importers.

Oil shock. The pandemic led to an exceptionally sharp contraction in the volume of oil traded in 2020, beyond the more typical declines associated with recessions. The 2020 External Sector Report (ESR) provides an initial assessment of the direct impact of the oil shock on CA balances in 2020 (Figure 2). The April 2021 WEO projections suggest that oil prices will recover to the pre-pandemic projected trajectory this year, implying that much of the decline in oil trade balances in 2020 will prove temporary. Stripping out the net effects of this temporary change in the oil trade balance will help arrive at a better estimate of the underlying current account balance for 2020, with no significant influence expected on future current account balances.

Assessing net effects: direct vs indirect impact. Analysis of the historical relationship between the CA balances and tourism, oil, and remittances balances, helps provide an estimate of the *net effects* from both the direct and indirect impacts, and are key to inform the analysis of temporary effects of the pandemic. An empirical econometric specification has been estimated to analyze these relationships, controlling also for the effect on the CA balance of the relative output gap and terms of trade – which are normal features of the IMF's EBA and EBA-lite current account models⁴. For example, for an EMDE

³ Further details of this analysis will be provided in the IMF's 2021 External Sector Report.

⁴ The IMF has two methodologies for external sector assessments: (i) the external balance approach (EBA) is used for approximately 50 of the largest economies; and (ii) the closely-related EBA-lite model used for most other countries, with model specifications adapted to better suit the heterogeneity and characteristics of the broader sample comprising primarily EMDEs. For EBA-lite countries, the coefficients from the econometric analyses mentioned above to estimate the net effects from shocks to the oil, tourism, and remittance balances are 0.8, 0.5, and 0.35, respectively (forthcoming in *Estimating the Direct and Indirect Effects of COVID-19 on EMDE External Positions*, IMF, 2021).

with an estimated temporary decline in net tourism earnings of 4.0 percent of GDP (a relevant number for many tourist-dependent economies) the estimated impact on the cyclically-adjusted CA account is 2.0 percent of GDP. This shows that there can be important indirect effects (eg reduced imports associated with tourism services) that need to be considered carefully to estimate the net impact on the external accounts.

Other COVID-19 temporary effects. Country-specific, one-off factors due to the pandemic are also likely to be relevant in the analysis, such as unusually high exports or imports of COVID-19-related medical products or large shifts in demand for other commodities. Exports from some EMDEs may also have benefited temporarily from surge in demand for imported goods in advanced economies, related to increased work from home (for example, office furniture and equipment) and a shift in consumption towards goods (which are more tradable) and away from services (which have a lower import component).

2.2 Longer lasting impact on the external sector

The pandemic could also have a longer lasting 'scarring' impact on the current account balances of EMDEs. Several factors could contribute to such longer lasting effects including:

Longer term fiscal implications. The desirable medium-term fiscal balance is an important consideration to explain a country's desirable current account. In response to the pandemic, countries have expanded fiscal policy and increased debt levels, in some cases very significantly. In countries where the policy response may have created medium term sustainability concerns, the medium-term fiscal policy stance may need to be tighter than previously considered. Other things equal, this will tend to increase the current account 'norm', that is, the level for the current account associated with medium-term fundamentals and desirable policies⁵. In such cases a current account balance that would have been considered appropriate in the past would no longer be and would require an upward adjustment in the future (associated with a more depreciated real exchange rate).

Financing constraints. In more severe cases, concerns about elevated debt levels due to the pandemic could create financing constraints that limit fiscal and external deficits implying higher domestic saving and therefore a higher CA norm than before the pandemic. Protracted financing constraints would increase the current account norm above and beyond the impact on medium term fiscal policy described above. These EMDEs would therefore be required

⁵ From a multilateral perspective for the current account (actual and norm) what matters is the (actual and desirable) fiscal balance in *relative* terms, that is, compared to the (actual and desirable) policy settings in the rest of the world. For example, if the desirable medium-term fiscal policy stance were to tighten globally, then the norm would increase for those economies where the desired fiscal stance has tightened by more than average (in GDP weighted terms). In this context, looking ahead, the outlook for current account balances in EMDEs is also likely to be shaped by the outsized fiscal policy support in advanced economies, particularly in the United States, where expansionary policies would tend to reduce their current account balances and contribute to higher balances elsewhere.

to run even higher CA balances (and more depreciated real exchange rates) over the medium term.

‘Scarring’ that reduces potential economic growth. Lower potential growth would also tend to increase a country’s current account norm. The nature, magnitude and potential length of the pandemic shock heightens the risk that it creates long lasting effects. These ‘scarring’ effects would be the result of prolonged dislocations in the economy such as high unemployment and loss of skills and human capital, or systemic bankruptcy problems disrupting the productive capacity of the economy. Such real sector dislocations can have significant effects on potential output growth and the welfare of the population. In turn, lower potential growth would tend to increase the current account norm of a country primarily due to reduced investment opportunities from lower expected rates of return.

3 Corollary

The exceptional nature and magnitude of the pandemic shock requires special analysis to assess its impact on the external sector and vulnerabilities in EMDEs and better calibrate policies going forward. Even before the pandemic many EMDEs were already assessed as having weaker external positions, and in many of them external positions deteriorated further in 2020. This could heighten concerns about the potential for persistent excess external imbalances and an associated rise in vulnerabilities. However, as this note discussed, the pandemic’s large and unique effects have distorted external accounts in major ways and standard cyclical adjustments will not adequately capture its impact. Consistently identifying the main channels of the shock, assessing the extent to which they are temporary, and estimating the net effect on current account balances are critical to properly understand how the pandemic affected the external sector of EMDEs in the short- and medium-term. Such analysis is crucial for assessing external vulnerabilities and to help calibrate policy measures needed to tackle excess imbalances that are likely to persist.

4 References

- Cubeddu et al, (2019), “The External Balance Assessment Methodology: 2018 Update”, IMF Working Paper No. 19/65. Washington, DC.
- International Monetary Fund (2019), “The Revised EBA-lite Methodology”, Washington, DC.
- International Monetary Fund (2020), “External Sector Report”, Washington, DC.

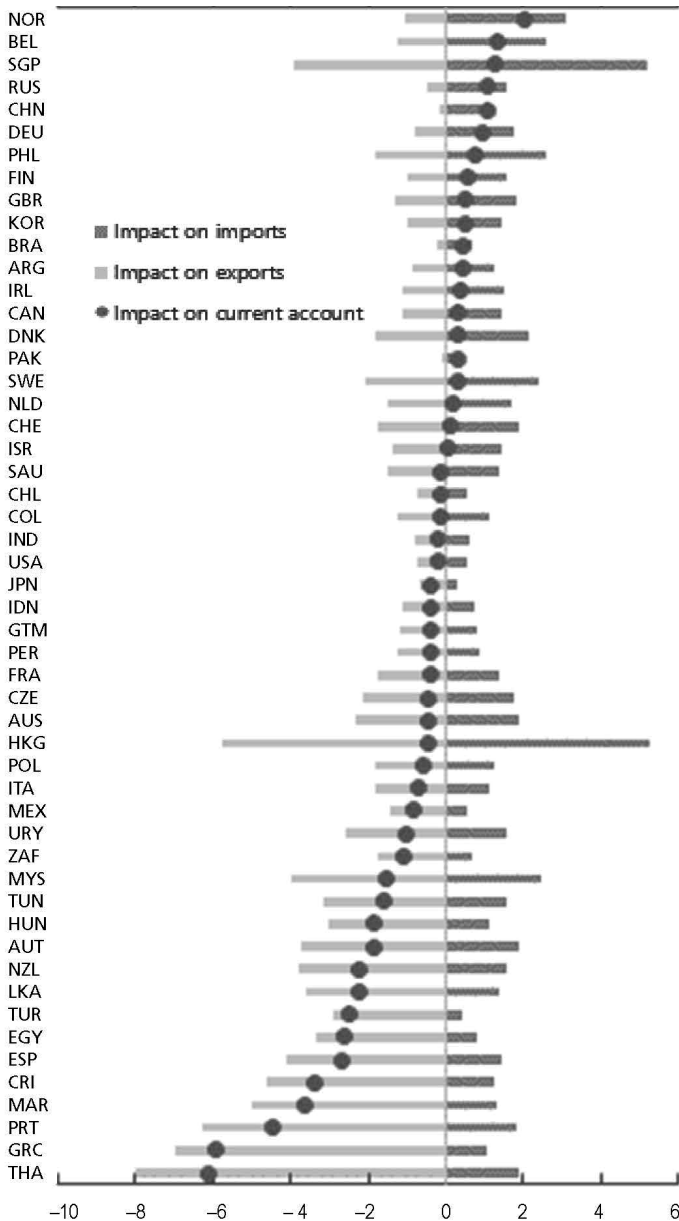
**Auswirkungen von COVID-19 auf die externen Sektoren der EMDEs:
Vorübergehende vs „vernarbende“ Effekte**

Die COVID-19-Pandemie hat alle Länder getroffen, aber dank übermäßiger politischer Unterstützung konnten die schlimmsten Szenarien für die Weltwirtschaft vermieden werden. Allerdings haben die strukturellen und wirtschaftlichen Merkmale der Schwellen- und Entwicklungsländer (EMDEs) die Auswirkungen intensiviert. Insbesondere die Leistungsbilanz von Volkswirtschaften, die von Rohstoffexporten und Tourismus abhängig sind, wurde weiter geschwächt. Eine solche Verschlechterung kann die Besorgnisse über übermäßige Ungleichgewichte und potenzielle Anfälligkeiten verstärken. Die außergewöhnliche Natur und das Ausmaß des Pandemieschocks erfordern eine sorgfältige Analyse, um zwischen vorübergehenden und länger anhaltenden „vernarbenden“ Effekten auf externe Ungleichgewichte zu unterscheiden. In diesem Artikel werden die wichtigsten Kanäle, Ansätze zur Schätzung von temporären und Nettoeffekten auf externe Ungleichgewichte sowie potenzielle „Scarring“-Kanäle diskutiert. Diese Analyse ist von entscheidender Bedeutung, um die Auswirkungen der Pandemie auf den externen Sektor und die Anfälligkeiten der EMDEs zu bewerten und um die wirtschaftspolitischen Maßnahmen besser zu kalibrieren, die notwendig sind, um übermäßige externe Ungleichgewichte, die wahrscheinlich anhalten werden, zu bekämpfen.

JEL Codes: F01, F32, F41, F44, O57

5 Appendix

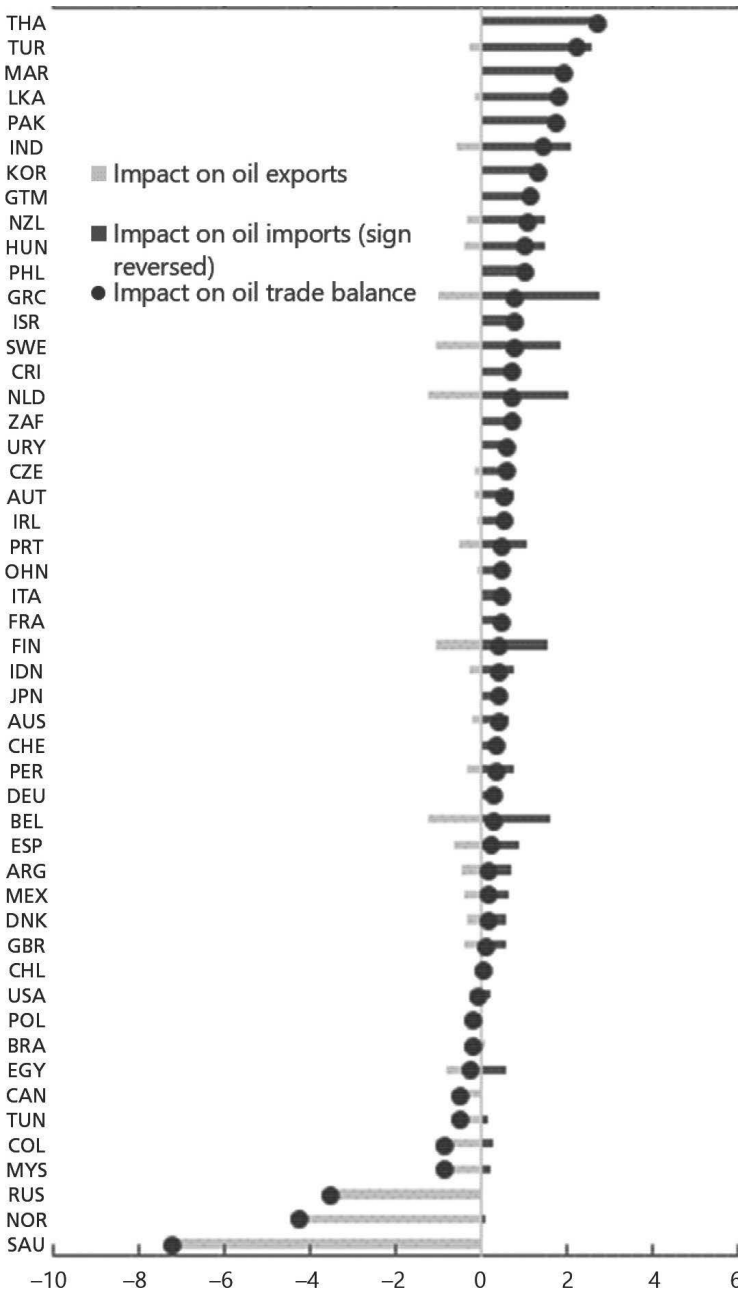
Figure 9: Estimated Direct Impact on 2020 Current Account Balances
(Percent of GDP)



Sources: FlightRadar24; STR Hospitality; United Nations World Tourism Organization; and IMF staff calculations.

Note: The figure reports the estimated impact on the current account based on the scenario in UNWTO (2020) involving gradual reopening in September 2020.

Figure 10: **Estimated Impact on 2020 Oil Trade Balance** (Percent of GDP)



Sources: IMF, Global Data Source; IMF, Information Notice System; IMF, World Economic Outlook (WEO); International Country Risk Guide; and IMF staff calculations.

Note: The figure reports the impact on the 2020 oil trade balance based on the latest IMF staff forecast compared with the October 2019 WEO forecast for 2020.

Data labels use International Organization for Standardization (ISO) country.

COVID-19 and FDI

Pandemics as a potential threat to the wide-ranging gains from FDI

Alonso Alfaro-Urena, Isabela Manelici, Jose P. Vasquez

The COVID-19 pandemic poses numerous threats to the global economy. In this essay, we focus on the potential losses from a negative shock to the worldwide flows of foreign direct investment (FDI) for countries that are highly integrated into global value chains. We build upon our research on the impact of foreign multinational corporations on the performance of domestic firms (Alfaro-Urena, Manelici, and Vasquez, 2020) and workers (Alfaro-Urena, Manelici, and Vasquez, 2021) to discuss how a fall of FDI flows leads to missed opportunities for developing countries. We argue that FDI flows are an effective tool for developing countries to catch up with more prosperous and productive countries by improving the outcomes of their firms and workers. We finish by providing some intuition on how these findings relate to the economic losses of the global COVID-19 pandemic.

1 Introduction

The COVID-19 global pandemic reshaped most aspects of human life worldwide, ranging from how we interact with each other to how we conduct business. This health crisis unleashed a global economic shock that has caused a drop in trade and foreign direct investment (FDI) flows. United Nations (2020) predicted that FDI flows would decrease by up to 40% in 2020 and would fall even more in 2021, only to begin to recover in 2022 at the earliest.

This pandemic has posed numerous threats to developed and developing countries alike. In this essay, we discuss the implications for FDI recipient countries. Countries at all levels of development make considerable efforts to attract foreign multinational corporations (MNCs) with the expectation to not only receive high productivity performers but also to help improve the outcomes of domestic firms and workers. Hence, the fall in FDI caused by the global pandemic could plausibly have a long-lasting impact on developing nations¹ where high-wage and high-performance firms are scarce, and the long-run effect of FDI on economic growth is positive (Bosworth et al, 1999).

In what follows, we discuss our research on the impact of FDI on the performance of domestic firms (Alfaro-Urena, Manelici, and Vasquez, 2020) and workers (Alfaro-Urena, Manelici, and Vasquez, 2021). Both projects use data for Costa Rica for the 2008–2017 period but we believe that the implications and mechanisms would apply to other middle-income countries. We finish by providing some intuition on how the findings of this research relate to the economic losses of the global COVID-19 pandemic.

¹ 72% of developing countries offer tax incentives to MNCs; these tax incentives have only become more generous over the past decade (World Bank, 2018).

2 Effects on domestic firms

From Alfaro-Urena, Manelici, and Vasquez (2020) we learn that first-time suppliers to an MNC affiliate experience strong and persistent improvements in firm size. Four years after their first sale to an MNC, domestic firms have 33% higher sales, 26% more employees, 22% more net assets, and 23% higher total input costs (all relative to the year before becoming suppliers to MNCs). The growth of the domestic firm is not only explained by the demand shock received from the MNC buyer. Once the firm starts supplying to an MNC, its sales made to both other MNC and non-MNC buyers increase as well.

After becoming suppliers to MNCs, domestic firms experience sizable and lasting gains in measures of total factor productivity (TFP), such that their TFP is 4 to 9% higher four years after². Domestic suppliers in manufacturing experience the largest TFP gains from supplying to MNCs (11%), while suppliers in services and retail attain only half of those gains and suppliers in agriculture see no effect. When we split firms by the sector of the MNC buyer, only those starting to supply to an MNC in manufacturing or services see their TFP improve.

Furthermore, we surveyed domestic firms and learned that most of them underwent a series of interrelated changes after becoming suppliers to MNCs, including better managerial and organizational practices, expansions in product scope with higher-quality products, and improved reputation. These changes arise from interactions during which MNCs communicate expectations and advice, and from the effort exerted by new suppliers to deliver on their contracts. Overall, our evidence from both the administrative data and surveys suggests that first-time suppliers to MNCs experience gains in productivity, product scope and quality, and reputation.

3 Effects on workers

In Alfaro-Urena, Manelici, and Vasquez (2021), we focus on the effects of MNCs at the worker level and study both the effects on workers directly employed by MNCs and those indirectly exposed to MNCs in the domestic economy. To estimate the effect of being hired by an MNC on wages, we compare the within-worker earnings changes during moves from domestic firms to MNCs to the changes during moves between domestic firms. The wages of workers who move from a domestic firm to an MNC increase 9% more on average than those of workers who move from one domestic firm to another³.

² Previous research combining firm-level panel data with sector-level input-output tables finds that an increase in FDI at the sector (or sector-by-region) level is associated with increases in standard measures of TFP of (nearby) domestic firms in upstream sectors. These effects are commonly referred to as spillovers from backward linkages (see Javorcik, 2004 and Blalock and Gertler, 2008).

³ The estimates of the MNC (foreign-owned firm) wage premium are 6% for Norway (Balsvik, 2011), 10% for Portugal (Martins, 2011) and 6% for Brazil (Hijzen et al, 2013).

This MNC premium varies greatly across industries and is higher for workers with a college education than for those without (12% vs 8%).

Instead of this wage premium being compensation for undesirable job attributes, we find that MNC workers enjoy better in-kind and monetary benefits than workers in domestic firms (while working a similar number of hours). We also show that MNCs have higher worker retention rates. Hence, if anything, MNCs appear to offer better amenities than domestic firms. Alternatively, MNCs may have to pay larger hiring and training costs than domestic firms or abide by MNC-wide wage-setting policies. Both possibilities are consistent with above-market wages. Our survey results indicate that MNCs pay a higher wage to the same worker than domestic firms to avoid worker turnover, motivate the worker, and ensure cross-country pay fairness within the MNC.

We also find that MNC expansions have a positive and significant impact on the wages of workers in domestic firms. This impact manifests itself through both the labor market and the firm-level exposure of the worker to MNCs. Our estimates imply that the growth rate of annual earnings of a worker experiencing a one standard deviation increase in either the labor market or the firm-level exposure to MNCs is 1.1 percentage points higher than that of an identical worker with no change in either MNC exposure.

4 Post-pandemic implications

Among the consequences of the COVID-19 pandemic are the many missed opportunities for developing countries to catch up with richer, more productive countries. As we have just shown, FDI flows are an effective tool for developing countries to improve the outcomes of their firms and workers. Namely, halting FDI flows to developing countries inevitably slows the performance gains of domestic firms and wage improvements for workers. Public policies aimed to reboot FDI flows and redirect a higher proportion to developing countries have the potential to alleviate the sizable welfare losses experienced in the aftermath of the pandemic. These policies could be particularly powerful in the near future when both new and incumbent firms⁴ use the resources freed up by firms that shut down during the pandemic.

5 References

- Alfaro-Urena, A., Manelici, I., Vasquez, J. P., (2020), The Effects of Joining Multinational Supply Chains: New Evidence from Firm-to-Firm Linkages.
- Alfaro-Urena, A., Manelici, I., Vasquez, J. P., (2021), The Effects of Multinationals on Workers: Evidence from Costa Rican Microdata.
- Balsvik, R., (2011), Is Labor Mobility a Channel for Spillovers from Multinationals? Evidence from Norwegian Manufacturing. *Review of Economics and Statistics*, 93(1), pp. 285–297.

⁴ Garcia-Macia, Hsieh, and Klenow (2019) show that incumbent firms cause larger gains in aggregate productivity than entering firms.

- Blalock, G., Gertler, P. J., (2008), Welfare gains from foreign direct investment through technology transfer to local suppliers. *Journal of International Economics* 74.2, pp. 402–421.
- Bosworth, B. P., Collins, S. M., Reinhart C. M., (1999) “Capital flows to developing economies: implications for saving and investment.” *Brookings papers on economic activity* 1999.1, pp. 143–180.
- Garcia-Macia, D., Hsieh, C., Klenow, P.J., (2019), How Destructive Is Innovation? *Econometrica*, *Econometric Society*, vol. 87(5), pp. 1507–1541, September.
- Hijzen, A., Martins, P. S. Schank, T., Upward, R., (2013), Foreign-Owned Firms Around the World: A Comparative Analysis of Wages and Employment at the Micro-Level. *European Economic Review*, 60, pp. 170–188.
- Javorcik, B. S., (2004), Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages. *American Economic Review*, 94(3), pp. 605–627.
- Martins, P. S., (2011), Paying More to Hire the Best? Foreign Firms, Wages, and Worker Mobility. *Economic Inquiry*, 49(2), pp. 349–363.
- United Nations (2020), *Impact of Covid-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal*. Conference on Trade and Development, United Nations.
- World Bank (2018), *Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications*. Technical report, World Bank.

Pandemien als potenzielle Bedrohung für die weitreichende Gewinne aus FDI

Die COVID-19-Pandemie birgt zahlreiche Bedrohungen für die Weltwirtschaft. Dieser Aufsatz konzentriert sich auf die potenziellen Verluste durch einen negativen Schock auf die weltweiten Ströme ausländischer Direktinvestitionen (FDI) für Länder, die stark in globale Wertschöpfungsketten integriert sind. Aufbauend auf der Forschung zu den Auswirkungen ausländischer multinationaler Unternehmen auf die Leistung inländischer Unternehmen (Alfaro-Urena, Manelici und Vasquez, 2020) und Arbeitnehmer (Alfaro-Urena, Manelici und Vasquez, 2021) wird erörtert, wie ein Rückgang der FDI-Ströme zu verpassten Chancen für Entwicklungsländer führt. Es wird argumentiert, dass FDI-Ströme ein effektives Instrument für Entwicklungsländer sind, um zu den wohlhabenderen und produktiveren Ländern aufzuschließen, indem sie die Performance nationaler Unternehmen und Arbeitnehmer verbessern. Abschließend werden einige Hinweise darauf gegeben, wie diese Erkenntnisse mit den wirtschaftlichen Verlusten der globalen COVID-19-Pandemie zusammenhängen.

JEL Codes: F23, F15, F63, H12

What Caused the Resurgence in FDI Screening?¹

Simon J. Evenett²

Since 2019 at least 30 governments have introduced or strengthened policies that screen foreign investments ostensibly on national security grounds. That 28 such policy changes occurred after 31 December 2019 led some to posit a link to the COVID-19 pandemic. While the pandemic was an important aggravating factor, the spread of digital general-purpose technologies and growing geopolitical rivalry are enduring factors that account for the greater resort to FDI screening. Consequently, few of the recently restrictive policy changes are likely to be reversed; a permanent shift in the treatment of foreign investors is underway.

1 Introduction

Since the embrace by many governments of the tenets of the Washington Consensus, openness to foreign direct investment (FDI) has been a hallmark of sound policy. Such investments not only inject capital into host economies, they are associated to differing degrees with the transfer of technology and managerial know-how, wage premia for employees, productivity spillovers to local firms, and greater competition in local markets. Cross-border mergers and acquisitions, a prominent form of foreign direct investment, also play a key role in shifting resources within national economies towards higher value-added sectors and away from under-performing ones.

Moreover, “international investment helped economies recover from the global financial crisis of 2008/2009”, suggesting that FDI has short-term macro-economic as well as long-term structural payoffs (OECD 2020a). Consequently, “for decades, government perceptions of the benefits of international investment has led them to progressively open their economies to foreign capital” (OECD 2020a).

While openness to FDI has not been rejected outright, in recent years a large number of governments have established or strengthened mechanisms to review foreign direct investment in their jurisdictions³. The most common justification for doing so has been on grounds of national security⁴. No longer

¹ I thank Fabien Ruf for excellent research support on this paper. My debt to many officials at the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) will become apparent. Comments are welcome and can be sent to me at simon.evenett@unisg.ch.

² Professor of International Trade and Economic Development, Department of Economics, University of St. Gallen, and Founder, The St. Gallen Endowment for Prosperity Through Trade, the new institutional home of the Global Trade Alert. E-mail address: simon.evenett@unisg.ch.

³ This is to be distinguished from the review of mergers and acquisitions in general, a matter typically falling within the purview of competition law.

⁴ Sometimes referred to as “essential security”.

satisfied with limits on establishment by foreign firms or on screening proposals by foreign firms to acquire local rivals on competition law grounds, numerous governments have set up institutional mechanisms to review the ongoing operations and strategic choices of foreign firms already established in their jurisdictions. Departures from National Treatment principles on market access as well as regulation of conduct after establishment or acquisition are now possible.

This change in the treatment of FDI has coincided with the COVID-19 pandemic, leading some to link the two. Given that the governments of certain large economies instituted tougher FDI screening in the wake of the Global Financial Crisis, there are certainly precedents to point to (Heinemann 2012)⁵. If these events are indeed linked, then it holds out the heartening prospect that recovery from COVID-19 could result in recent FDI screening measures being scrapped or falling into disuse – going some way to restoring the favourable climate for FDI.

But can analysts, business decision-makers, and policymakers be so sanguine? What if longer term, harder to reverse factors are at work? Those factors could include the combined impact of the growing dependence of business models on digital technology, associated technology races and the intellectual property and harder-to-value intangible wealth created, as well as greater geopolitical or geo-economic rivalry. The purpose of this chapter is to identify, characterise, and assess the root causes of the resurgence in FDI screen witnessed in recent years.

One factor that can be set aside is the role of binding international obligations pertaining to the resort to measures affecting foreign direct investments on national security grounds. Yoo and Ahn (2016) demonstrate convincingly that the extant World Trade Organization rules⁶ in this area are not workable legal disciplines, despite being part of the multilateral trade architecture since its creation in 1947⁷. They also observe that “New provisions adopted in recent FTAs show slight modifications, but not yet in any significant meaningful way” (Yoo and Ahn 2016, page 844). The meaning of essential security provisions found in international investment agreements, such as bilateral investment agreements, is contested as well (Moon 2012).

As a first approximation, in the area of FDI screening there appears to be little by way of binding law to constrain governments. When it comes to soft law, however, in principle member governments of the OECD adhere to that organisation’s “Recommendation of the Council on Guidelines for Recipient

⁵ Writing in 2012 Heinemann observed “In recent years, government interventions directed against the takeover of domestic firms by foreign companies have become increasingly more frequent” (page 844). He goes on to describe recent legislative and enforcement developments in the United States, Canada, France, and China, among other countries.

⁶ Specifically, Article XXI of the General Agreement of Tariffs and Trade (GATT). Delegates to the GATT are on record noting “the spirit in which these Members of the Organisation would interpret these provisions was the only guarantee against abuse”.

⁷ They observe “It is important to look at the origins of the security exception clause in order to understand how inadequate such a provision is to address current challenges” (Yoo and Ahn, 2016, page 418).

Country Investment Policies relating to National Security”, adopted on 25 May 2009.

That Recommendation is organised into four parts: non-discrimination, transparency/predictability, regulatory proportionality, and accountability. Having affirmed that member governments “self judge” their national security concerns (“each country has a right to determine what is necessary to protect its national security”), two other pertinent expectations concerning the implementation of FDI screening mechanisms are:

“Tailored responses. If used at all, restrictive investment measures should be tailored to the specific risks posed by specific investment proposals. This would include providing for policy measures (especially risk mitigation agreements) that address security concerns, but fall short of blocking investments.

“Last resort. Restrictive investment measures should be used, if at all, as a last resort when other policies (eg sectoral licensing, competition policy, financial market regulations) cannot be used to eliminate security-related concerns.” (OECD 2009, italics in original)

Thus, compliance with the OECD Recommendation does not stand in the way of signatories adopting or strengthening screening mechanisms for foreign direct investments.

Having established that governments are largely unconstrained, attention now turns to how they have used that discretion in the area of FDI screening in recent years. The next section of this chapter addresses this matter, drawing largely on OECD sources. The third section discusses the how global economic shocks are said to influence resort to FDI screening.

That discussion of shocks is followed by an account of how shifts in the world economy may be influencing government tolerance of foreign direct investment. To that end, the spread of general-purpose digital technologies and associated business models as well as the growing rivalry between China and the United States are recounted in the fourth section of this chapter and links to FDI screening drawn. An assessment of the various rationales proffered for elevated FDI screening is provided in section five. The final section of this chapter draws together the argument and describes how discussions on FDI screening could be taken forward.

2 The uptick in resort to FDI screening

Going back to at least 1980 the OECD secretariat has produced reports on the manner in which governments address national security considerations in their policies towards FDI and multinational corporations. Although the terminology and framing of the matter has evolved over time⁸, the core substantive policy matter discussed in this paper is longstanding.

⁸ References to “public order” were dropped after a while. The focus was increasingly on the national (or essential) security dimension of FDI review procedures.

A report by the Working Group on International Investment Policies was published in November 1980 titled “National Treatment and Questions of Public Order and Essential Security Interests”. Note the tying of national security matters with the potentially broader policy consideration of Public Order. That report notes:

“Concepts relating to public order and security can be found in the legal systems of all Member countries. In general there is no explicit definition of these concepts; their interpretation rather depends on the specific context in which they are applied and may evolve over time according to changing circumstances” (OECD 1980, page 2).

As an indication of the sensitivity of policy interventions to secure public order and essential security, the Working Group’s report noted explicitly that such interventions were not a derogation from National Treatment. As such, OECD members were under no formal notification obligation in this regard. Nevertheless, the value of transparency in such policies was recognised and information exchange encouraged.

This report identifies four types of government measure taken against foreign firms to ensure that public order and national security objectives are met: public procurement measures; “special restrictions on investment by established foreign controlled defence related industries which could involve ‘essential security interests’” (page 7); sectoral restrictions on investments by foreign firms; means to prevent or undo “foreign takeovers of important manufacturing undertakings” (page 7). Furthermore, the examples provided were almost entirely sector-specific, suggesting little role for cross-sectoral screening mechanisms. Many sectors – not just defence-related – were mentioned in the examples provided in this report.

The OECD secretariat produced a follow-up report in 1985 with an eye to improving transparency in this area of policymaking and “to extend the application of National Treatment, the latter aiming to reduce the scope of measures restricting the activities of established foreign-controlled enterprises” (page 4). In this regard, it is noteworthy that the focus was on foreign firms already established in a jurisdiction, rather than on new investors.

A survey of OECD members was conducted in 1984, which formed the evidence base for OECD (1985). Approximately 40 relevant policy measures were identified. These measures were implemented by 12 OECD member governments, with the United States and Switzerland prominently represented. The measures were concentrated in a relatively few number of sectors. The report observes “the majority of such measures are found in sectors such as defence products, maritime transportation, communications (broadcasting), and energy production” (page 4). Differential treatment was also found in sectors deemed public monopolies. Most measures related to restrictions on investments by established firms, fewer to government procurement policy and “discriminatory” state aid (OECD 1985).

Subsequently, further reports were published. A 2008 report focused on whether security-related policy instruments implicating FDI were proportionate, an important feature of the 2009 OECD Council Recommendation men-

tioned earlier. “Proportionality means that restrictions on investment, or conditions on transactions, should not be greater than needed to protect national security and they should be avoided when other existing measures are adequate and appropriate to address national security concerns” (OECD 2008, page 1). Of the 11 OECD members that participated at that time in their Freedom of Investment project, six reported having investment review procedures or other measures that enable them to address essential security concerns. Those six nations were France, Germany, Japan, the Republic of Korea, Italy, and the United States.

Two OECD staff members prepared a survey of 17 government practices in respect of FDI policies and national security concerns that was published in 2016. Wehrlé and Pohl (2016) carefully parsed the extant policy regimes and identified differences in approach. Certain governments employed general, transaction-, or firm-specific restrictions on FDI, often following foreign investment reviews and “investment scrutiny procedures addressing security concerns”.

Furthermore, a clear distinction was made in Wehrlé and Pohl (2016) between rules concerning the ownership of specific assets and rules relating to the acquisition of those assets. A foreign acquisition of a national corporate asset may have occurred before the latter became “sensitive” from a national security point of view, hence the need in principle for policies pertaining to the ownership of assets and the conduct of foreign owners of those assets. It was also noted that policy regimes that limit or ban foreign acquisitions may still permit greenfield investments by foreign firms, thereby differentiating across entry mode by foreign firms. Last, to the best of my knowledge, this is the first publicly available OECD document that provides detailed information on the institutional and procedural aspects of FDI review regimes of 17 governments⁹.

In a July 2020 update, that was heavily influenced by the COVID-19 pandemic (more on which in the next section), OECD (2020a) noted that “only since 2018 have more than half of the 37 OECD countries put in place a cross- or multi-sectoral investment screening mechanism, compared to less than a third a decade earlier” (page 2). In fact, Figure 2 of that document shows a marked increase in the number of OECD members adopting such regimes in the years during and after the Global Financial Crisis, raising the question of whether these outcomes are linked. The percentage of OECD members with FDI screening regimes increased further after 2018, before the COVID-19 pandemic hit. OECD (2020a) argues “the exceptional economic situation caused by the COVID-19 pandemic has further accelerated policymaking in this area ...” (page 3).

With respect to the qualitative development of FDI regimes, OECD (2020a) observes:

⁹ As to the selection of countries – some of whom were not OECD members – Wehrlé and Pohl (2016) note: “The selection of these countries is primarily based on the existence in these economies of policies relating to national security and the fact that most of these countries have recently changed their policies by either expanding the scope of their mechanisms to address national security concerns or introducing new ones” (page 9).

“Beyond the quantitative change associated with the greater number of mechanisms in this area, qualitative changes have significantly transformed policy practice in many advanced economies in the past five years. Most mechanisms now allow for intervention in a much broader section of the economy. Combined with the lowering of trigger thresholds, a much larger number of transactions are now potentially subject to scrutiny. Rules have become more detailed and sophisticated and are geared towards routine applications. Implementation practice has also changed in many countries, with more confident and frequent use of the instruments. Greater depth of regulation and transparency about policy practice are further indicators of a transformational change that has emerged over the past decade in many countries, deepening markedly from 2016 onwards” (page 3).

Greater detail on recent policy changes towards FDI screening can be found in a “research note” published by the OECD secretariat in May 2020. OECD (2020b) assessed developments in 62 jurisdictions, deliberately differentiating between policies affecting the acquisition and ownership of national corporate assets. Considerable diversity in approach taken was found, where a minority of surveyed governments developed “detailed and operational mechanism(s)” to take account of national security considerations. Many governments “continue to rely on often decades-old administrative authorisation requirements or similar instruments that apply to a few narrow sectors” (OECD 2020b).

Among those governments with “advanced mechanisms to manage acquisition- and ownership-related risks”, OECD (2020b) noted:

“four trends emerge: Review mechanisms are geared towards routine implementation, with responsibilities and procedures set out more clearly; other indicators document the maturing of the policy area more generally; continuous risk-management complements one-time reviews at the time of an acquisition; and State-ownership as a means to manage risk attracts renewed interest after having broadly fallen out of fashion in the 1990s” (page 11).

Consequently, it is no longer adequate to define investment screening, as Bonnitca (2020) has, as follows:

“Investment screening ... refers to requirements under the law of the host state that foreign investors attain approval prior to (or concurrently with) making a new investment, along with the associated institutional mechanisms by which such approval is granted or withheld.”

To this must be added the policy objectives, institutional mechanisms, and powers of governments as they relate to the investigation and regulation of post-establishment conduct of foreign investors on grounds of national security, essential security, public order and the like.

The OECD (2020b) report also includes an account of the spread of national security-related measures over time. Following the opening up of national economies to foreign capital in the 1980s and 1990s, by the middle of the last decade the governments of many industrialised countries expressed misgiv-

ings about foreign ownership of certain assets, industries, or infrastructures. Moreover, investments by sovereign wealth funds or government-controlled investors raised red flags as they could have been politically motivated and the decision-making vehicles concerned were said to be less transparent (OECD 2020b, page 6).

Later, and OECD (2020b) points to the year 2015, concerns about the connection between FDI and national security rose further. Furthermore, the report argues:

“The reasons why this policy area has regained attention is – in part – reminiscent of the early 2000s:

- Concerns about investment originating in less than transparent economies and the involvement of foreign State-controlled entities.
- Concern that foreign ownership could threaten a State’s security by limiting the diversity of suppliers of certain products or services, in addition to the more traditional risks of espionage and sabotage.
- Technological changes and the growing sensitivity and quantity of sensitive data.
- The more assertive stance of some countries in global economic and strategic competition” (pages 6 and 7).

The last bullet point being something of an understatement given the developments from 2017 on.

Updating the information contained in the country annexes of OECD (2020b) with information specially collected for the preparation of this chapter, it was possible to bring this assessment up to date (through to mid-March 2021). Since the start of January 2019, a total of 31 governments have introduced or reformed their FDI screening policies related to national security. Twenty-six of those governments made the last change to these policies during 2020 and two did so this year, which would constitute a widespread shift in the potential treatment of FDI should these policy interventions remain in force once the COVID-19 pandemic abates.

Figure 1 shows the last year each nation revised its FDI screening policies to take account of national security considerations. The results are striking. All but four G20 members are implicated in recent policy changes implemented since 2015. Africa is the only continent where few such policy changes have been detected since 2017. Large swathes of the globe are implicated in FDI screening policy changes implemented since the beginning of 2019.

Attention now turns to the factors responsible for this shift in treatment of foreign investors. To organise the discussion, I differentiate between factors that shocked the global economy and those more slow changing shifts in underlying economic clout, technology, and business models.

Figure 1: **Every continent has seen at least one major economy implement FDI screening policy changes since 2015.**



Source: OECD (2020b) augmented by own searches of pertinent government intervention.

3 What role for shocks? The COVID-19 pandemic

To appreciate the links between the COVID-19 pandemic and elevated FDI screening it is necessary to observe that this pandemic induced a systemic economic crisis in addition to posing a serious threat to global public health. On account of the economic crisis, a lot of old wine (well-known rationales for FDI screening) was presented in new bottles, as will become clear. The public health dimension brought to the fore what appeared, at first, to be new policy considerations. Each is discussed in turn.

Concerns that economic crises generate “fire-sale FDI” are perennial (see, for example, Krugman 2000 and his analysis based on FDI flows during the Latin American and the East Asian financial crises). More recently, Hanemann and Rosen (2020) observed that “After the 2008–9 crisis Chinese firms ventured out to acquire discounted assets around the globe, especially those with strategic utility: iron and nickel ore, oil, and myriad other commodities that China became dependent on”.

Ten year later, the connexion between foreign acquirers and distressed local firms was made very quickly once the global economic fallout of the pandemic became apparent. Fabry and Bertolini (2020) sounded an alarm about the perils of foreign acquisitions at the start of the COVID-19 pandemic, writing in April 2020:

“Whether the recession that is triggered by the health crisis is severe but temporary or whether it is a shock that brings about structural change in the global economy, the weakening position of European companies

will create many opportunities for corporate takeovers at bargain prices” (page 1).

In a 31 March 2020 briefing, Baker McKenzie (2020) noted that takeovers occur for a variety of reasons:

“... this unprecedented environment could afford opportunistic buyers the chance to acquire or invest in companies that have been weakened by the crisis. In addition, creditors may unintentionally find themselves in a position where they acquire control over a business”.

The latter point is worth bearing in mind as politicians largely framed the matter in terms of hostile takeovers. For instance, the German minister of economic affairs, Mr. Peter Altmaier, stated on 20 March 2020 that “We will not allow a bargain sale of German economic and industrial interests”¹⁰. In a similar vein nine European heads of government wrote to the President of the European Council, Mr. Charles Michel, on 25 March 2020 and argued:

“We also need to make sure that essential value chains can fully function within the EU borders and that no strategic assets fall prey of hostile takeovers during this phase of economic difficulties.”¹¹

In the event, many governments justified their tightened FDI screen procedures on multiple grounds, some linked to the health-related aspects of the pandemic. The statement made by Canada on 18 April 2020 is typical in this respect, making three points germane to this discussion.

“Many Canadian businesses have recently seen their valuations decline as a result of the pandemic, consistent with patterns in other major economies. These sudden declines in valuations could lead to opportunistic investment behaviour ...”

“While each investment will continue to be examined on its own merits, the Government will scrutinize with particular attention under the Act foreign direct investments of any value, controlling or non-controlling, in Canadian businesses that are related to public health or involved in the supply of critical goods and services to Canadians or to the Government ...”

“Some investments into Canada by state-owned enterprises may be motivated by non-commercial imperatives that could harm Canada’s economic or national security interests, a risk that is amplified in the current context. For this reason, the Government will also subject all foreign investments by state-owned investors, regardless of their value, or private investors assessed

¹⁰ The German government backed up these words with an economic stabilisation fund, financed to the tune of 100 bn EUR, that offers financial support to German companies and includes provision for the state to take equity stakes in distressed companies (Kenner 2020). The quote by Mr. Altmaier was widely reported in the media see, for example, this article in the *Financial Times* <https://www.ft.com/content/dacd2ac6-6b51-11ea-89df-41bea055720b>.

¹¹ This letter is available here: http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/letter_michel_20200325_eng.pdf.

as being closely tied to or subject to direction from foreign governments, to enhanced scrutiny under the Act.”¹²

The European Commission framed the matter differently in advice to its Member States on how to implement their national FDI screening mechanisms during the pandemic. On 25 March 2020, the Commission argued:

“... the EU’s openness to foreign investment needs to be balanced by appropriate screening tools. In the context of the COVID-19 emergency, there could be an increased risk of attempts to acquire healthcare capacities (for example for the productions of medical or protective equipment) or related industries such as research establishments (for instance developing vaccines) via foreign direct investment. Vigilance is required to ensure that any such FDI does not have a harmful impact on the EU’s capacity to cover the health needs of its citizens.” (EC 2020, page 1)¹³

The Commission was concerned about foreign acquisitions of “strategic capacities” more generally, noting:

“FDI screening should take into account the impact on the European Union as a whole, in particular with a view to ensuring the continued critical capacity of EU industry, going well beyond the healthcare sector. The risks to the EU’s broader strategic capacities may be exacerbated by the volatility or undervaluation of European stock markets. Strategic assets are crucial to Europe’s security, and are part of the backbone of its economy and, as a result, of its capability for a fast recovery.” (EC 2020, page 1)

In its recommendation to Member States the Commission cast the net even wider, arguing that FDI screening should “take fully into account the risks to critical health infrastructures, supply of critical inputs, and other critical sectors as envisaged in the EU legal framework” (EC 2020, page 2). On the accompanying website for this announcement, mention is also made of the objective to “preserve EU companies and critical assets”,¹⁴ which appears even broader in scope than the considerations mentioned above.

No definition is provided for these “strategic capacities” and “critical assets” but they could include valuable intellectual property and tacit knowledge, cutting-edge research, development, and prototyping capabilities, control over production and distribution facilities, and control of infrastructures – both physical and digital – needed to support innovation, supply chains, manufacture, and distribution of pandemic-related or other high value-added goods and services. In sum, governments have come a long way from the 1970s when foreign direct investments in specifically selected sectors was singled out for special treatment.

¹² The full statement can be found at <https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/lk81224.html>.

¹³ UNCTAD (2020) notes governments “... countries either expand their screening mechanisms to cover these sectors or broaden the meaning of national security and other public interest to include health emergencies” (page 7).

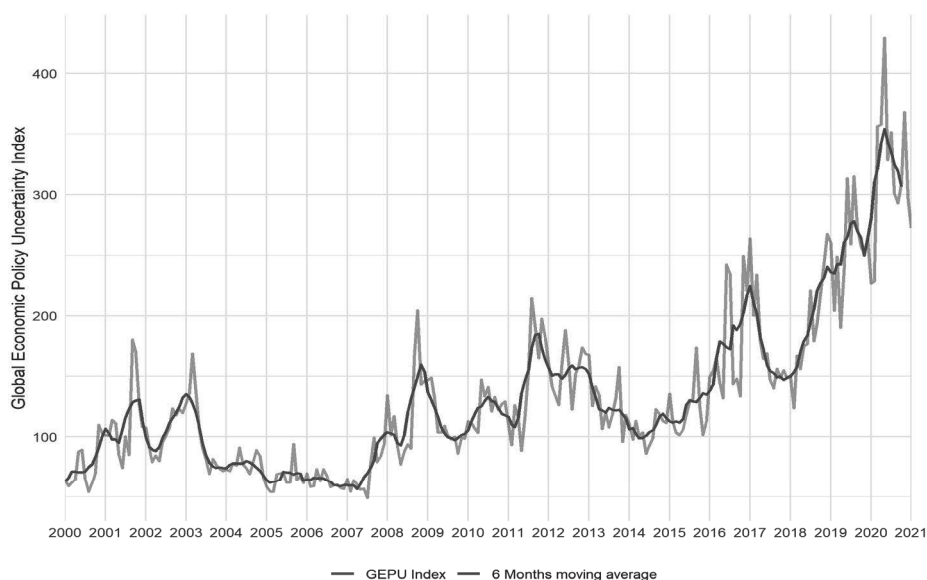
¹⁴ See https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_528.

It is important to stress that many also governments emphasised that their economies remained open to foreign direct investment. One can conclude, then, that governments felt compelled, at a minimum, to expand the scope of economic activities covered by FDI screening yet at the same time eschewed sweeping bans on FDI, preferring a case-by-case approach.

Much will depend on whether private sector participants perceive these policy innovations as constituting a broad-based obstacle to foreign direct investment. In this regard, it is telling that Baker McKenzie (2020) warned their clients: “... it now seems that some countries are using foreign investment screening to protect wider economic and social concerns triggered by COVID-19” going beyond, they contend, national security considerations¹⁵. DLA Piper (2020) was not as direct in its advice to clients, but it did link mention of enhanced FDI review processes with the statement “proposed increasingly protectionist measures”.

Why does this matter? Policy uncertainty in its different forms is known to depress foreign direct investment. Unless managed in a very transparent manner backed up by a communication strategy that retains the confidence of the private sector, the introduction and tightening of FDI screening regimes will be seen as another burden that business must bear.

Figure 2: Any uncertainty created by FDI screening measures compounds rising levels of policy uncertainty.



Source: Economic Policy Uncertainty Index, <https://www.policyuncertainty.com/>.

¹⁵ See also Kowalski (2020), notably the observation “The findings suggest that the pandemic is likely to accelerate protectionist trends that were already reshaping the foreign investment policy landscape” (page 131).

Lest any reader is in doubt about the current levels of policy uncertainty, Figure 2 above demonstrates that the most widely-used gauge of economic policy uncertainty¹⁶ has surged over the past decade, accelerating from 2014 on and well before either President Trump's accession to power or the COVID-19 pandemic. The timing could not be worse.

4 What role for shifts? Digital technologies and growing rivalry between China and the United States

Reflection on the arguments made in the previous section, and noting the four factors identified in OECD (2020b) for growing policymaker support for more stringent FDI screening, calls into question the argument that the "shocks" of first the Global Financial Crisis and then the COVID-19 pandemic are the primary drivers. Two other candidate explanations worth considering are the implications of ever more pervasive digital technologies and the reorganisation of industries that this has induced as well as the growing rivalry between China and the United States. Each are addressed in turn.

With respect to the spread of general-purpose digital technologies, there are at least three potentially relevant facets to consider. The first is that significantly improved information and communication technologies meant that companies could coordinate commercial activity over great distances, allowing for fine-grained matching of tasks to locations with available resources. Such hyper-specialisation would have made Adam Smith proud. Such task-location pairing was executed through ever-more complex cross-border supply chains which became profitable as containerisation slashed international transportation costs and the signing of trade agreements cut trade barriers and eased other trade costs.

The smooth operation of cross-border supply chains requires that every associated firm delivers and cooperates as planned. Some have sought to connect this development with the case for strengthened FDI screening. Fabry and Bertolini (2020) argue in the context of the European Union that "The aggressive acquisition of a company in one member state can create dependencies in an entire supply chain and therefore affect several member states" (page 1). If true, this argument might support EU-wide screening of FDI to properly take account of the EU-wide potential consequences of a foreign takeover.

Fabry and Bertolini (2020) made another argument, which may have greater resonance during crises when national policymakers fear loss of control over key commercial capabilities. They argued "As the strengthening of economic interdependence through production chains became increasingly disconnected from national strategic interests, governments have become increasingly suspicious" (page 7). The lengths that the United Kingdom and the United States went to build local vaccine production capacity in 2020 may well be a reflec-

¹⁶ For more details about the construction of this index see <https://www.policyuncertainty.com/methodology.html>. This index is now used by leading central banks and has been found to be negatively correlated with private sector investment in general.

tion of such suspicions. On this logic, such as it is, stringent FDI screening may be seen as a necessary step to sustain national control over such production capacity.

A second facet of the spread of digital technology relates to the business models of technology-based firms. Three of the five characteristics of successful business models identified by Medhora (2018) are relevant for our purposes. They are: “high upfront costs, low to zero marginal costs”, “high risk of failure, but large rents accruing to success”, and “rewards to strategic behaviour”.

Medhora (2018) emphasised that under these circumstances predatory acquisition of potential rivals by incumbents with deep-pockets can a commercially successful strategy that also creates adverse knock-on effects in terms of thwarted innovation and competition. To the extent that these transactions have a cross-border dimension they may implicate FDI screening policy, especially if the competition agency where the acquired company is operating does not take proper account of the relevant innovation-related aspects of the transaction.

The third facet relates to the companies that manufacture the equipment for, assemble, maintain, and operate national information and telecommunications infrastructures. Some of the same considerations apply to digital service providers that have legitimately obtained sensitive information concerning their users, information that could be used by a foreign intelligence service as leverage. In both cases, there are now precedents where governments have banned or heavily conditioned the acquisitions, the commercial practices, and the range of activities of foreign firms seeking to operate in their jurisdiction.

As digital technologies continue to develop and 5G and the “internet of things” is rolled out, the private sector’s responsibility for the data it acquires, stores, shares, and deploys will come under greater scrutiny. This will be the case for domestic as well as foreign firms – but foreign firms perceived as having connections to foreign governments are likely to face the toughest questioning¹⁷. It is inconceivable that FDI screening on national security grounds would sidestep such considerations in reviewing an acquisition where such matters were pertinent.

This third facet, of course, provides a connexion to the growing geopolitical rivalry between China and the United States. Seen from the perspective of many Western observers, it is not Chinese firms *per se* that are problematic. Rather, it is the alleged influence of the Chinese state over those firms, legal requirements of Chinese firms to share information with Chinese state bodies, as well as the ambitious plans of the Chinese technological supremacy and, to some, hegemony, that call for more intense screening of FDI proposals by Chinese firms (Inkster 2020).

Although disagreement exists as to when this geopolitical rivalry took off, it is uncontroversial to write that it predates the COVID-19 pandemic. Several Western nations (examples being Germany, the United Kingdom, and the United States) began and in one case completed a legal overhaul of their

¹⁷ These arguments might apply, for example, with as much force to Russian firms as they do to Chinese firms.

FDI screening regime before COVID-19 became a global pandemic. That the pandemic originated in China and that, evidence notwithstanding¹⁸, enough policymakers in China's trading partners are now convinced that their nations were too dependent on medical kit and medicine ingredients produced there, were almost certainly aggravating factors.

Another aspect of pre-pandemic geopolitical tension – namely, the pervasive subsidies said to be a key feature of China's variant of State Capitalism – took on greater salience in the context of deliberations over FDI screening regimes once the pandemic hit¹⁹. Dominguez-Jiménez and Poitiers (2020) put the matter starkly:

“As the Chinese share of global GDP grows, so have concerns about its use of subsidies to facilitate acquisitions. These concerns relate to the use of investment as a political tool, through the acquisition of strategically relevant companies and technologies, and the use of state aid to gain competitive advantages in European markets ...”

Fabry and Bertolini (2020) articulate similar concerns but do not name China directly. This may be just as well given the tendency of some Western governments to give their firms more and more state aid in respect of foreign acquisitions and greenfield investments.

While the spread of digital technologies and geopolitical rivalry appear to be longer term shifts in the world economy, one aspect of the latter relevant to FDI screening may in fact turn out to be less important than expected. Specifically, even at the beginning of the COVID-19 pandemic, some experts questioned whether Chinese firms would undertake an overseas mergers and acquisitions spree.

Hanemann and Rosen (2020) argue that a clampdown by the Chinese authorities on the financing of outbound FDI and tightened capital controls had already resulted in observed transaction totals falling short of their 2016 peak. Citing data from China's Ministry of Foreign Commerce they note “The global M&A component [of total outbound FDI] shows a steep drop, with newly announced 2019 deals at 50 billion USD, versus 80 billion USD in 2018, amounting to the lowest level in eight years”.

Dominguez-Jiménez and Poitiers (2020) make similar points and conclude that “the current overall level of Chinese investment gives no reason for concern”. More generally, the latter argue that fears of an acquisition spree by firms from “non-market economies” or state-owned enterprises are, on the basis of data available, “overblown”.

Another way to ground this discussion in evidence to examine the findings those who track the largest acquisitions of capital stakes or entire companies attempted by Chinese firms. The American Enterprise Institute (AEI) has maintained a China Global Investment Tracker²⁰ since 2005. AEI claims this tracker of corporate activity “is the only comprehensive public data set covering

¹⁸ Evenett (2020) and Guinea and Forsthuber (2020).

¹⁹ For an overview of the consequences of rising geopolitical for global trade and investment regime see Roberts, Choer-Moraes, and Ferguson (2019).

²⁰ That tracker can be access at <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>.

China's global investment and construction [projects], which are documented both separately and together. Inaugurated in 2005, the CGIT includes 3,500 large transactions across energy, transportation, real estate, technology, and other sectors, as well as 300 troubled transactions".

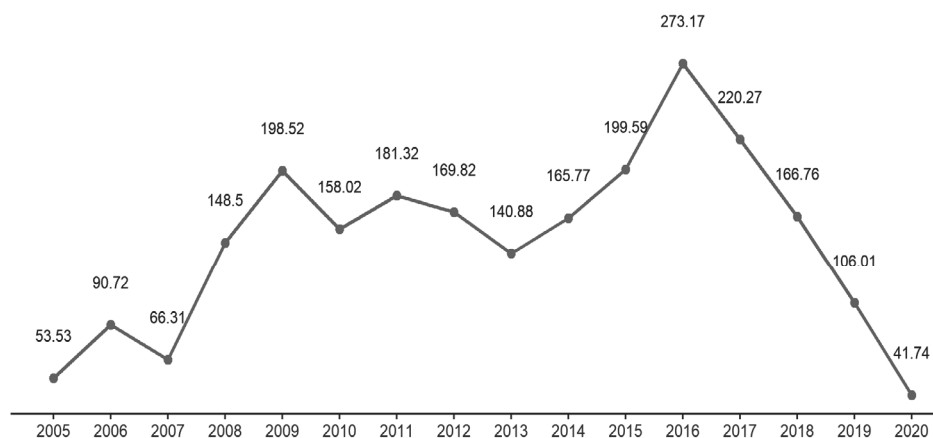
Data on completed Chinese investments as well as those "troubled" (taken to be those contested or blocked by foreign governments) was combined. Annual total values of such transactions were calculated for the years 2005 to 2020. Since the cost of acquiring companies has changed over time as stock-market valuations have risen significantly from over the past 15 years, the annual totals were deflated by an index based on the *Financial Times* All-World Index. Taking 2020 as the base year, the annual totals of the real value of Chinese overseas investments are reported in Figure 3 below.

In real terms the total value of Chinese acquisitions in 2016 was more than six times that witnessed during 2020, the year when the pandemic hit. To the extent that there are data collection and reporting lags for recent overseas transactions, then the total value reported for 2020 should be higher. However, it is almost inconceivable that it will be six times higher. The lower transaction totals witnessed in 2020 cannot solely be attributed to more intense FDI screening that year by China's trading partners as the total value of acquisitions attempted in China's trading partners in the East Asian, South Asia, Latin American, and Sub-Saharan African regions fell also²¹.

Figure 3: In real terms, the total value of overseas investment transactions by Chinese firms has fallen 85% since its peak in 2016.

Total value of Chinese actual and blocked investments
2005-2020

(Deflated by the FT All World Index, 2020 Prices)



Source: China Global Investment Tracker, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>.

²¹ The AEI track does not show a single Chinese acquisition attempt or success in the Middle East in 2020.

It would seem, then, that in 2020 at least Chinese firms did not seek to acquire foreign firms at “bargain prices”. To sceptics of China, this may cut no ice. They might argue that Chinese overseas acquisitions could pick up again and that more rigorous FDI screening will be needed at that time. Still, it is interesting that once again – just like the scare over Chinese excess capacity in the steel sector – the available evidence does not support the broad-brush generalisations used to frighten policymakers and fed to journalists that don’t have enough time to check facts.

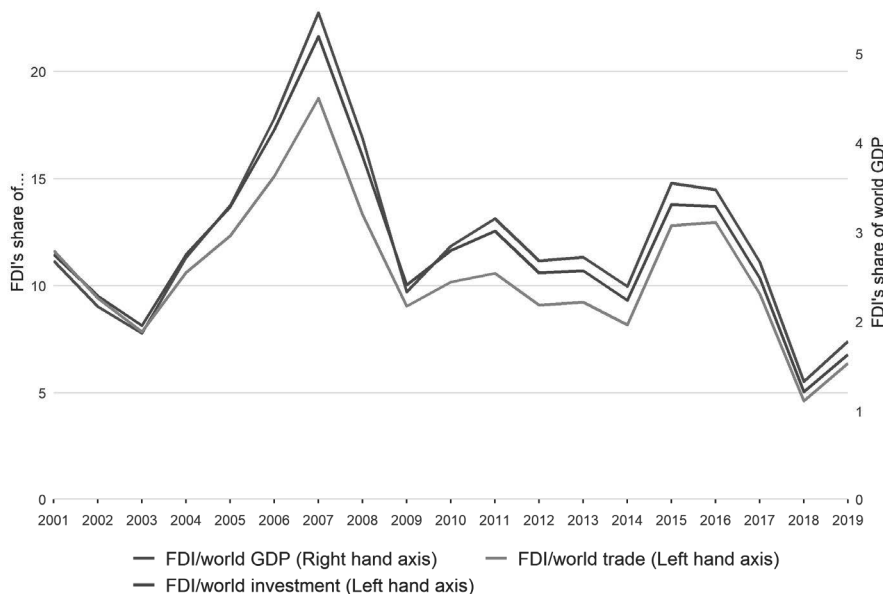
5 Assessment

The purpose of this section is to assess the rationales provided for elevated screening of FDI. This matter is particularly important given the trend decline in FDI flows since the onset of the Global Financial Crisis. Whether measured as a share of world GDP, world investment, or world trade, the total nominal value of FDI never recovered to levels seen before the Global Financial Crisis (see Figure 4). Even before the sharp reduction witnessed during the COVID-19 pandemic these shares were all less than 0.02, implying that for every dollar of cross-border investment there were more than 48 USD of domestic investment. As a means for financing investment and market entry, FDI has been on the decline. This picture would be even worse had a correction for the price of assets been made. In short, FDI had become rarer, well before the COVID-19 pandemic.

Plausible reasons for the lower observed levels of FDI are falling returns on overseas investments (The Economist 2017) and elevated levels of corporate political risk (see Figure 2). The more frequent resort to stringent FDI screening comes on top of the developments, which national policymakers and the officials that advise them may not be aware of. It is one thing to argue that the objective of national policy is to maximise the benefits of FDI rather than to maximise FDI itself (Boonitcha 2020), but that statement does not automatically imply that the correct trade-offs in policymaking have been made.

According to some international investment law experts the introduction or strengthening of FDI screening may fall foul of national obligations under extant trade and bilateral or regional investment accords. For example, Boonitcha (2020) identifies three grounds for concern: violation of National Treatment provisions; imposition of performance requirements; and expropriation provisions. Moreover, whether national security exceptions have become smokescreens for protectionism is another matter (doubts on this score by leading law firms have already been referred to.) Overall, it appears there may be several legal concerns that ought to be addressed.

Figure 4: Nominal global FDI totals never recovered to levels seen before the Global Financial Crisis.



Source: World Development Indicators, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>

Since I am not a trained lawyer, I will confine my assessments to the apparent logic of recent FDI screening decisions.

5.1 Crisis rationale 1: Bargain prices

My first observation relates to the defence that such mechanisms are needed to stop national commercial assets being sold at “bargain prices” during economic crises. If sustained, concerns about “bargain prices” or “firesale FDI” imply the need for a mechanism that checks whether a sufficiently high price was paid for the acquired firm. What could that correct price be? Here a company’s stock-market valuation before the economic crisis would seem a natural benchmark. Indeed, to err on the side of caution one could envision a rule whereby any foreign takeover or acquisition of a large stake must be on terms dictated by the highest stock-market valuation for a local company during the year (or three years) preceding a crisis.

Taken at face value the “bargain prices” argument is, at most, a call for a minimum price rule – and not for a blanket argument against FDI during economic crises. Moreover, it is unclear why a new government bureaucracy needs to be implemented to enforce such a rule – surely the responsibility could be given to a competition agency that must review sufficiently large acquisitions anyway? Despite its salience during the COVID-19 pandemic, the “bargain prices” argument cannot justify the institutional mechanisms that many governments have put in place to screen FDI decisions during the past five years.

Another problem with the “bargain prices” argument is that it implicitly assumes that acquisition of a local firm by another local firm at firesale prices is unobjectionable²². Yet, in an age when many foreign firms have overseas subsidiaries, some of which may have been operating commercially far longer than many “local” firms then, taken seriously, some mechanism would be needed to identify whether a locally-based firm is “local” enough. The local/foreigner distinction is fuzzier in reality than advocates of FDI screening may be prepared to acknowledge²³.

5.2 Crisis rationale 2: Local dislocation overlooked by foreign acquirers

Another the “price-isn’t-right” argument is that the commercial fallout from a foreign acquisition for local communities and along supply chains is not taken into account in the stock-market valuation of the acquired company.

To the extent that the financial valuation of an acquired firm reflects the present discounted value of expected Free Cash Flows or of dividend payments then, on this second rationale for FDI screening, the concern arises that local dislocation caused by a foreign takeover is not taken into account by acquiring firms.

An extreme version of this argument is that a local firm is so important for a national economy that no price is high enough and that the local firm should be protected from foreign takeover. Advocates of the latter argument typically label the local firm as “strategic”. Since the onset of the COVID-19 pandemic, such firms have also been deemed “critical” or “vital”. The failure of advocates of FDI screening to provide operational definitions of these three terms should have immediately raised a red flag.

Note immediately that this is not an argument for FDI screening on national security grounds. Nor is it necessarily an argument for FDI screening on economic grounds either. An alternative approach – perhaps crude – would be to tax foreign mergers and acquisitions transactions by an amount that covers the estimated cost of the local dislocation.

One could envisage a tax that is a multiple of the pre-crisis stock-market valuation. The proceeds of that tax could be used to finance adjustments caused by the transaction in local communities and along affected supply chains. It is far from clear that the recent FDI-related institutional innovations made by governments are needed if compensation for such adjustments is the overriding policy concern.

A more fundamental objection to this argument is that it fails to appreciate that mergers and acquisitions, both domestic and cross-border, are frequently motivated by the belief that the acquiring firm can better use the assets and capabilities of the acquired firm than the latter’s existing management. Such

²² It may not be clear to those deploying the “bargain prices” argument that they are making this assumption. Some politicians and analysts appear to be opposed to hostile takeovers of all types.

²³ This is reminiscent of the “Who is us?” debate concerning foreign direct investment in the 1990s in the United States (see Reich, 1990).

beliefs are not careless hunches – invariably they are backed up by the acquiring firm’s resources, including those of shareholders. Purposeful change is, therefore, a necessary condition for such mergers and acquisitions to be profitable for the acquirer and dislocation is to be expected, irrespective of the nationality of the acquiring firm.

5.3 Crisis rationale 3: “Loss” of “critical” assets

Following foreign acquisition or foreign control of a local firm, there may be a concern that “critical” assets are transferred abroad²⁴. These assets could be in physical form (for example, a machine) or in some other form (such as intellectual property). The implicit assumption made in much commentary is the foreign acquisition implies these assets are “lost” to the local economy or society.

This assumption needs to be challenged. In some cases – such as the foreign acquisition of a port – it may be physically impossible to move the asset from its current location. In other cases – such as the sharing of a medical technology with customers in the acquiring country’s home market – the asset need not be lost but, in fact, is disseminated across borders to a larger number of users. In a pandemic, such dissemination of medical equipment, medicines, vaccines, and the like ought to be encouraged, so long as the asset in question remains available in the nation where the firm was acquired.

In such cases, the solution is not to prevent foreign acquisitions but for policy to make clear *ex ante* that all such assets must remain available on commercially reasonable terms within the nation where the firm was acquired and to any of that firm’s customers abroad. Again, it is unclear why new government bodies need to be set up here. When undertaking merger reviews, competition agencies have the power to impose “behavioural remedies” very similar to those necessary to address concerns about “lost assets”, so a natural starting point is to assign any review on these grounds to a competition agency.

5.4 Inappropriate foreign access to a “critical infrastructure”

In recent years, the claim has been increasingly made that a foreign merger or acquisition could result in access to certain national infrastructure which, in turn, could materially threaten national security, public order, cherished values, or some other important aspect of the national way of life. Parallel claims are made about the award of public infrastructure projects to certain foreign firms. Such fears may be heightened (in the eyes of some) when the foreign firm or firms in question are thought to be state-owned or state-controlled²⁵.

²⁴ A milder version of this concern is that the foreign owners of the asset in question denies or conditions service to local users, perhaps arbitrarily.

²⁵ This sentence was deliberately drafted so as to highlight the fact that it is the *perception* of state control rather than the *reality* that may matter more. As a general rule, the less transparent are either a government’s policies or their links to business, the easier it is for

Given governments have a duty to protect their populations against such harm and threats of harm, claims of this nature must be taken seriously. However, that should not give governments the right to act without reason, without respecting due process, without being accountable, and without the potential for being challenged. Nor should it preclude collective action by governments in the same region, for example.

Here better practice enforcement of competition law offers useful lessons. When a corporate act is thought to limit competition and distort market outcomes to the detriment of others, then good practice is to insist that the competition agency *articulate and support with evidence a cogent theory of harm*.

Typically, such theories of harm involve multiple steps between the corporate act and the alleged adverse impact on others. Laying out these steps is essential as the impact is often conditional on other intervening factors. Checking whether those factors, in fact, facilitate or attenuate the effect of the anti-competitive conduct is central to the empirical assessment of a theory of harm in competition law cases.

On my reading of the statements by policymakers and others in favour of the recent tightening of FDI screening regimes, little or no attention has been given to articulating theories of harm. All too often, fear of geopolitical rivals are fanned, systematic evidence is displaced by selectively chosen and interpreted anecdotes (“war stories”), and concerns over the manner in which such screening will be implemented are brushed aside. The result all too often is the establishment of opaque institutional mechanisms. This problem is compounded by another departure from better practice: namely, the failure to specify sectors of commercial and societal activity which fall within the scope of the new FDI screening regime.

As the nature of national security and other threats may change over time – not least as digital technologies spread and machines become every more linked digitally (“the internet of things”) – then some reluctance to specify all of the relevant potential threats is understandable. Likewise, all of the potential theories of harm. However, that should not excuse governments from making public indicative lists of both unacceptable threats and of compelling theories of harm. Doing so will build confidence as well as shaping the expectations of domestic and foreign executives. In an era of growing uncertainty about economic and regulatory polices (recall Figure 2), the last thing policymakers need to do is to take steps that make the market for corporate control even less predictable.

To conclude, from the perspective of encouraging transparent public policy and discouraging unnecessary resort to discrimination against foreign firms, there is plenty to worry about as governments instituted or elevated FDI screening in recent years. The pandemic-related reasons proffered for heightened screening are particularly weak, many of which are merely old wine in new bottles.

foreign critics to make these claims without effective challenge. The campaign by the United States government – now joined by others – against Huawei may be a case in point.

6 Concluding remarks

The purpose of this chapter has been to document the recent strengthening of the screening of foreign direct investments, to put these recent policy developments in perspective, to understand the stated rationales for such strengthening, and to critically evaluate the latter. Given that the COVID-19 pandemic is still ongoing, and the spread of digital technologies and geopolitical rivalry show no sign of abating, then it is appropriate to warn that any conclusions drawn here could be revised, perhaps sharply, as more evidence becomes available and as government policy evolves further.

Still, a few practical conclusions can be drawn at this time. First, both recent major shocks and shifts in the world economy have furnished governments with arguments for strengthening FDI screening procedures. Second, the recent past in many respects repeats earlier episodes of tightening of screening. Third, unless governments are suddenly persuaded on other grounds to liberalise FDI regimes, then the recent ratcheting up of FDI screening procedures is unlikely to be reversed. The most optimistic outcome is a partial reversal of some tightening measures (such as the imposition of lower thresholds for reviewing foreign transactions adopted by some jurisdictions). On top of this, the uncertainty inherent in many national security-related FDI screening regimes will almost certainly deter some cross-border mergers and acquisitions.

Several of the arguments for elevated FDI screening and the manner of its implementation were challenged here, even those articulated in narrow national security terms. Given the widely held view that the US Administration of Donald J. Trump abused the national security exceptions codified in General Agreement on Tariffs and Trade, national security arguments of *any type from any quarter* are now more likely to come under greater scrutiny than before. Some policymakers and officials may bristle at this but they should be reminded that there is a longstanding tradition in international trade policy community of trying to reconcile legitimate non-economic objectives with open borders and with some success.

For example, while not perfect, considerable progress has been made in reconciling the regulation of food and product safety with non-discrimination objectives of the world trading system. Often, the solution lies not in challenging the policy objective, but in the design of procedures used by officials, transparency of associated procedures and decisions taken, accountability mechanisms, assurances of due process, associated communication to domestic and foreign interested parties, and a willingness to discuss these matters openly.

That the current bout of policymaking in FDI screening may be unnecessarily increasing the uncertainty over public policy faced by foreign firms and the discrimination against such firms, there is a clear case for further information collection on policy initiatives and for systematic comparisons across the regimes erected and decisions taken. Here the OECD should continue its yeoman work. Such evidence collection, plus the views of officials involved (including those officials responsible for national security) and the firms implicated, should inform the identification, discussion and, ideally, adoption of better practices.

Given the membership of the OECD does not extend to the leading emerging markets, it would not be surprising if at some point in the future associated deliberation migrated to Geneva to either the WTO or to UNCTAD. Should the WTO be revived in the coming years, then a work programme could be established on the screening of foreign direct investment in general and on the conduct of national security-related investigations into firms in particular (see Tu and Si 2020 for some ideas in this regard). In the absence of international cooperation in this area, then the domain of cross-border commercial activity subject solely to the traditional rules of non-discrimination will shrink further, representing another retreat from post-Cold War apogee of the world trading system.

7 References

- Baker McKenzie (2020), COVID-19: Impact on Governmental Foreign Investment Screening, 31 March.
- Bonnitcha, J., (2020), The return of investment screening as a policy tool. *Investment Treaty News*, 19 December.
- DLA Piper (2020), COVID-19: National security risks lead to expanded global foreign direct investment reviews, 11 May.
- Dominguez-Jiménez, M., Poitiers, N., (2020), Europe's China problem: investment screening and state aid. *CELIS Institute*, 2 July.
- European Commission (EC) (2020), Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe's strategic assets, ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation), 25 March.
- Evenett, S., (2020), Chinese Whispers: COVID-19, Global Supply Chains in Essential Goods, and Public Policy. *Journal of International Business Policy*.
- The Economist (2017), Multinationals – the retreat of the global company. *Briefing*. 28 January.
- Fabry, E., Bertolini, N., (2020), COVID-19: The Urgent Need for Stricter Foreign Investment Controls. *Notre Europe*, Jacques Delors Institute. Policy Paper No. 253. April.
- Guinea, O., Forsthuber, F., (2020), Globalization Comes to the Rescue: How Dependency Makes Us More Resilient. *ECIPE Occasional Paper 06/2020*. September.
- Hanemann, T., Rosen, D., (2020), Buying the Dip? China's Outbound Investment in 2020. *Rhodium Group*. 30 March.
- Heinemann, A., (2012), Government Control Of Cross-Border M&A: Legitimate Regulation or Protectionism? *Journal of International Economic Law*. 15(3), pp. 843–870.
- Inkster, N., (2020), *The Great Decoupling: China, America, and the Struggle for Technological Supremacy*. Hurst Publishing.
- Kenner, J., (2020), FDI in a Post-Covid-19 World: A Threat to the European Project? *Institut Montaigne*. 11 May.

- Kowalski, P., (2020), Will the post-COVID world be less open to foreign direct investment? In Baldwin, R., Evenett, S., (eds) COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work. CEPR Press.
- Krugman, P., (2020), Fire-Sale FDI. In Edwards, S, (ed) Capital Flows and the Emerging Economies: Theory, Evidence, and Controversies. University of Chicago Press for NBER.
- Medhora, R. P., (2018), Rethinking Policy in a Digital World. Centre for International Governance Innovation Policy Brief No. 143. November.
- Moon, W., (2012), Essential Security Interests In International Investment Agreements. *Journal of International Economic Law*. 25(2), pp. 481–502.
- OECD (1980), National Treatment and Questions of Public Order and Essential Security Interests. Committee on International Investment and Multinational Enterprises. 20 November.
- OECD (1985), National Treatment: Examination of Member Country Measures Based on Public Order and Essential Security Interests. Note by the Secretariat. 17 January.
- OECD (2008), Proportionality of Security-Related Investment Instruments: A Survey of Practices. May.
- OECD (2020a), Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests: Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies. Research note. Paris. May.
- OECD (2020b), Investment screening in times of COVID-19 – and beyond. 7 July.
- Reich, R., (1990), Who is us? *Harvard Business Review*, January-February edition.
- Roberts, A., Choer-Moraes, H., Ferguson V., (2016), Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment.”, *Journal of International Economic Law* 22, pp. 655–676.
- UNCTAD (2020), Investment Policy Responses To The COVID-19 Pandemic. *Investment Policy Monitor*. 4 May.
- Tu, X., Li, S., Lessons from the pandemic for FDI screening practices. In Evenett, S., Baldwin, R., (eds), *Revitalising Multilateralism: Pragmatic Ideas For The New WTO Director-General*. CEPR Press. November.
- Wehrlé, F., Pohl, J., (2016), Investment Policies Related to National Security: A Survey of Country Practice. *OECD Working Papers on International Investment* 2016/02. 14 June.
- Yoo, J., Ahn, D., (2016), Security Exceptions in the WTO System: Bridge or Bottle-Neck for Trade and Security? *Journal of International Economic Law*. 19, pp. 417–444.

Was hat das Wiederaufleben des FDI-Screenings verursacht?

Seit 2019 haben mindestens 30 Regierungen Richtlinien eingeführt oder verstärkt, die ausländische Investitionen (FDI) vermeintlich aus Gründen der nationalen Sicherheit überprüfen. Die Tatsache, dass 28 dieser Anpassungen nach dem 31. Dezember 2019 stattfanden, lässt einen Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie vermuten. Während die Pandemie ein wichtiger Einflussfaktor war, sind die steigende Verbreitung digitaler Allzwecktechnologien und wachsende geopolitische Spannungen dauerhafte Faktoren, die den verstärkten Rückgriff auf FDI-Screenings erklären. Folglich werden wahrscheinlich nur wenige der jüngsten restriktiven politischen Änderungen rückgängig gemacht werden; ein dauerhafter Wandel in der Behandlung ausländischer Investoren ist im Gange.

JEL Codes: F21, F23, F52

COVID-19 and policy responses

The European Union's role in the international trading system

Steve Woolcock¹

The shift to a multi-polar trading system and the shock of the covid pandemic pose challenges for the European Union (EU) like other major and minor trading entities. The EU's interests lie in a continued maintenance and development of an inclusive rules-based international trading system and in working against recent tendencies towards more power-based trade policies. The same is true for the vast majority of other WTO members. This necessitates a reform and updating of the World Trade Organisation (WTO). It also means making progress on developing balanced rules on key challenges facing the international trading system such as trade and climate change and digital trade.

1 Challenging times

In the assessing change in the international trading the distinction has been made between shifts and shocks². Shifts are longer term and more profound changes in the nature of the trading system and shocks are shorter term disruptions. Currently we have a combination of both. In terms of the shift there is the long established, but more generally accepted change from a multilateral system led essentially by the OECD economies and in particularly the US and Europe, to a multi-polar system of more fluid allegiances and coalitions. This multi-polar trading system is also becoming more power-based rather than rule-based as strategic competition builds between the major poles driven by shifts in the perception of China's role in international trade and international relations. The shock is of course the COVID-19 pandemic and its adverse distributive effects, both internationally and domestically, with implications for protectionist pressures and concerns about the robustness of supply chains.

These changes pose challenges for the European Union (EU) like other major and minor trading entities. For reasons set out below the EU interests can be best defended through the maintenance and development of an inclusive rules-based international trading system and in working against power-based trade policies. This necessitates a reform and updating of the World Trade Organisation (WTO). It also means making progress on developing balanced rules on key challenges facing the international trading system such as trade and climate change and digital trade.

¹ *London School of Economics.*

² Irwin, D., O'Rourke, K., H., (2011), *Coping with Shocks and Shifts: the multilateral trading system in historical perspective*, NBER Working Paper 17598, DOI 10.3386/w17598.

2 Ensuring engagement with the international growth markets

The primary role of EU Common Commercial Policy (CCP)³ is to ensure the active engagement of the European economy in international markets. The European Commission in its recent review of EU trade policy expects 85% of world GDP growth to be outside the EU in 2024. To ensure the EU's economic prosperity the CCP has to ensure access to these markets⁴. This means continuing the reorientation of the CCP towards the Asia – Pacific region. In this sense the EU is pursuing commercially strategic objectives in the choice of the countries with which it seeks to conclude preferential trade and/or investment agreements (PTAs). The EU switched to commercial criteria for its PTAs in the mid 2000s with the Global Europe strategy of 2006. Previously these had been mostly politically motivated and with the EU's near neighbours or the African Caribbean and Pacific states⁵.

3 Supporting an inclusive rules-based order⁶

In a world of increasingly power-based trade policy the EU has a keen interest in retaining and extending a rules-based order, whether multilateral or as a second-best option one based on PTAs. The EU (and the EEC and EC before it) has played an important role in the trading system. For much of the period from the 1970s, when the US hegemony in trade was already in decline, through to the present day the EU and its Member States have played a leading role in shaping the norms and standards on which the rules-based trading system is based. The EU has then taken the norms – developed mostly in the 'club model'⁷ of the OECD – and codifying them in the *acquis communautaire* and European Single Market. As the *acquis* largely determines the CCP this has meant that the EU preferences are shaped by rules based on international norms and standards. Looking to the future, the EU is seeking an agreed

³ The conventional terminology of the Common Commercial Policy is used here to describe EU policy in all trade and investment related external policy.

⁴ European Commission (2021), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council .. Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, COM (2021) 66 final, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf.

⁵ This ultimately led to the EU preferential agreements with Korea, Japan, Viet Nam and negotiations with Indonesia, Malaysia and even India. Not to mention the Comprehensive Investment Agreement with the PRC, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=21>.

⁶ A rules-based order is one that provides the predictability essential for trade and investment, is based on clear commitments that establish the balance between market access and domestic policy autonomy and in which any dispute is resolved by means of objective criteria. Such rules can be preferential or multilateral.

⁷ Keohane, R., Nye, J., (2000), Between Centralization and Fragmentation The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=262175.

approach to border carbon adjustment measures that ensures carbon leakage does not undermine the EU climate objectives. In this the EU's role is more of a leader and it is not clear whether other countries are ready to follow. In digital trade the EU has not been leading, but the EU approach to regulation of the digital economy based on competition and growth thanks to consumer trust has garnered support in a range of countries and even in some US states. The shift towards a more power-based order was of course, particularly apparent when Trump Administration was shaping US policy. While the Trump era was hopefully an anomaly, the trading system remains multi-polar and shaped by strategic competition.

There is recognition of this in the recent EU review of trade policy, but the EU lacks the centralised power that many single governments can exercise. Decisions on things such as using trade relations to pursue wider foreign policy objectives are difficult and cumbersome due to the need to find agreement among the Member States. In comparison the Chinese government has the scope to threaten or exercise arbitrary trade sanctions as a means of pursuing a foreign policy aim. Recognition of the need to strengthen its ability to defend EU interests is reflected in the policy on investment screening,⁸ a more 'vigorous' approach to reciprocity (such as in the debate on an International Procurement Instrument⁹) and in the latest EU trade policy review¹⁰.

Nor can the EU afford to opt for a return to the close transatlantic alliance in trade it has had with the USA in the past. Trump has raised doubts about the advisability of this and the EU needs a trading regime that is also inclusive of the emerging powers and China. If the worst of Trump's excesses have gone the US is still seeks 'high standard' trade rules that match US expectations and strategic interests and thus prefer exclusive plurilateral approaches over trade regimes inclusive of China, India or other economies.

The EU's role in the international trading system is therefore to work with the vast majority of other WTO members that share its interests in a more inclusive rules-based order.

4 EU bargaining power

The role of any country in international trade as in international relations is shaped by its capabilities and bargaining power. In trade negotiations based on reciprocity it was often said that bargaining power depends on what you can bring to the table in terms of commitments. This remains important even as broader values and policy objectives have been added to reciprocity. The EU has market power in terms of the size of its single market, despite this being

⁸ European Commission (2020), Press Release EU foreign investment screening becomes fully operational, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1867.

⁹ The fact that this debate has been on-going since 2012 however, reflects the difficulties within the EU in finding a consensus on the application of narrower definitions of reciprocity in international trade relations.

¹⁰ Trade Policy Review, *ibid* footnote 4.

still incomplete in services and under construction in digital. It accounts for 14.5% of world GDP (after Brexit) and 15% of world trade but with a declining market share. The EU's market power is therefore in relative decline compared to China or other emerging powers such as India that are also less open and have a larger state role in the economy than exists in the EU.

Other factors shape the EU's bargaining power. The lack of internal dynamic integration in services contrasts with that in goods during the initial years of European integration when the European Economic Community (EEC) was able to get significant commitments from the USA during the Kennedy Round of the GATT in the 1960s. The correlation between dynamic integration and external influence is also supported by the enhanced role of the EU in international trade during the Uruguay Round negotiations of the 1980s and 1990s thanks to the dynamic of the Single Market programme. Today the EU faces the challenge of re-establishing internal dynamism and checking centrifugal forces and the creation of the Digital Single Market will be important in this respect.

5 Normative power

The EU does have 'normative power',¹¹ arguably more in trade than in many other policy areas because of the synergy between international standards making and the EU *acquis* discussed above. Perhaps the best example of this has been the use of mutual recognition of conformity assessment in goods or mutual recognition in services. But the EU can be said to have normative power in the general area of standards setting as a means of reconciling competition in international markets with the right to regulate. This remains a potentially important factor as can be seen in the field of digital trade. The EU policy in the shape of the General Data Protection Regulation (GDPR) has been emulated in a range of countries from Brazil, to India and even in individual US states. This has been the case even without, as yet, extensive e-commerce chapters in its PTAs that have otherwise been the means of 'exporting' European norms and standards. The EU and its Member States also have the negotiating capacity and a presence in all relevant international fora and can thus use these to promote EU preferences.

6 The enduring challenge of policy cohesion

The Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU – Lisbon) brought the CCP together with other elements of EU external policy, at least on paper. For the EU '(t)he aim ... is to ensure that economic growth goes hand in hand with social justice, respect for human rights, high labour and environmental standards and

¹¹ European External Action Service Critically assess and analyse the notion that the EU is a normative power, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15687/critically-assess-and-analyse-notion-eu-normative-power_en, Retrieved 14/4/2021.

*health and safety*¹². The challenge is to deliver on this aim, which is best illustrated by the tension in maintaining strong trading relations with countries that do not respect human rights or wilfully neglect climate change targets¹³? Working for cohesion is a continuous effort rather than a one-off decision, so how decisions are taken when there are trade-offs between commercial and other policy objectives becomes important. The EU decision-making process has changed in recent years from the ‘old style’ expert-led process – in which senior Member State officials and the Commission worked defined EU preferences and positions, largely informed by sector interests but with limited input from other stakeholders and the European (or Member State) Parliaments – to a ‘trade for all’ approach¹⁴. This reflected the need to ensure domestic support and legitimacy. The EU process has become more transparent and the European Parliament more influential. The first illustration of this was the effective veto by the European Parliament of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) in 2012¹⁵. This was followed by the broad opposition to the Transatlantic Trade and Investment Agreement (TTIP), which contributed to its demise, and challenges to the ratification of the Comprehensive Economic and Trade Agreement with Canada (CETA). More recently the EU – Mercosur FTA faces a challenge getting ratification on the grounds that the agreement’s provisions on sustainable development are seen as inadequate. Negotiating trade agreements with these strategic partners was part of the EU Global Europe policy enunciated in 2006 and represent the EU’s response to the weakening of the WTO. So it is important for the EU to be able to negotiate ambitious agreements with its ‘strategic partners’ and get them ratified if its role in international trade is to retain credible.

7 In sum

At a time of major structural changes in the world trading system, the EU’s role is as a key pillar of an open and inclusive rules-based system. To date, the EU has shared leadership with the US, but this is no longer sufficient. The EU must seek other issue-based coalitions in order to retain the flexibility required to maintain an inclusive system. The EU’s capability to play a coherent and effective role in pursuit of these general aims depends in part of strengthening its

¹² Cremona, M., (2017), Distinguished Essay: A Quiet Revolution – The Changing Nature of the EU’s Common Commercial Policy. In Bungenberg, M., Krajewski, M., Tams, C., Terhechte, J. Ph., Ziegler, A., (eds), European Yearbook of International Economic Law, pp. 3–34.

¹³ The human rights objective is set out in the Treaty of Lisbon (TFEU) Art 3(5) and elsewhere. Art 207 states that EU trade policy must be guided by the principles established in Art 3(5). The EU also has a policy of including a human rights clause in all preferential trade agreements it concludes.

¹⁴ European Commission (2015), Trade for All: towards a responsible trade and investment policy, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

¹⁵ European Parliament News (2012), <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20120703IPR48247/european-parliament-rejects-acta>.

policy instruments, as reflected in the latest policy review. But it also requires more internal dynamism and the maintenance of an effective trade-policy regime that integrates all three EU-level institutions Commission, Council and Parliament. Finally, it would be greatly eased by the (re)establishment of a broad political consensus on the scope and aims of EU trade and investment policy, something that can only be achieved with the full engagement of member state governments and stakeholders in an informed debate.

8 References

- Cremona, M., (2017), 'Distinguished Essay: A Quiet Revolution — The Changing Nature of the EU's Common Commercial Policy.' In Bungenberg, M., Krajewski, M., Tams, C., Terhechte, J. Ph., Ziegler, A., (eds), *European Yearbook of International Economic Law*, pp. 3–34.
- European Commission (2015), *Trade for All: towards a responsible trade and investment policy*, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.
- European Commission (2021), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council .. Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*, COM(2021) 66 final, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf.
- European External Action Service *Critically assess and analyse the notion that the EU is a normative power*, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_pt/15687/Critically%20assess%20and%20analyse%20the%20notion%20that%20the%20EU%20is%20a%20Normative%20Power.
- Irwin, D., O'Rourke, K. H., (2011), *Coping with Shocks and Shifts: the multilateral trading system in historical perspective*, NBER Working Paper 17598, DOI 10.3386/w17598.
- Keohane, R., Nye, J., (2000), *Between Centralization and Fragmentation The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=262175.

Die Rolle der Europäischen Union im internationalen Handelssystem

Der Übergang zu einem multipolaren Handelssystem und der Schock der Covid-Pandemie stellen die Europäische Union (EU) so wie andere große und kleine Handelsverbände vor Herausforderungen. Die Interessen der EU liegen in der Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung eines umfassenden, regelbasierten internationalen Handelssystems, um den jüngsten Tendenzen zu einer stärker machtbasierter Handelspolitik entgegenzuwirken. Das Gleiche gilt für die große Mehrheit der anderen WTO-Mitglieder. Dies erfordert eine Reform und Aktualisierung der Welthandelsorganisation (WTO). Es bedeutet auch, Fortschritte bei der Entwicklung ausgewogener Regeln für die zentralen Herausforderungen des internationalen Handelssystems wie Handel und Klimawandel und digitaler Handel zu erzielen.

JEL Codes: F13, F53

European Trade Policy and the Resilience of the Common Market in a Post-Pandemic World

*Harald Oberhofer*¹

The COVID-19 pandemic hit the global economy in an unprecedented fashion leading to widespread calls for action to increase the resilience of the European Common Market. While many policy makers argue for reshoring of strategically important production including critical medical goods, this note argues for alternative approaches. Based on recent economic literature, a full reshoring of production would have caused an even more severe COVID-19 induced global recession. By contrast, measures aiming to foster business cycle synchronization across European economies and the establishment of more geographically diversified production and trade networks are promising policy tools to increase the resilience of the Common market in an effective way.

The COVID-19 pandemic hit the global economy in an unprecedented fashion. According to United Nations Conference on Trade and Development's (UNCTAD) December nowcasts, global trade in goods has declined by 5.6% in 2020². Similar to the last global financial markets crisis the global trade effect is much stronger as the decline in global GDP, but its pattern and structure differs substantially. In 2020 global trade and production has been shrinking due to the globally enacted health policy measures that restricted economic activities across virtually all sectors. Global travel and trade restrictions substantially limited international tourism and trade in services. While the global financial markets crisis mainly affected goods trade, this time trade in services declined more severely and is expected to recover more slowly (Oberhofer et al, 2021). The most recent UNCTAD nowcasts suggest a decline in global services trade by about 15.4% for the year 2020.

During the first months of the pandemic in spring 2020, international value chains came under pressure by the globally imposed restrictive health policy measures. This together with apparent supply shortages of critical medical products including masks and ventilators lead to the questioning of the resilience of the European economy and to widespread calls for exports curbs and reshoring of critical production capacities (Evenett, 2020). Proponents of such claims argue that geographically close production facilities are more robust to potential future pandemic-related restrictions and, as a result, should be more resilient to future crises. This claim, however, is not supported by recent empirical evidence comparing the COVID-19 GDP effects stemming from global value chains with a counterfactual scenario, in which countries would renationalize

¹ Vienna University of Economics and Business (WU), Austrian Institute of Economic Research (WIFO).

² <https://unctad.org/news/covid-19-drives-large-international-trade-declines-2020> (accessed 8th March 2021).

production (Bonadio et al, 2020). The estimates based on data for 64 countries suggest that in a world without trade in inputs and final goods the COVID-19 induced decline in GDP would have been slightly larger. Focusing on Europe and Germany, Flach et al (2020) highlight that European production networks are actually rather regional and the value chains are mainly concentrated in EU-member states.

These findings indicate that for European economies major reshoring activities could only be limited in scope but would likely come with additional costs for production and price effects without substantially increasing the resilience of the common market. From a policy perspective it, however, is worthwhile endeavor to discuss potential alternative trade policy options to increase the resilience of EU's trade relationships and to foster the resilience of the European common market.

As evident from the above-mentioned research and from simple statistics on cross-border trade patterns, the European economies mainly trade with each other. Austria as a small and open economy, for example, exports around 30 percent of all exported goods to Germany and another 6.35% to Italy³. This makes Austria highly dependent on both the demand for final goods in these destination countries as well the indirect demand via exports of our trading partners. As a result, Austria but also many other European economies international economic activities are crucially affected by the European business cycle. This makes the economy relatively vulnerable to negative (asymmetric) economic shocks within the European common market. Two policy tools are available for effectively coping with this risk. First, policies that foster synchronization of business cycles across European economies can reduce the probability for asymmetric shocks. The EU Recovery plan can contribute to such a synchronization by supporting a tailor-made fiscal policy response that accounts for the current differences in economic growth forecasts and the underlying supply-related structural characteristics of the EU member states. Second, trade policy can be used to reduce barriers for cross-border trade with non-EU member states with the aim of contributing to more diversified trade relationships. A shrinking dependence on the trade with other EU members would allow to compensate for negative shocks via trade with other world regions. Furthermore, more diversified regional trade relationships reduce the dependence on only a few suppliers of strategically important (medical) products, which is currently economically clustered in China and neighboring Asian economies. Thereby, new trade policy agreements should be used to support European and global climate goals by reducing the identified environmental bias of previous bilateral and multilateral trade agreements (Shapiro 2021). This can be achieved by promoting more favorable trade access for goods that are less CO₂-intensive in production.

³ <https://fiw.ac.at/statistiken/a-oesterreichs-aussenwirtschaft/3a-2-aussenhandelsstruktur-top-10> (accessed 8th March 2021).

References

- Bonadio, B., Huo, Z., Levchenko, A. A., Pandalai-Nayar, N., (2020), Global Supply Chains in the Pandemic, NBER Working Paper 27224.
- Evenett, S. J., (2020), Flawed prescription: Export curbs on medical goods won't tackle shortages. In Baldwin, R., Evenett, S. J. (eds), COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work, A VoxEU.org Book, CEPR Press, 2020, pp. 49–61.
- Flach, L., Aichele, R., Braml, M., (2020), Status quo und Zukunft globaler Lieferketten, ifo Schnelldienst 5(73), pp. 16–22.
- Oberhofer, H., Stehrer, R., Astrov, V., Stöllinger, R., Wolfmayr, Y., (2020), FIW Jahrgutachten 2020. Die österreichische Außenwirtschaft, FIW.
- Shapiro, J., (2021), The Environmental Bias of Trade Policy, Quarterly Journal of Economics, forthcoming.

Die EU-Handelspolitik und die Widerstandsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes in einer Welt nach der Pandemie

Die COVID-19-Pandemie hat die Weltwirtschaft in einer noch nie dagewesenen Art und Weise getroffen, was zu lauten Rufen nach Maßnahmen zur Erhöhung der Widerstandsfähigkeit des Europäischen Binnenmarktes führte. Während viele politische Entscheidungsträger für eine Verlagerung strategisch wichtiger Produktionen, einschließlich kritischer medizinischer Güter, plädieren, werden in dieser Notiz alternative Ansätze vorgestellt. Ausgehend von der jüngsten ökonomischen Literatur hätte eine vollständige Verlagerung der Produktion eine noch schwerere COVID-19-induzierte globale Rezession verursacht. Im Gegensatz dazu sind Maßnahmen, die darauf abzielen, die Synchronisierung der Konjunkturzyklen in den europäischen Volkswirtschaften zu fördern, und der Aufbau geografisch stärker diversifizierter Produktions- und Handelsnetzwerke vielversprechende politische Instrumente, um die Widerstandsfähigkeit des Binnenmarktes auf effektive Weise zu erhöhen.

JEL Code: F13

Lessons from the pandemic and the future of trade policy

*Lisandra Flach*¹

2020 was a turbulent year for trade policy: Brexit, US elections, deadlock at the World Trade Organization (WTO), increasing protectionism and, not least, COVID-19 have increased the skepticism about globalization and the international division of labor. In this article, I discuss recent challenges for global cooperation. Are supply chains too vulnerable to international shocks? Is a retreat from globalization an alternative to make supply chains more resilient? What is the future of globalization after Corona? What does the inauguration of US President Joe Biden and the election of the new WTO director general mean for multilateralism?

2020 was a turbulent year for trade policy: Brexit, US elections, deadlock at the World Trade Organization (WTO), increasing protectionism and, not least, COVID-19 have increased the skepticism about globalization and the international division of labor.

In this article, I discuss recent challenges for global cooperation. Are supply chains too vulnerable to international shocks? Is a retreat from globalization an alternative to make supply chains more resilient? What is the future of globalization after Corona? What does the inauguration of US President Joe Biden and the election of the new WTO director general mean for multilateralism? How should Europe approach its challenging trade relations with China?

1 Deglobalization does not make the economy more resilient to crises; spreading risks brings more resilience

Supply chain shortages caused by the pandemic brought back discussions about reshoring production in order to reduce dependencies from foreign suppliers. However, this is not a solution to the current crisis. First, moving production back home would lead to significant welfare losses as it would drive up production costs. Second, production reshoring does not make the economy more resilient against shocks – in fact, we might be more vulnerable to them. We should not forget that European countries also experienced production shutdowns, which were partially replaced by imports, as lockdown measures started at different times across the globe.

A retreat from globalization is the opposite of what we need to make production more resilient. We should diversify supply chains to reduce dependencies from few suppliers and to spread the risk of production shortfalls.

¹ ifo Institute and LMU Munich.

2 Revitalizing multilateralism will require reforms and more transparency

Despite the increase in protectionist measures in few sectors such as medical equipment, the fear that the crisis would lead to a jump in the number of export restrictions across all sectors of the economy did not become reality. Countries realized the importance of global cooperation to deal with the crisis. The COVID-19 crisis might even offer an opportunity for multilateral organizations such as the WTO to show the importance of increasing the level of global trust and of creating a more cooperative and stable multilateral system. Hence, the election of the new Director General (DG) for the WTO Dr. Okonjo-Iweala in February 2021 and the inauguration of US President Joe Biden offer a unique opportunity to revisit the grounds for multilateral trade cooperation in the post-COVID-19 world.

The WTO must look for common causes for all members and increase transparency to build a collaborative environment and trust, both of which are urgently needed among WTO members. During the COVID-19 crisis, many members have not complied with transparency obligations on technical barriers to trade. Given that such restrictions have the potential to disrupt international supply chains, a WTO reform should increase transparency of technical regulations.

The new WTO Director-General undoubtedly faces many challenges, such as the reform of the dispute settlement and appellate body, which stopped its activities at the end of 2019 due to the US blockade to fill vacant judgeships. Further reforms are needed to update trade laws with a focus on digital services trade and CO₂ border taxation. Nonetheless, members agree that WTO reforms are needed: WTO standards reduce uncertainty and are a good fallback option in case of bilateral conflicts.

3 Trade relations of the three world factories China-US-EU will remain difficult

The US, China, and the EU need to build a political consensus on how to advance the global economy in a way that works for everyone. For years, the US have correctly criticized market access restrictions and the lack of intellectual property protection in China. This will not be different under the new US president Joe Biden, who has emphasized that his trade policy priorities include confronting China over its trade practices and helping American workers by ensuring that trade agreements protect and enhance US jobs. The Democratic Party Platform also stresses that the US “will not negotiate any new trade deals before first investing in American competitiveness at home”. Germany and the EU should take the US’s criticisms of Chinese trade practices seriously, as these are also in Europe’s interest.

4 Trend towards regionalization of value chains: China concludes the world's largest trade agreement

China has reached with 14 Asia-Pacific countries the world's largest trade deal – RCEP, which covers approximately 28 percent of global economic output. The agreement has the potential to increase trade relations among its members and further promote the development of regional value chains in the “Factory Asia”.

Even if the RCEP agreement is not deep in comparison to prior agreements, its ratification puts the US and the EU under pressure. Whereas the EU and the US are currently not making progress with their trade policies, China and Asian countries demonstrate that they can successfully negotiate the largest trade zone of the world.

The EU needs to be more pragmatic in moving forward in bilateral and multilateral negotiations. Warning examples are the long-lasting Brexit negotiations and the Mercosur agreement, which took 20 years to be negotiated and is still awaiting its ratification. Whereas the EU's share of trade with Mercosur countries tends to decrease, China strengthens its role in the region.

5 Servitization of the economy: Innovation and trade in services as main drivers of economic growth

The COVID-19-pandemics will accelerate digitization enormously. One example is remote work: technologically, it has long been possible, but now it is also widely accepted. Additional forms of digital service provision such as digital office hours for doctors, remote lectures, financial services or software development are booming. Remote work could bring about a profound change in the world of work, as it makes it possible to live in one country and work in a virtual office in another one. This trend could further reduce borders for exporters and create global markets for digital services.

Parallel to this change we observe a trend towards servitization of the economy, ie the change in companies' product portfolios away from traditional tangible goods to a combination of goods and services. For instance, a car contains so many service value-added components (such as software, design, engineering) that it is increasingly unclear what distinguishes goods from services. Hence, also countries with strong manufacturing sectors may profit from synergies between goods and services, as these synergies offer an opportunity to increase the diversification of the economy.

Lehren aus der Pandemie und die Zukunft der Handelspolitik

2020 war ein turbulentes Jahr für die Handelspolitik: Brexit, US-Wahlen, Stillstand bei der Welthandelsorganisation (WTO), zunehmender Protektionismus und nicht zuletzt COVID-19 haben die Skepsis gegenüber Globalisierung und internationaler Arbeitsteilung verstärkt. In diesem Artikel werden die aktuellen Herausforderungen für die globale Zusammenarbeit beleuchtet. Sind Lieferketten zu anfällig für internationale Schocks? Ist ein Rückzug aus der Globalisierung eine Alternative, um Lieferketten widerstandsfähiger zu machen? Wie sieht die Zukunft der Globalisierung nach Corona aus? Was bedeuten der Amtsantritt von US-Präsident Joe Biden und die Wahl der neuen WTO-Generaldirektorin für den Multilateralismus?

JEL Code: F

The genesis of the European Union's economic response to the COVID-19 crisis¹

*Jean-Pierre Vidal*²

After 4 days and nights of negotiations, European leaders agreed on a recovery fund of 750 bn EUR (in 2018 prices), to be financed through the issuance of bonds by the European Union. This was a game-changer in the macroeconomic management of the COVID-19 crisis and contributed to sustained confidence in the Union and its Member States. This paper provides insight into the genesis of this historical deal.

After a 4-day and 4-night European Council (17–21 July 2020), European leaders agreed on the European budget for 2021–2027 (Multiannual Financial Framework) of 1074 bn EUR and on a recovery fund of 750 bn EUR (all in 2018 prices). As it is natural to refer to a well-known historical episode when confronted with major contemporary developments, many commentators described this agreement as a possible Hamiltonian moment of Europe, referring to the 1790 assumption of state debts contracted during the War of Independence by the federal government. Other commentators criticised the EU's response to the socio-economic consequences of the COVID-19 crisis for falling short of being a comparable historical moment. What could make the July 2020 moment really Hamiltonian is not the deal as such, but the history of European integration that will ensue over the next decades and shed light on this exceptionally long European Council meeting. In this brief essay, I will underline the role of the European Council as the main driver of this historical episode.

First of all, lessons from the sovereign debt crisis had been learned. The creation of EU institutions dedicated to shoring up the financial stability of the euro area in the aftermath of the Global Financial Crisis provided the Union with either readily available or easy to develop tools to tackle the most pressing economic risks from the COVID-19 pandemic. There therefore was no repetition of the sovereign debt crisis scenario. Negative market views relating to the integrity of monetary union had no time to materialise and cause financial fragmentation, owing to a timely and forceful message of European unity.

While a common external threat or an adverse act of nature affecting all EU economies unambiguously calls for a coordinated response, bold EU economic policy decisions can only result from a political process ensuring ownership and consensus by all Member States. Unlike the United States that avail themselves of a large federal budget, the EU budget hovers slightly above 1% of Gross National Income, and fiscal policy remains a responsibility of the Member

¹ The views expressed in this paper are my own and do not necessarily reflect those of the institutions I have worked for.

² Chief Economic Advisor to the President of the European Council.

States that provide the bulk of macroeconomic stabilisation. This underlines the importance of European unity in aligning the economic policies of all Member States and EU institutions in times of crisis.

Unity was achieved through constant involvement of the European Council in defining the political direction of the Union's economic response to the crisis. A crisis of such magnitude is by nature a matter for leaders. And there was a strong political drive as of early March, when the President of the European Council, Charles Michel, convened the first COVID-19 crisis-related EU leaders' videoconference. This was followed by four additional videoconferences before the July European Council when leaders could eventually meet physically in Brussels. The Treaty³ assigns to the President of the European Council the duty of facilitating 'cohesion and consensus within the European Council'. Building consensus was no easy task, and it indeed took hard technical and diplomatic work behind the scenes as well as innumerable bilateral and multilateral contacts at various levels to do so.

The early stages of the political discussions on the economic response to the crisis were difficult, and exposed deep divisions between the Member States. While Union borrowing to provide financial assistance to Member States in the form of loans was known territory⁴, the notion of borrowing for spending via an EU budget facility to help Member States tackling the consequences of an economic crisis was both new and controversial. The polarisation of political positions that resulted from the 'coronabonds' debate could have had serious adverse consequences for the economic and financial stability of the Union. In crisis times, a strong sense of policy direction is at a premium, and it was therefore the duty of the President of the European Council to create the conditions for a consensus on the economic response to the COVID-19 crisis to emerge.

The first step towards a consensus is to ensure continuous engagement of all stakeholders. The videoconferences convened by the President of the European Council were germane to the gradual building up of a European political consensus. The second step is to find the cornerstone on which to anchor the desired political agreement. This cornerstone was the shared assessment of the economic situation and its implications. On 23 April 2020, European leaders not only endorsed the three safety nets for workers, businesses and sovereigns prepared in the Eurogroup, but also reached a common understanding on the need for an EU-level recovery fund and tasked the Commission to make a proposal. This was clearly expressed by the President of the European Council in his press conference following the leaders' video conference⁵:

³ See Article 15 of the Treaty on European Union.

⁴ See Article 122(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union. This was the legal basis for the European Financial Stabilisation Mechanism that provided financial assistance conditional on the implementation of reforms to Ireland and Portugal between 2011 and 2014. It was also used to provide a short-term bridge loan to Greece in July 2015.

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>

“We also agreed to work towards establishing a recovery fund, which is needed and urgent. This fund shall be of a sufficient magnitude, targeted towards the sectors and geographical parts of Europe most affected, and be dedicated to dealing with this unprecedented crisis.”

The seeds of the July historical agreement were sown. One month later, on 18 May, Germany and France made a proposal for a debt-financed recovery fund amounting to 500 bn EUR and, importantly, used exclusively for grants. They thereby laid the ground for the Commission’s Next Generation EU (NGEU) proposal on 27 May consisting of a mix of grants (500 bn EUR) and loans (250 bn EUR), which was accompanied by a revised 1,1 tr EUR proposal for the 2021–2027 Multiannual Financial Framework. All elements were on the table to start long, tough negotiations.

The 19 June European Council videoconference was the first opportunity for leaders to discuss on the basis of a concrete proposal. There were three essential aspects of the proposal that are worth noting. First, Europe’s economic response to the COVID-19 crisis was fully based on the Community method, a significant difference from the intergovernmental approach that had largely prevailed during the sovereign debt crisis and led to the Treaty establishing the European Stability Mechanism and the Treaty on Stability, Coordination and Governance in 2012. Second, the Union would primarily provide grants to its Member States, a marked difference from the loans provided under strict conditionality during the sovereign debt crisis. Third, grants would be channelled to Member States through the EU budget and financed by the Union borrowing on financial markets. This entails a substantial increase in the Own Resources ceiling that requires both unanimity and ratification by all Member States.

The draft conclusions tabled by the President of the European Council ahead of the July meeting included a proposal for a recovery fund consisting of 500 bn EUR of grants and 250 bn EUR of loans. Over a period of 5 months the policy discussion had moved from disagreement on even the possibility of a common economic policy response to negotiating a concrete proposal for a 750 bn EUR recovery package on top of the 2021–2027 EU budget. During the negotiations the overall size of the recovery fund was maintained, but the share between grants and loans was adjusted to reach consensus between those who initially advocated predominantly conditional loans and the proponents of a debt-financed EU recovery package consisting only of grants. The final agreement was for 390 bn EUR of grants and 360 bn EUR of loans to Member States.

The COVID-19 crisis has once again demonstrated that the Union is creative and able to design new instruments in a short period of time when confronted with unprecedented challenges. It has highlighted the role of the European Council as the strategic hub of the Union and of its President in consensus building. It has also demonstrated the strength of European unity. The policy alignment between Member States and EU institutions has provided the strong sense of direction that is indispensable to maintain confidence in challenging times.

Die Entstehungsgeschichte der wirtschaftlichen Antwort der Europäischen Union auf die COVID-19-Krise

Nach vier Verhandlungstagen und -nächten einigten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs auf einen Rettungsfonds in Höhe von 750 Mrd EUR (in Preisen von 2018), der durch die Ausgabe von Anleihen durch die Europäische Union finanziert werden soll. Dies war ein Wendepunkt in der makroökonomischen Bewältigung der COVID-19-Krise und trug zu einem nachhaltigen Vertrauen in die Union und ihre Mitgliedstaaten bei. Dieses Papier gibt einen Einblick in die Entstehung dieses historischen Deals.

JEL Codes: H12, H77

The Role of Fiscal Policies in the COVID-19 Crisis: Scope and Limitations

*Niels Thygesen*¹

The fiscal response to the COVID-19 pandemic was comprehensive and bold nationally and innovative through unprecedented joint borrowing by the EU with part of the proceeds to be transferred to Member States. The scope for fiscal policies proved to go far beyond what was envisaged in the Maastricht Treaty, reflecting a fundamental shift in the perspective of mainstream economics, accentuated by shifts in political preferences. The current policies mark a return to the confidence in the potential of fiscal policies of the first attempt at EMU, the Werner Plan of 1970, but today in a more promising environment. Still the limitations to such confidence in the shape of unprecedented debt levels should be closely watched, though they may seem remote.

Fiscal policies proved essential in mitigating the COVID-19 crisis and in preparing the recovery of the European economies. The fiscal response in the Member States of the European Union (EU) was unprecedented in size and supplemented by efforts at the EU-level well beyond what could have been foreseen prior to the pandemic. In the aggregate EU government budgets worsened by 8% of GDP, evenly divided between the automatic deterioration in a downturn and discretionary measures. The debt ratio rose from 86 to 102% in 2020, reversing more than double the slow downward movement since the sovereign debt crisis. Fiscal policies were bold, but also essential, and the expansionary stance is not about to end; the balance of comments is tilted to the view that they may still be insufficiently aggressive. We are at a point in time where scope for fiscal policy is valued highly, while limitations to them are seen as superfluous.

1 The Maastricht Treaty in 1992 focused more on limitations than on scope²

The Treaty did not foresee such scope for fiscal policies. Three decades ago the attitude to fiscal policies was to limit the risks of spill-overs across borders

¹ Professor of Economics (emer), University of Copenhagen; Chair European Fiscal Board (EFB); Member of the Delors Committee on EMU (1988–89). The author is grateful for many discussions with Ivo Maes on the history of EMU, see Maes and Peters (2020), and for critical comments at conferences at the ECB, the OECD the European Commission, and the Pierre Werner Anniversary Conference, Luxembourg. He retains personal responsibility for the views expressed which do not necessarily coincide with those of the EFB.

² For a review of the main features of EMU and of the reasons why it was decided to move beyond the previous stage of monetary integration, see Gros and Thygesen (1998).

of financial instability arising from the accumulation of sovereign debt; the future Economic and Monetary Union (EMU) should not become a club for highly-indebted countries. In return for accepting constraints – an “external anchor” – for national fiscal policies the latter countries saw the contours of an acceptable counterpart: eliminating exchange-rate risks and moving into an environment of low and stable inflation and lower interest rates than they could achieve on their own. There was concern whether the reference value of 3% of GDP for the headline government deficit would leave enough room for national automatic stabilisers; some, narrowly defined, flexibility was left for the interpretation in the Council of Ministers of such a ceiling. The norm of 60% for the debt ratio, roughly the average level by 1990, was recognised as distant for at least two Member States (Belgium and Italy), so the emphasis was on approaching safe levels “at a satisfactory pace”.

In retrospect, the Treaty provisions on constraining the scope for fiscal policies may look surprising. However, at the time, as I had the privilege to observe as an independent Member of the so-called Delors Committee on EMU and in later preparations for the Treaty, it seemed a natural response to the experience of nearly two decades of inflation and often pro-cyclical fiscal policies and, not least, to the way in which mainstream views in the Economics profession interpreted this experience. Fiscal policy was seen as too difficult to manage for the purpose of cyclical stabilization, and government deficits and debt were feared to be on a trendwise rise. This was a risk to EMU which had to be contained. The future central banking system should focus on medium-term price stability and refrain from developing lender-of-last-resort functions for national governments. Independence from both national and EU political authorities was essential in minimising the risk of “fiscal dominance” from which several national central banks had begun to liberate themselves. It was no surprise that most governors were sympathetic to constraining fiscal scope; it was more remarkable that a number of finance ministers shared the view that an external anchor through fiscal rules might be helpful in their efforts to dampen bold and popular spending initiatives of government colleagues at home.

The preferences of key economic policy makers reinforced the swing in analytical views of economists towards a framework based on medium-term commitments to rules for both monetary and fiscal policies, hence limiting both the cyclical and the trend-wise scope for the latter. This perspective, and the bargain between weaker and stronger economies underpinning it, seemed to be broadly confirmed both in the (only) seven years from the signing of the Treaty to the start of EMU on 1 January 1999, and over the first decade thereafter. There were rebellions, notably from France and Germany, against mechanical implementation of the rules which inspired refinements; and there was a neglect of mounting dangers to the cohesion due to shifts in competitiveness inside EMU. But the basic framework survived.

Even the outbreak of the international financial crisis from 2007–08 did not modify in fundamental ways the perspective on the balance between scope and limitations for fiscal policies. In 2009–10 a recovery programme, involving a partly coordinated expansion of national fiscal policies, was agreed, but on the understanding that “at the latest by 2011” consolidation would take over.

The crisis was used for an urgent filling of gaps in EMU: a safety net for governments to provide conditional loans to countries with limited or very costly access to financial markets, the European Stability Mechanism, (ESM), and early steps towards banking union to limit the risks to national public finances from future financial recues. Procedures for Commission fiscal surveillance were reinforced, while some additional flexibility was introduced to better reconcile longer-run sustainability with the cyclical position of countries. The concept of a satisfactory pace of debt reduction was supposedly operationalized; the average debt ratio had jumped by about 30 percentage points to app. 94% of GDP, making a recommended downward debt path the most binding constraint on the scope for national fiscal policies. Despite the new flexibility in implementation, compliance with the rules was only moderately improved. A review of the fiscal framework which had started just before the pandemic struck did not suggest that major modifications of the scope for fiscal policies were likely to be agreed, nor that proposals for a central stabilization mechanism, or even for a slightly enlarged EU budget to modify structural imbalances, would be adopted.

2 How did the 2020 reassessment of fiscal policies become possible?

In this perspective of basic loyalty to the Treaty framework and high uncertainty about the ability to agree to reform it, the events of 2020 become even more surprising. Two basic elements explain the dramatic widening of the scope for fiscal policies: the truly exceptional circumstances of the COVID-19 pandemic; and a major reassessment of the role of fiscal policies more generally, reflecting once more a swing in analytical perspectives, reinforced by the current interest of most policy makers in being liberated from past constraints. In this process, the original bargain in the Treaty appeared obsolete: low and stable inflation and interest rates did not seem to require constraints on the scope for fiscal policies for the foreseeable future.

Examining the two elements in turn, the size of the COVID-19 shock was far beyond any earlier experience; it justified the activation of a general escape clause, designed in 2011, for cases of “severe downturn” in EMU as a whole. That gave the Commission freedom to implement flexible surveillance of fiscal policies, leaving scope for national efforts. The size and the truly exogenous nature of the shock had crowded out the relevance of past reproaches to countries that had failed to build fiscal buffers in the better times prior to crisis. An unusual degree of a common narrative emerged among policy makers. Furthermore, all countries saw an interest in not allowing others to be prevented, due to strained public finances, from taking mitigating action in the crisis.

These motives made it possible to go beyond allowing more scope for national fiscal policies by agreeing to raise on behalf of all EU countries funds to be in part transferred outright, in part relent, to governments on the basis of criteria linked to growth-enhancing public expenditures of EU priority, with redistribution of resources in favour of countries particularly affected by the crisis.

These initiatives contain elements of a macroeconomic stabilization function, but particularly of strengthening the longer-term EU growth potential.

However, all initiatives of 2020 were agreed to be temporary. The general escape clause will disappear when the recovery is well under way, most likely in the course of 2022. The joint budgetary steps will taper off over a few years. Whether any of them will have a longer future depends above all on the way in which the current steps find a balance between national ownership of decisions on public expenditure – the basic premise for fiscal policies in an EU which is not a federal entity – and a more intrusive surveillance of how stronger resilience and cohesion are integrated into national decision making. The jury will remain out for some time on this issue.

3 Can a new balance between scope and limitations be found?

In a medium-term perspective the scope for and the limitations to fiscal policies in the EU will have to find a trade-off in an environment very different from that of three decades ago. The current mood among policy makers, encouraged by most economists, is to see limitations to fiscal policy as outdated, also beyond the recovery from the COVID-19 crisis. There is a new confidence in active fiscal policies not only in the face of major shocks, where the need became obvious; the role of governments in cyclical stabilization around the economy's potential growth rate is seen as reinforced by a responsibility for raising that rate itself. It has become difficult to find finance ministers who subscribe to the premise of the Treaty that fiscal rules – external anchors in particular – would help to limit expenditure growth.

In this attitude they are encouraged by mainstream economics. The emphasis on limitations to fiscal policies in order to contain undesirable spill-over effects of high and growing sovereign debt do seem outdated at a time of a still weak recovery. With monetary policy nearing limits to its capacity to provide stimulus, positive spill-overs from fiscal stimuli become more important. The ECB has been calling for more fiscal expansion even before the pandemic, a development that was certainly not anticipated by those who designed EMU. But the perspective of mainstream economics goes beyond the short term: the real costs of borrowing seem destined to be low for a long time. And if inflation rises, central banks will tolerate it as long as it is moderate; if it should persist, that should help reducing the debt ratios.

A further optimistic twist to this benign economist scenario for the scope of fiscal policies is imparted by policy makers, anxious to show their electorates that they are capable of decisive action. It is well justified that past indicators of sustainability of government finances are due for a major update due to the favourable constellation of a trend-wise decline of real interest rates and continuing high degree of monetary accommodation. Ways will have to be found, in particular, of reinterpreting how to take into account the debt norm of 60% in the Treaty, or, at a minimum, a revised “satisfactory pace” of moving in its direction; the European Fiscal Board has developed proposals for how this might be done (EFB, 2020).

It would be a major oversight to believe that the evolution of sovereign debt ratios has become irrelevant as a limitation to fiscal policies in the EU; variable national risk premia on debt will remain a reality for the foreseeable future. Member States that leave themselves too little fiscal space to react to future crises subject themselves to the tail risk of market suspicions which could prove too strong or too permanent for central bank actions to contain them. A degree of commitment to a strategy of debt reduction will remain helpful in preventing more sudden appearances of limitations on fiscal policies. But as long as such appearances are seen by policy makers as highly unlikely, it will be an uphill fight to agree on even duly modified rules.

4 A rediscovery of the fiscal confidence of the Werner Report on EMU of 1970?

The current confidence in leaving very major scope for fiscal policies in a way brings the EU back towards the mood that inspired the first effort to strengthen the EU policy framework. Half a century ago, the Werner Report of 1970 proposed the creation of EMU over a decade, reflecting above all confidence in fiscal policies in helping to sustain rapid growth consistent with moderately low inflation over a long upswing. The proposal included vesting authority in the Council of Finance Ministers to override national decisions. Such confidence, well beyond political realities at the time – and today – was encouraged by the assurance of mainstream economics at the time that there was a well-documented analytical and empirical basis for designing appropriate policies, including reliable forecasts. With public debt at still low levels – about 30% of GDP on average in the six original Member States – and independent central banks an unknown aspiration, the limitations to fiscal policies seemed remote and manageable through discretionary decisions made by well-informed and well-intended policy makers – a vision readily accepted and reinforced by the latter. However, brutal and unanticipated international disturbances in 1971–73, followed by major divergences within the EU over how to react to them, effectively removed EMU from the agenda for 15 years, not least because the experience undermined confidence in fiscal policies.

5 Major scope, few limitations in fiscal policy: mainstream economics and politics

The foundations for rediscovering such confidence do look more solid today than 50 years ago. Above all, the EU institutional framework has been strengthened greatly by the start of EMU, notably by the presence of a federal central banking system capable of addressing financial stability risks and gaining time when tensions arise in sovereign debt markets. A sense of collegiality has become extended beyond the circle of central bankers to those of finance ministers and other national officials, while procedures of mutual surveillance

and of the capacity of the Commission to conduct them have become well established.

Yet vulnerabilities in the European construction remain and they are bound to be exposed further, if the bargain underlying the Treaty is pushed further into the background. That bargain between groups of countries that have remained dissimilar was for the weaker economies to agree to some limitations on the scope for fiscal policies in return for a more stable and unified monetary and financial framework. It can be argued fairly that the Treaty model for coordinated policy making was in itself a product of the swing in mainstream economics in the direction of emphasizing longer-term commitments and prudence in both monetary and fiscal policies. The swing was reinforced by the perceived self-interest of central bankers and other key officials at the time. If so, a correction is inevitable and appropriate; mainstream economics is progressing over time, and even if that process tends to occur in spirals, to use an image of Schumpeter, rather than more linearly, it should be taken into account in designing policy responses. But if the swings then become reinforced by political cycles, a need for an inertial element of continuity in the policy framework could become valuable. In the present context that would require a recognition of the case for defining some limitations to the scope for fiscal policies in order to avoid painful and more improvised future corrections.

6 References

- Gros, D., Thygesen, N., (1998), *European Monetary Integration*, Addison, Wesley, Newman, London.
- Maes, I. Peters, S., (2020), *A Dane in the making of European Monetary Union – A conversation with Niels Thygesen*, Working Paper Research 382, Banque Nationale de Belgique, May.

Die Rolle der Fiskalpolitik in der COVID-19-Krise: Umfang und Grenzen

Die fiskalpolitische Reaktion auf die COVID-19-Pandemie war umfassend und mutig auf nationaler Ebene, und innovativ durch eine beispiellose gemeinsame Kreditaufnahme der EU, wobei ein Teil der Erlöse an die Mitgliedstaaten weitergeleitet wird. Der Spielraum für fiskalpolitische Maßnahmen ging weit über das hinaus, was im Vertrag von Maastricht vorgesehen war, und spiegelte einen grundlegenden Wandel in der Mainstream-Ökonomie wider, der durch Verschiebungen der politischen Präferenzen noch akzentuiert wurde. Die gegenwärtige Politik markiert eine Rückkehr zu dem Vertrauen in das Potenzial der Fiskalpolitik des ersten Versuchs einer EWWU, des Werner-Plans von 1970, allerdings heute in einem vielversprechenderen Umfeld. Dennoch sollten die Grenzen dieser Politik in Form einer noch nie da gewesenen Verschuldung genau beobachtet werden, auch wenn sie noch so fern erscheinen mögen.

JEL Codes: A11, B22, E60, F50, N74

Building-back-better after the COVID-19 crisis in Europe: The twin transition and divergence

Marco Buti¹, István P. Székely^{2, 3}

Building back better by going green and digital is the way out of the COVID-19 crisis in Europe. Next Generation EU supports this twin transition. However, these are among the most knowledge-intensive and innovation-driven sectors, which require not only massive investment but also high-quality institutions. Moreover, the twin transition will also require a larger pool of high-skill labour more evenly distributed among member states. Thus, the quality of private and public institutions and labour skills need to be improved and made more even among member states to arrest the tendency of divergence in the European Union.

The COVID-19 crisis is posing the biggest challenge ever to the European Union, both economically and socially. An important characteristic of such big crises is that they tend to accelerate already existing trends in an economy. Moreover, this crisis also made a uniquely positive impact by focusing the minds of political leaders on overcoming the crisis by pushing forward with the key policy priorities laid out by the new European Commission just before the pandemic started. That is, to go green and digital, which requires massive public and private investments. The crisis made it also imperative to arrest the trend of divergence in the Union and to address the major differences among member states regarding their fiscal capacities to undertake the necessary public investment (Buti and Papacostantinou, 2021).

1 Divergence among member states in the EU

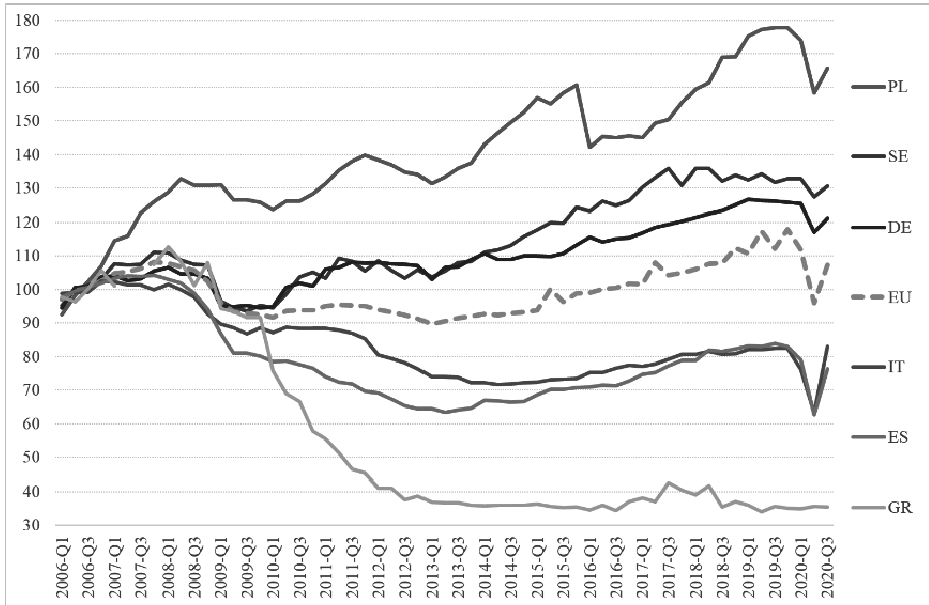
In the aftermath of the 2008–2013 crisis, the Union had one of the longest periods of uninterrupted recovery. Nevertheless, divergence remained a main characteristic of post-crisis development. As recalled in Buti (2020), amongst the large Eurozone members, Germany and Italy are at the two ends of the spectrum: between 2008 and 2021, the gap between the two countries amounted to some 20 points of GDP (+12 for Germany, –8 for Italy). This divergence was most important in investment (Figure 1). Settling on such divergent paths of investment determines the growth potentials of member states to a large extent.

¹ European Commission and LUISS, Rome.

² European Commission and Corvinus University of Budapest.

³ The views expressed are solely those of the authors and do not necessarily represent the official views of the European Commission.

Figure 1: **Divergence in investment in the European Union following the 2008–13 crisis**



Sources: The authors’ own calculations based on data from Eurostat.

Notes: Gross fixed capital formation. Quarterly data, volume indices, the average for 2006=100. Seasonally and calendar-adjusted data.

With a major divergence also in the fiscal space of member states, when the COVID-crisis hit the European economy, it was essential to create a joint EU-level facility that provides support where it is most needed and focuses on investment. This way, it can help restore the growth potential and promote the twin transition, while helping to arrest the tendency of divergence within the Union. The Next Generation EU, particularly the Recovery and Resilience Facility, intends to serve all these important goals.

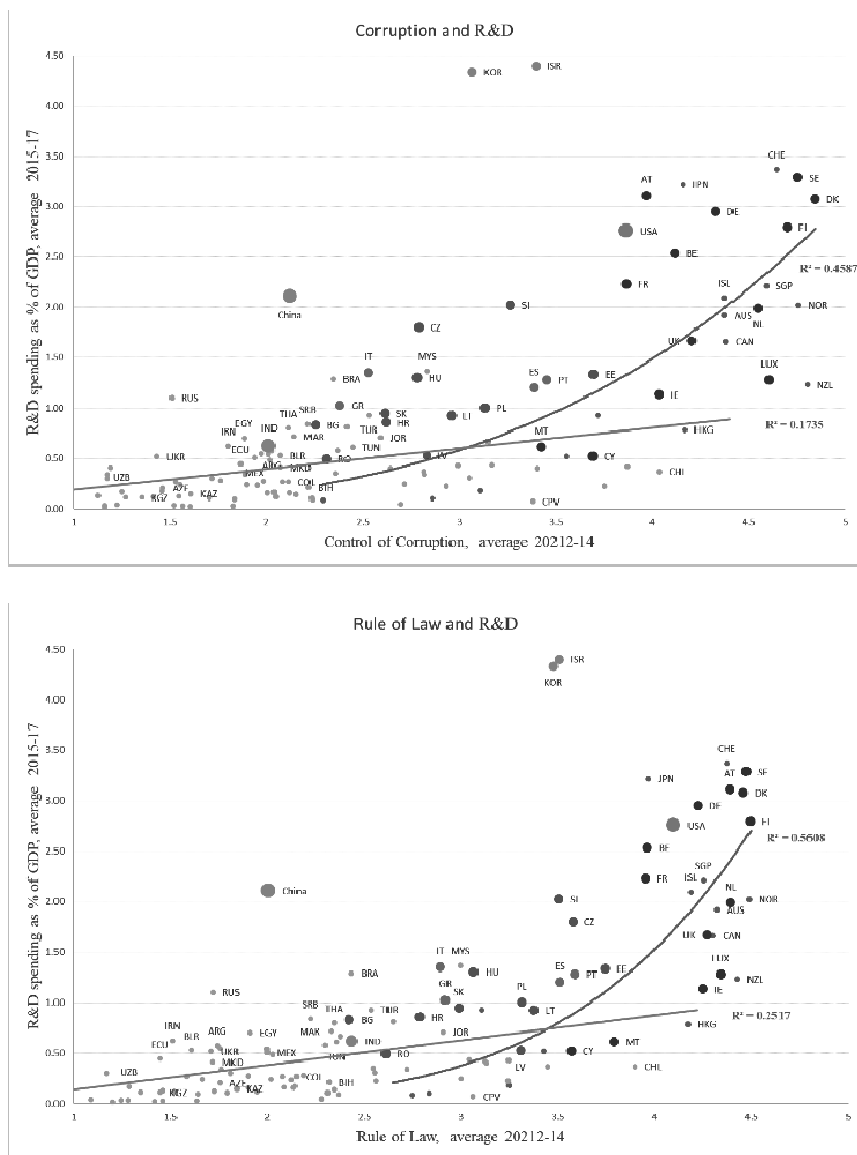
The Recovery and Resilience Programmes will have to devote 37% of the resources to the green transition and 20% to the digital transition. Their implementation will be based on a combination of investment projects and reforms since, to remove growth bottlenecks, it is necessary to provide the necessary resources and review the rules of the game.

If the Next Generation EU is successful in accelerating the shift towards a green and digital economy, this will also entail a major expansion of knowledge-based and innovation-driven sectors and activities. Such activities are highly dependent on institutional quality and human capital, more so than other activities. We turn to these two aspects now.

2 The quality of institutions

Institutional quality is a major driver of development (North, 1990, Acemoglu et al, 2005). This is particularly true for countries with knowledge-based and innovation-driven economies. In Figure 2, we capture institutional quality by the control of corruption and respect of the rule of law.

Figure 2: Impact of corruption control and rule of law on R&D at different development levels



Source: Székely, 2020, the author's own calculations based on data from the World Bank.

Notes: Based on the corresponding WGI sub-indices, both calculated as averages for 2012–14 and

increased by 2.5 to make observations non-negative. Trend lines in gray are for the bottom four quintiles of countries by per capita GDP in PPP, averaged for 2015–17, observations in grey. Trend lines in dark blue are for the upper quintile countries, observations in light blue. Observations in dark blue are EU countries. Southern European EU countries are in green, EU11 are in red.

As both charts above suggest, the relationship between institutional quality and R&D intensity is relatively weak and seems linear for the bottom four quintiles of countries based on per capita GDP. However, for the highest quintile, for the most developed countries in the world, it becomes much stronger. The figure suggests that the nature of the relationship between the quality of institutions and the relative size of research and development in an economy is turning highly nonlinear as countries move towards a knowledge-based, innovation driven activities. This may well reflect the increasing importance of allocative efficiency as an economy approaches the frontier of economic development (Acemoglu et al, 2006). Many EU countries in Western and Northern Europe belong to this group, and several others in Southern and Central Eastern Europe have or are about to enter the transition towards this phase of development.

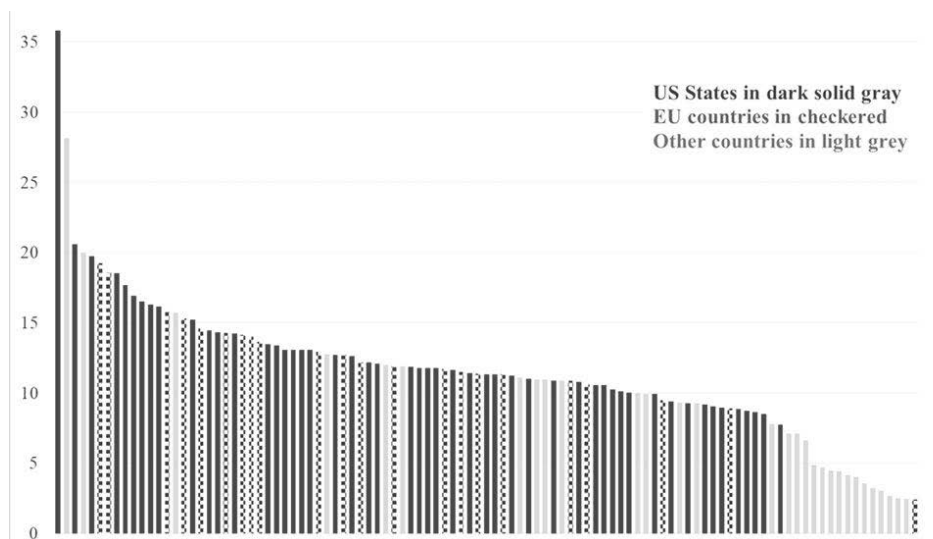
These charts show correlation, causality may well run in both directions and there may be common causes driving both factors, quality of institution and innovation. Nevertheless, if one observes a deterioration of institutional quality in a country, as it happened, for example, in the Southern European EU member states in the past decades (Székely and Kuenzel, 2021), it is unlikely that such a country will be able to attract knowledge-based and innovation-driven activities and firms.

In similarly large economic areas as the EU but with lower levels of overall development, such as China, the locational choices of companies for their R&D intensive activities inside the area are also greatly influenced by the quality of institutions (Zhou, 2014). This suggests that is the nature of the activity that requires a location with good institutions, even at a lower level of overall development. The role of differences in institutional quality is also an important factor that drives divergence among the development of regions within countries, even for the most developed countries (Charronet al, 2014).

3 Human capital

Success with moving towards a green and digital economy will also critically depend on the availability of high-skilled people who can help companies adopt the new technologies and business models such twin transition requires. There are pronounced differences among EU countries in this regard too, which already influence the location of high value-added economic activities in the EU. This impact is likely to increase further.

Figure 3: Share of people with at least a master degree in the total population of 25+, 2017



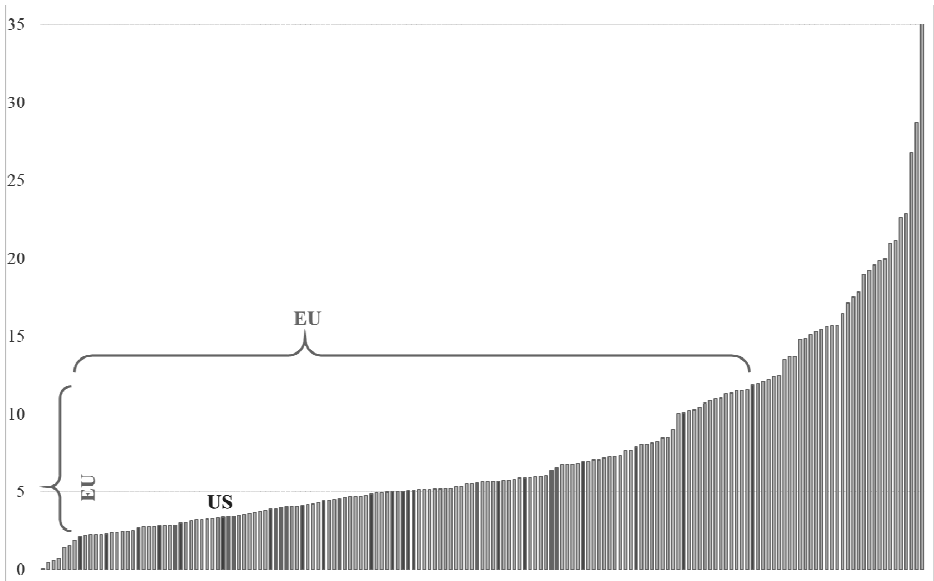
Sources: World Bank, World Development Indicators and US Census Bureau, American Community Survey (ACS).

Note: Data for US states are centered 5-year averages for 2017 (2015–19). In calculating the ranges for the US and EU shown in the chart, the averages are taken for the top and bottom three countries.

As Figure 3 shows, there is a similar dispersion among US states regarding the share of high-skill people in the total population, albeit perhaps less so at the lower end. With a stronger fiscal capacity at the central level, particularly a federal social security system, the US is perhaps better equipped to deal with the consequences of such dispersion among its member states.

The capacities of EU member states to employ fully their high-skill people also differ significantly (Figure 4). These differences are also very likely to be closely related to institutional weaknesses that tend to keep away firms in knowledge-intensive sectors. Hence, with an increasing demand for high-skill labour stemming from the twin transition, and given the overwhelming need to arrest divergence, reforms that reduce such differences are paramount.

Figure 4: **Unemployment rate among people with an advanced degree, 2000–2018 averages**



Source: World Bank, World Development Indicators.

Note: The columns for the EU countries are shaded in dark blue, for the US in black.

Accelerating concentration of high value-added activities among and within EU member states, driven by locational choices of firms in dynamic innovative industries also shifts the tax base in a major way. While within countries, national fiscal systems can mitigate the consequences of such trend to some extent, even at the national level a major acceleration of such trend can pose difficult challenges. However, as there is still a very limited fiscal capacity at the European level, mitigating the negative side effects of strengthening divergence would be a much more difficult task for the EU as a whole. As the experience of the EU's eastern enlargement suggests, the asymmetries of a rapid, market-driven economic integration can pose major policy challenges even in highly successful countries (Buti and Székely, 2019).

With digitalization and a possibly increasing role of teleworking because of the pandemic, mostly high-skill employees will also enjoy more choices regarding where they live. So far, this has been mostly driven by the locational choices of firms (and government institutions). However, these new post-COVID trends can add the locational choices of individuals who are teleworking as a new factor driving agglomeration.

This can further accelerate divergence, possibly more so within countries. The concentration of high-skilled people in the EU is rather high and it has been increasing in the past decades (Székely, 2020). The quality of institutions appears to be a major factor in this regard too, albeit perhaps other aspects of institutional quality, such as the quality of public services, education or health care, play an important role. Therefore, the quality of institutions and the qual-

ity of human capital is likely to reinforce each other in the impact on innovation activities, in a vicious or virtuous cycle.

It will be critical for EU member states to improve the overall level of institutional quality and reduce unevenness among countries and regions in this regard. The Recovery and Resilience Facility is designed to give a major impetus to growth-enhancing reforms and improvements in institutional quality. While this is a major step in the right direction, with the twin transition taking off, more may be needed particularly regarding efforts to make institutional quality more even and thus promote convergence among countries and regions, and to reduce path dependence of developments.

4 Conclusions

The strategy of going green and digital, if successful, will no doubt lift the growth potential of the EU also by increasing the share of knowledge-intensive and innovation-driven sectors and activities. However, on the other hand, this will further strengthen the already strong agglomeration trends in the EU as such sectors and activities tend to be much more concentrated than economic activities in general, among countries, and among regions within countries. Moreover, research suggests that differences in institutional quality among countries and among regions within countries are a major factor driving such agglomeration. This characterizes development globally and the EU is no exception in this regard.

The EU has been very successful in promoting trade and FDI, which are important drivers of development. However, it has been much less successful in accelerating institutional development in its member states in the past decades (Székely and Kuenzel, 2021). Without improvements on this front, promoting green and digital transition will hit a barrier, and may further aggravate potentially harmful divergence within the Union.

Recognizing the importance of institutional quality and the weaknesses of the institutional channel in the EU, the Recovery and Resilience Facility not only supports investment to a significant extent, but puts equal emphasis on promoting critical reforms and, through this, better institutions. Focusing on investment that supports green and digital transition will help accelerate growth by enhancing productivity and environmental sustainability. Flanking reforms can help distribute the benefits of this more equally among countries and regions within the EU, thus enhancing coherence. In turn, faster growth with enhanced coherence will make development socially more sustainable. Good implementation is the key to success in this regard, which, if happens, will make the European project more sustainable, economically, socially, and politically.

5 References

- Acemoglu, D., Aghion, P., Zilibotti, F., (2006) Distance to frontier, selection, and economic growth. *Journal of the European Economic Association* 1, pp. 37–74.
- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. A., (2005), Institutions as a fundamental cause of growth. In Aghion P., Durlauf S. N., (eds), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1a (pp. 386–454). New York, NY: North-Holland.
- Buti, M., (2020), A tale two crises: Lessons from the financial crisis to prevent the Great Fragmentation. *VoxEu.org* (CEPR), 13 July 2020.
- Buti, M., Papacostantinou, G., (2021) The legacy of the pandemic: how COVID-19 is reshaping economic policy in the EU, *CEPR Policy Insights*, forthcoming.
- Buti, M., Székely, I. P., (2019), Trade shocks, growth and resilience: Eastern Europe's adjustment tale. *VoxEu.org* (CEPR), 28 June 2019.
- Charron, N., Dijkstra, L., Lapuente, V., (2014), Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States, *Regional Studies*, 48:1, pp. 68–90,
- North, D. C., (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- Székely, I. P., (2020) The knowledge channel and the EU. University of Colorado, Boulder, CEUCE, May 2020, mimeo.
- Székely, I. P., Kuenzel, R., (2021), Convergence of the EU member states in Central-Eastern and South Eastern Europe: a framework for convergence inside a close regional cooperation. In: Landesmann, M., Székely, I. P., (eds), 2021. Does EU membership facilitate convergence? The experience of the EU's eastern enlargement. Volume I, Palgrave-Macmillan, pp. 27–87.
- Zhou, Y., (2014), Role of Institutional Quality in Determining the R&D Investment of Chinese Firms. *China & World Economy*, 22 (4), pp. 60–82.

Wiederaufbau nach der COVID-19-Krise in Europa: Der doppelte Übergang und der Zusammenhalt

„Build Back Better“ mit einem Fokus auf Nachhaltigkeit und Digitalisierung ist der beste Weg aus der COVID-19-Krise in Europa. Next Generation EU unterstützt diesen doppelten Strukturwandel. Allerdings gehören diese Bereiche zu den wissensintensiven und innovationsgetriebenen Sektoren, die nicht nur massive Investitionen, sondern auch qualitativ hochwertige Institutionen erfordern. Darüber hinaus erfordert der Strukturwandel auch einen größeren Pool an hoch qualifizierten Arbeitskräften, die gleichmäßiger auf die Mitgliedsstaaten verteilt sind. Daher müssen die Qualität der privaten und öffentlichen Institutionen und die Qualifikationen der Arbeitskräfte verbessert und zwischen den Mitgliedsstaaten ausgeglichener gestaltet werden, um die Tendenz der Divergenz in der Europäischen Union aufzuhalten.

JEL Codes: FO1, E10, F02, O30, Q44, Q56

How to shape the post-COVID-19 economic recovery?

Global Debt Leverage: Near-Term Crisis Unlikely, Even As More Defaults Loom

Alexandra Dimitrijevic, Terence Chan, David Tesher¹

Record debt burden. We estimate global debt to have hit a record 201 tr USD by end-2020, equivalent to 267% of GDP. But a near-term debt crisis is unlikely given the continuing recovery of the global economy. We project global debt-to-GDP to ease to 258% by end-2021 before steadying at around 255%–256% in 2022–2023. The recovery is predicated on a successful vaccine rollout, availability of credit, and rebounding demand.

Still more defaults. Higher global leverage still means elevated default risk. Defaults may hit levels not seen since 2009. Heavy corporate debt may delay the recovery of credit metrics beyond 2022 for hard-hit sectors, such as airlines and leisure.

Market repricing risk. As the COVID-19 recovery gathers pace, interest rates are beginning to normalize. Investors' reset of risk-return expectations could see financial and real asset repricing, debt servicing costs rise, and funding accessibility dry up. A rapid and volatile reset path is a worry.

1 High Leverage to Ease in 2021

Debt surge. We estimate global debt-to-GDP leaped 14% to 267% by end-2020. This higher leverage, together with a challenging economic and operating environment, has led us to lower 23% of corporate and sovereign issuer ratings globally². However, we expect leverage growth to level off in the coming years as corporates earnings recover, governments rebuild balance sheets, and households reduce new borrowings. We project global debt-to-GDP to ease to 258% by end-2021 before steadying at around 255%–256% in 2022–2023.

Default risk. Default risk remains for corporates especially if cash flows and earnings do not return to pre-pandemic trends before governments begin withdrawing their fiscal and monetary stimulus. We expect speculative-grade default rates could increase further in 2021, after more than doubling in 2020.

Rising bond yields. A normalization of interest rates owing to a strong COVID recovery is natural. That said, the speed and volatility of the path towards normalization is more of a concern. The sharp upward trajectory of longer-term US nominal yields in Q1 2021 is noticeable. Yet the real yield component is also important from a credit perspective. A gradual (but not rapid)

¹ S&P Global Ratings. The data and opinions expressed in this article are as of March 10, 2021.

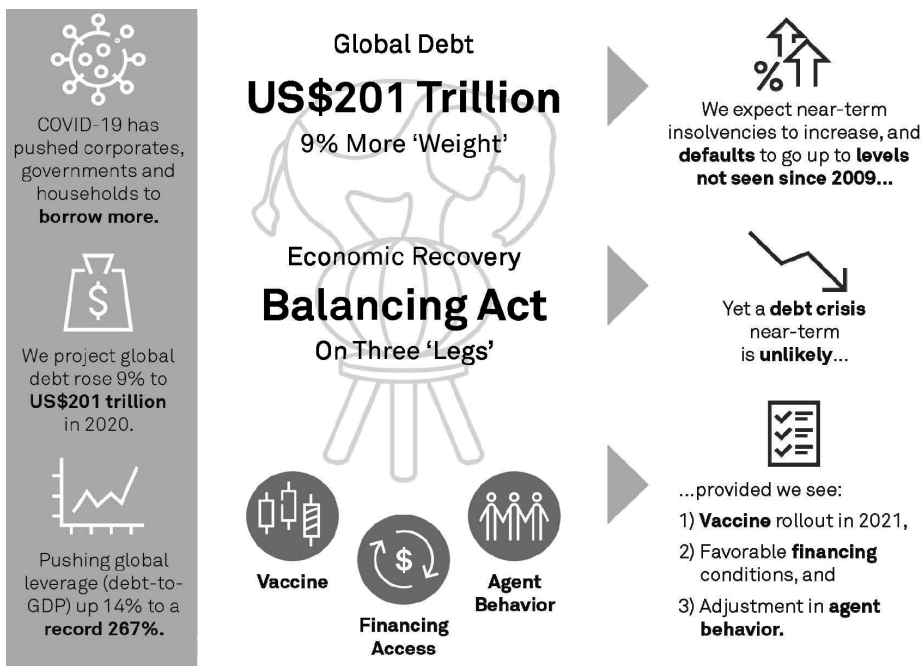
² COVID-19-And Oil Price-Related Public Rating Actions On Corporations, Sovereigns, International Public Finance, And Project Finance To Date, published Feb. 24, 2021, <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/200318-covid-19-coronavirus-related-public-rating-actions-on-non-financial-corporations-to-date-11393186>.

rise in real yields could simply reflect improved confidence in the economic outlook (inflation expectations would seem to imply the same). Credit spreads may drift higher as real yields rise, but again this could simply mean more confidence of the future.

Nevertheless, markets have shown a tendency to react strongly to the withdrawal of policy stimulus and this point may be brought closer by the recovery implicit in rising yields. A rapid and volatile reset of investors risk-return expectations could see a sharp repricing of financial and real assets (eg bonds, real estate), rising debt servicing costs (impacting borrowers who assumed rates would be ‘lower for longer’) and drying up funding accessibility for some borrowers.

Near-term debt crisis unlikely. Our view is based on our base-case assumption of a continuing, albeit choppy, global economic recovery. The recovery, in turn, is predicated on the widespread rollout of COVID-19 vaccines in 2021, continuing accommodative financing conditions, and adjustments in corporate, government, and household (ie, economic agents) spending and borrowing (Figure 1).

Figure 1: **Global Debt Balancing Act - Vaccine, Financing Access & Behavior**



Source: S&P Global Ratings. See appendix for sources and notes.

But default rates will rise. Our baseline expectation is for the US trailing-12-month speculative-grade corporate default rate to rise to 7% by end-2021 from 6.6% in December 2020³. For Europe, the equivalent expectation is 6.5% by end-2021 from 5.3% in December 2020⁴.

Base-case risks. Risks to our base case include disorderly reflation, a spike in policy rates or even wider credit spreads, spread of harder-hitting COVID-19 strains, poor vaccine take-ups, and consumption demand rebounding less than we expect as a result of structural shifts.

2 Liquidity Tap Remaining Open

Benchmark interest rates. Unprecedented fiscal stimulus from governments, combined with massive central bank monetary stimulus, has kept the liquidity tap open for corporates through the bond markets and bank loans. We expect benchmark interest rates to remain low going into 2023.

Major banks will absorb losses. A substantial portion of global debt is funded by banks. We expect most major banks should be able to absorb credit losses, given core earnings⁵. For banks globally, we forecast credit losses of about 1.8 tr USD for 2020 and 2021. The recovery of banking systems to pre-COVID-19 financial strength will vary significantly across geographies⁶.

Continued lending. Banks should largely be able to continue lending, moving back to business as usual by 2023. Regulators' responses to the economic shock have bolstered banks' ability and willingness to lend and support customers.

Credit access risk. Government monetary and fiscal policies have pushed up or supported the prices of financial and real assets. While we expect policy rates to remain low, creditors fearing inflation or reacting to an unexpected adverse event could reset risk-return expectations, resulting in higher servicing cost of debt and reduced funding accessibility.

³ The U.S. Speculative-Grade Corporate Default Rate Could Reach 7% By December 2021, published Feb. 18, 2021, <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/210218-default-transition-and-recovery-the-u-s-speculative-grade-corporate-default-rate-could-reach-7-by-december-11842076>.

⁴ The European Speculative-Grade Corporate Default Rate Could Reach 6.5% By December 2021, published Feb. 25, 2021, <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/210225-default-transition-and-recovery-the-european-speculative-grade-corporate-default-rate-could-reach-6-5-by-11851756#:~:text=Key%20Takeaways,from%205.3%25%20in%20December%202020>.

⁵ Lower And Later: The Shifting Horizon For Bank Credit Losses, published Feb. 2, 2021, <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/210202-lower-and-later-the-shifting-horizon-for-bank-credit-losses-11821801#:~:text=Key%20Takeaways,%242.1%20trillion%20in%20July%202020.&text=Still%2C%20further%20upticks%20could%20continue,will%20incur%20net%20operating%20losses>.

⁶ See Global Banking: Recovery Will Stretch To 2023 And Beyond, published Sept. 23, 2020.

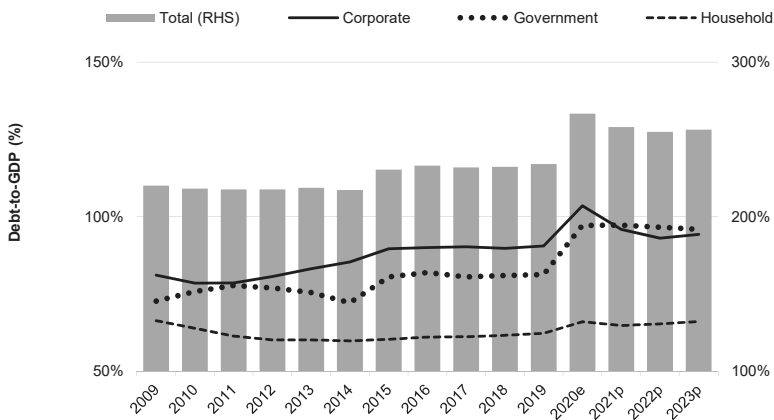
3 Economic Recovery will shape Leverage Trends

Shape of economic recovery. Naturally, the shape of the post-pandemic recovery will factor into how much and how quickly corporates, governments and households can trim debt, if at all. We forecast real global GDP growth at 5.0% in 2021, 4.0% in 2022 and 3.6% in 2023⁷. There is an upside potential in the forecasts given the momentum of the vaccine rollout. Meanwhile, downside risks include governments imposing lockdowns to fight new waves of COVID-19, avoiding necessary structural changes, or premature fiscal or monetary tightening.

Global leverage trajectory. Global debt-to-GDP has been rising for many years; the pandemic simply exacerbated it (Figure 2). But after the surge in 2020, we expect global leverage to moderate and flatten toward 2023.

Leverage trends vary. The leverage trends among economies vary. The nominal jump in government debt looks to be highest in North America (Figure 3), mostly driven by government debt in the US. We see similar leverage patterns for Europe (Figure 4). Although China was hit first, the economic effects have been relatively limited, leading to a comparatively subdued increase in leverage for emerging markets (Figure 5).

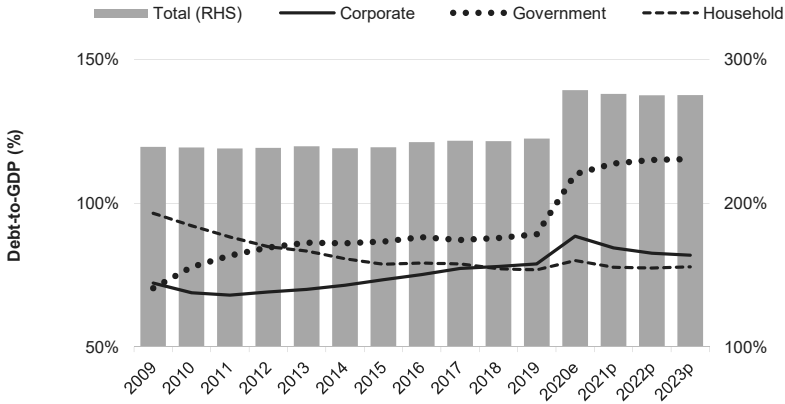
Figure 2: **Global: COVID-19 Aggravates Debt Rise**



e – estimate. p – projection. See appendix for sources and notes.

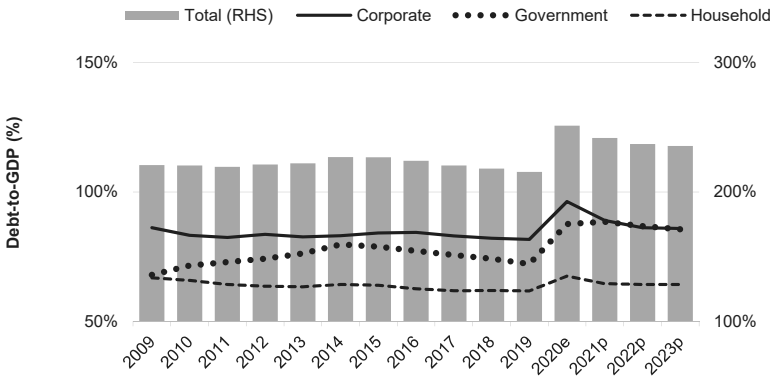
⁷ Global Economic Outlook: Limping Into A Brighter 2021, published Dec. 4, 2020, <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/pdf-articles/201203-global-economic-outlook-limping-into-a-brighter-2021-100047799>.

Figure 3: North America: 23% Leap in Government



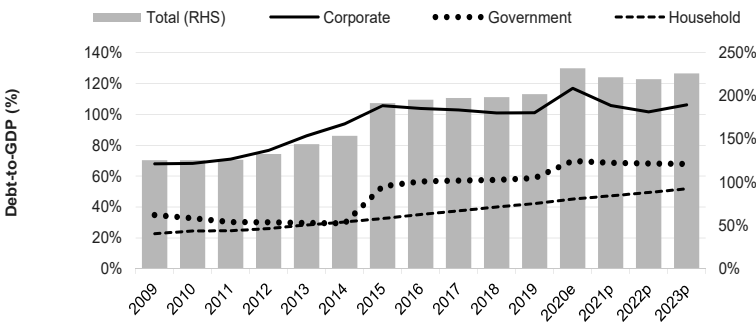
e – estimate. p – projection. See appendix for sources and notes.

Figure 4: Europe: Up Across the Board in 2020



e – estimate. p – projection. See appendix for sources and notes.

Figure 5: Emerging Markets: Low China Increase Caps Overall Growth



e – estimate. p – projection. See appendix for sources and notes.

Table 1: **Projected Debt-to-GDP (%) by Region and Borrower Sector, 2019–2023**

| Geography | Sector | 2019 | 2020e | 2021p | 2022p | 2023p |
|------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| North America | Corporate | 79% | 89% | 84% | 83% | 82% |
| | Government | 89% | 110% | 114% | 115% | 115% |
| | Household | 77% | 80% | 78% | 77% | 78% |
| | Total | 245% | 279% | 276% | 275% | 275% |
| Europe | Corporate | 82% | 96% | 89% | 86% | 86% |
| | Government | 72% | 88% | 88% | 87% | 86% |
| | Household | 62% | 67% | 64% | 64% | 64% |
| | Total | 215% | 251% | 242% | 237% | 236% |
| Asia-Pacific | Corporate | 117% | 127% | 115% | 111% | 114% |
| | Government | 88% | 99% | 96% | 95% | 94% |
| | Household | 59% | 61% | 62% | 64% | 66% |
| | Total | 264% | 288% | 273% | 270% | 274% |
| Latin America | Corporate | 41% | 56% | 53% | 51% | 52% |
| | Government | 61% | 74% | 75% | 74% | 73% |
| | Household | 26% | 26% | 26% | 27% | 27% |
| | Total | 128% | 156% | 154% | 152% | 152% |
| Emerging Markets | Corporate | 101% | 117% | 106% | 102% | 106% |
| | Government | 59% | 70% | 69% | 68% | 68% |
| | Household | 42% | 45% | 47% | 49% | 52% |
| | Total | 202% | 232% | 221% | 219% | 226% |
| Global | Corporate | 91% | 104% | 96% | 93% | 94% |
| | Government | 81% | 97% | 97% | 97% | 96% |
| | Household | 62% | 66% | 65% | 65% | 66% |
| | Total | 234% | 267% | 258% | 255% | 256% |

e – estimate. p – projection. See appendix for sources and notes.

Largest leverage hikes in 2020. Our debt-to-GDP projections for corporates, governments and households show that while Europe is estimated to have the biggest percentage-point jump in total debt-to-GDP in 2020 (from 215% to 251%, or 36 percentage points), Latin America will see the largest proportional increase (from 128% to 156%, or 21%) (table 1).

Earnings rebound may be weak. The unprecedented fiscal and monetary stimulus – along with lenders' loan forbearance – have stabilized capital markets. However, the stimulus has been less effective in spurring demand, com-

pounding the multiyear downtrend of corporate earnings⁸. As debt grows faster than earnings (and thus retained earnings), this heightens corporate default risk. There is also the structural shift in customer behavior, which benefits earnings in some sectors and leading players to the detriment of others.

4 Governments: One-Third of Sovereigns to Struggle with Leverage

Most sovereigns can stabilize leverage. Over two-thirds of sovereigns should manage to either stabilize debt-to-GDP or set it on a downward path by 2023, though from historically high levels⁹ (Figure 6). But that still leaves around one-third of governments facing rising debt beyond 2023. As the pandemic keeps economies under tight lockdowns, delaying the recovery, further government efforts to sustain the economy will continue to erode fiscal buffers. This could pressure a wider group of sovereign ratings in 2021 and later¹⁰.

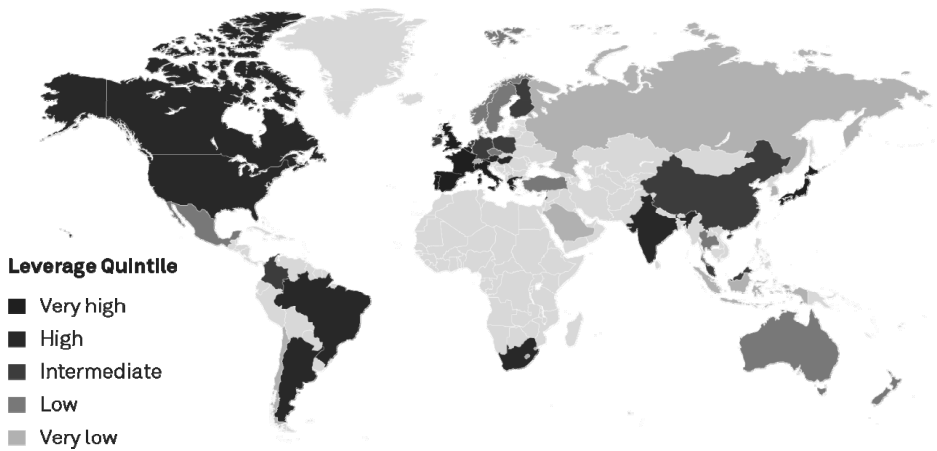
Different starting conditions. Since different countries entered the crisis with different structural economic conditions, the large increase in debt poses more risks for some (those that already had high debt, as well as less capacity to implement significant and effective monetary and fiscal policies) than for others.

Risks over the long term. Risks to long-term fiscal stability are numerous and include prolonged lockdowns, political resistance to growth-enhancing structural reforms, and premature monetary tightening. The key assumption is that large amounts of new sovereign debt will fund productive activity and help boost national incomes and government revenues in the medium to long term.

⁸ Next Debt Crisis: Earnings Recession Threat, published Sept. 30, 2019, <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/190930-next-debt-crisis-earnings-recession-threat-11168213#:~:text=Corporate%20leverage%20is%20worsening%20in,indicator%20of%20an%20economic%20recession.>

⁹ Sizing Sovereign Debt And The Great Fiscal Unwind, published Feb. 2, 2021, <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/210202-sizing-sovereign-debt-and-the-great-fiscal-unwind-11824774.>

¹⁰ Sovereign Debt 2021: Global Borrowing Will Stay High To Spur Economic Recovery, published Mar. 1, 2021, <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/210301-sovereign-debt-2021-global-borrowing-will-stay-high-to-spur-economic-recovery-11849853#:~:text=Figure%207-,Sovereign%20Borrowings%20In%202021%20Will%20Remain%20Sizable,or%206.5%25%20of%20global%20GDP.>

Figure 6: **Government Debt-to-GDP (%), 2020e**

e – estimate. See appendix for sources and notes.

Some sovereigns are more exposed to the risk of a spike in interest rates, sudden loss of access to funding, and disappointing GDP growth. Current benign conditions in the financial markets reflect massive liquidity injections and backstops from central banks, huge fiscal stimulus to sustain demand, and an assumption of economic recovery from the pandemic next year. A deterioration in market conditions would likely damage comparatively weak sovereigns.

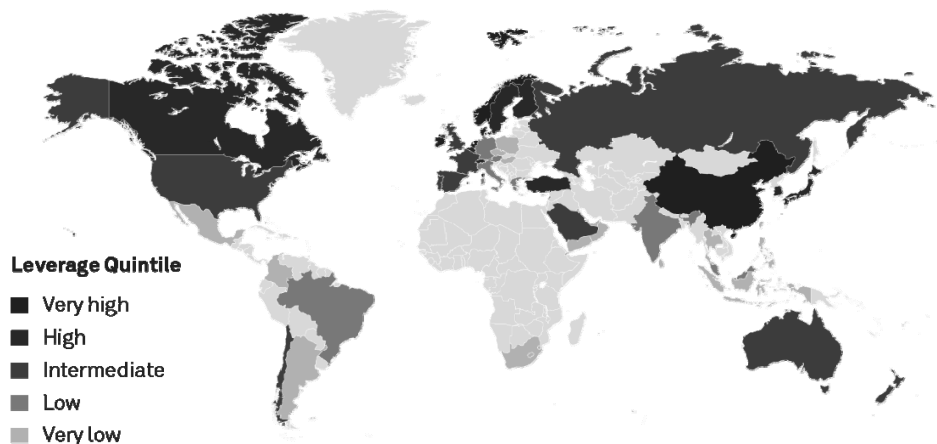
Emerging markets, likely to benefit from capital flows looking for yield amid low or negative interest rates in the developed world, are more vulnerable to the loss of cheap funding, as many of them rely heavily on foreign-currency funding. This exposes them to the double risk of a sudden rise in interest rates and a depreciation of their own currencies.

5 Corporates: Some New Debt was precautionary

Pandemic debt build-up. Emergency measures by authorities in developed markets helped stabilize financial markets and channel liquidity to corporates, including through a massive increase in corporate debt issuance. Nonfinancial corporate (NFC) debt issuance reached 2.96 tr USD globally in 2020 –36% more than the total volume in 2019, and a new record high. We project NFC issuance to decrease 4%–14% in 2021¹¹. Weaker earnings and higher debt combined to raise NFC leverage materially in 2020 (Figure 7).

¹¹ Global Financing Conditions: Bond Issuance Could Decline 3% to 8 tr USD In 2021, published Jan. 28, 2021, <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/210128-credit-trends-global-financing-conditions-bond-issuance-could-decline-3-to-8-trillion-in-2021-11817830>.

Figure 7: Corporate Debt-to-GDP (%), 2020e



e – estimate. See appendix for sources and notes.

Recovery and debt. Our views of recovery are stabilizing after several COVID-19 vaccines were approved and as visibility into the nascent vaccine rollout grows¹². It may take until well into 2022 or, in some cases, 2023 and beyond for many NFC sectors to recover to 2019 credit metrics. Leisure and travel, especially those focused on business and international travel, remain pressures, compounding the impact of higher debt loads for those sectors and in many cases, further delaying a recovery.

How companies used debt raised. Many borrowers have used the debt proceeds to put cash on their balance sheets or to refinance. We estimate that US investment-grade NFCs have kept about three-quarters of funds raised in 2020 through debt issuance on their balance sheets. In Europe, that equivalent proportion is just over 50%. The uncertain outlook in 2021 could lead companies to keep cash for insurance, particularly given the low opportunity cost.

Other companies have used proceeds to counter cash outflows caused by the drop in revenues. Borrowers in sectors hard-hit by the slump – including airlines, hotels, and other travel and leisure segments – may find it more difficult to service their debt. We expect a further increase in defaults that could remain for some time, particularly in these sectors.

Future debt growth. As the global economic recovery picks up, the need to strengthen balance sheets will limit future debt growth, particularly in developed markets. Assuming debt growth remains below nominal global GDP growth, we anticipate a recovery in global NFC debt-to-GDP to around 94% by 2023 from 104% at end-2020. That said, low interest rates will likely keep debt attractive relative to equity, tempering leverage decline in emerging markets.

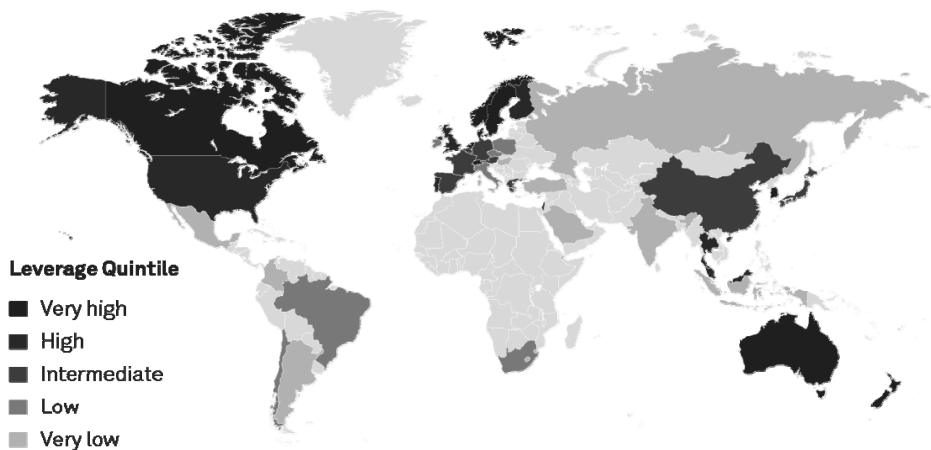
¹² COVID-19 Heat Map: Some Bright Spots In Recovery Amid Signs Of Stability, published Feb. 17, 2021, <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/210217-covid-19-heat-map-some-bright-spots-in-recovery-amid-signs-of-stability-11841918>.

6 Households: More Debt-Averse in 2021

Households raised debt in 2020. Households globally took on more debt in 2020 as they deferred repayments to cope with the loss of some or all of their regular income, even though new household borrowing was sluggish. A key driver of the expected increase in household debt-to-GDP is the decline in GDP. We expect debt to level off as the economic recovery gains momentum and labor markets rebound.

Less new borrowings in 2021 expected. In the aftermath of financial and economic crises, consumers tend to take more cautious fiscal stances and, in any case, find it harder to borrow. However, this time around the process may take longer than usual, especially if the economic recovery fails to gain traction or stalls entirely, or if labor markets don't rebound. Consequently, after some incremental improvement in 2021, we expect the debt-to-GDP ratio to end 2023 at 66%, flat compared with 2020, but with geographical differences (Figure 8). Furthermore, significant fiscal and other support from public authorities, especially for low-income households, will help keep borrowing needs in check.

Figure 8: **Household Debt-to-GDP (%), 2020e**



e – estimate. See appendix for sources and notes.

Developed markets households most indebted. The most indebted households tend to be those in developed countries, owing to their superior average earning capacity compared to households in most emerging markets.

7 Appendix: Assumptions, Data and Approach

Borrowing, credit, debt

Used interchangeably. Refers to gross debt. Includes loans and debt securities (eg, bonds).

Corporates

Where debt data for nonfinancial corporations is sourced from the Bank for International Settlements (BIS), it should be noted that the term ‘corporation’ includes all entities that are capable of generating a profit or other financial gain for their owners, recognized at law as separate legal entities from their owners who enjoy limited liability, and/or set up for purposes of engaging in market production. Consequently, the BIS data may differ from those provided by national or multinational authorities or statistical bodies.

Data sources and assumptions for Figures table

Debt

- Corporates. For 2009–2019, we sourced “total credit to nonfinancial corporations” data from BIS’s long series on credit to the non-financial sector. Data on Austria, Belgium, Czech Republic, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Poland, Portugal, Spain and Sweden are based on ECB’s statistics on nonfinancial corporations (consolidated).
- Governments. For 2009–2019, we sourced the gross government debt data from our “Sovereign Risk Indicators”.
- Households. For 2009–2019, we sourced “total credit to households and non-profit institution serving households (NPISH)” data from BIS’s long series on credit to the non-financial sector.

Please note the BIS and ECB data may not necessarily be the same as the data we use in arriving at issuer ratings. The latter data needs to accord with our ratings methodologies. In addition, we exclude debt of financial institutions because such institutions are intermediaries.

Debt growth

- Corporates. For 2020–2023, we applied growth rates estimated by our analytical teams.
- Governments. For 2020–2023, we applied growth rates based on gross government debt projections available in our “Sovereign Risk Indicators”, published Dec. 15, 2020.
- Households. For 2020–2023, we applied growth rates estimated by our analytical teams.

GDP

We sourced the nominal GDP data from our “Sovereign Risk Indicators”.

Global sample

Global refers to a sample of 43 geographies: Argentina, Australia, Austria, Belgium, Brazil, Canada, Chile, China, Colombia, Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hong Kong SAR, Hungary, India, Indonesia, Ireland, Israel, Italy, Japan, Luxembourg, Malaysia, Mexico, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Russia, Saudi Arabia, Singapore, South Africa, South Korea, Spain, Sweden, Switzerland, Thailand, Turkey, United Kingdom and United States. These geographies are estimated to represent over 80% of world GDP.

Table 2: **Quintile thresholds based on debt-to-GDP 2020 estimates**

| | Corporate | Government | Household |
|---------------------|------------------|-------------------|------------------|
| Very high | 144% | 113% | 95% |
| High | 109% | 76% | 69% |
| Intermediate | 82% | 55% | 51% |
| Low | 57% | 40% | 31% |
| Very low | 15% | 5% | 5% |

Regional classification

- **North America:** US and Canada.
- **Europe:** Austria, Belgium, Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Russia, Spain, Sweden, Switzerland and U.K.
- **Asia-Pacific:** Australia, China, Hong Kong SAR, India, Indonesia, Japan, Malaysia, New Zealand, Singapore, South Korea and Thailand.
- **Latin America:** Argentina, Brazil, Chile, Colombia and Mexico.
- **Emerging Markets:** Latin America; Israel, Poland, Russia, Saudi Arabia, South Africa and Turkey (collectively EM-Europe, Middle-east and Africa); and China, India, Indonesia, Malaysia, Thailand (collectively EM-Asia-Pacific).

8 References

All references are S&P Global Ratings publications and retrieved from <https://www.spglobal.com/en/research-insights/articles/>.

Next Debt Crisis: Earnings Recession Threat, Sept. 30, 2019.

Global Banking: Recovery Will Stretch To 2023 And Beyond, Sept. 23, 2020.

Global Economic Outlook: Limping Into A Brighter 2021, Dec. 4, 2020.

Sovereign Risk Indicators, Dec. 15, 2020.

Global Financing Conditions: Bond Issuance Could Decline 3% To \$8 Trillion In 2021, Jan. 28, 2021.

Lower And Later: The Shifting Horizon For Bank Credit Losses, Feb. 2, 2021.

Sizing Sovereign Debt And The Great Fiscal Unwind, Feb. 2, 2021.

COVID-19 Heat Map: Some Bright Spots In Recovery Amid Signs Of Stability, Feb. 17, 2021.

The U.S. Speculative-Grade Corporate Default Rate Could Reach 7% By December 2021, Feb. 18, 2021.

COVID-19- And Oil Price-Related Public Rating Actions On Corporations, Sovereigns, International Public Finance, And Project Finance To Date, Feb. 24, 2021.

The European Speculative-Grade Corporate Default Rate Could Reach 6.5% By December 2021, Feb. 25, 2021.

Sovereign Debt 2021: Global Borrowing Will Stay High To Spur Economic Recovery, March 1, 2021.

Globale Schuldenlast: Kurzfristige Krise unwahrscheinlich, auch wenn weitere Ausfälle drohen

Rekord-Schuldenlast. Wir schätzen, dass die globale Verschuldung bis Ende 2020 einen Rekordwert von 201 Mrd USD erreicht haben wird, was 267% des BIP entspricht. Kurzfristig betrachtet ist eine Schuldenkrise angesichts der anhaltenden Erholung der Weltwirtschaft jedoch unwahrscheinlich. Wir gehen davon aus, dass die globale Verschuldung im Verhältnis zum BIP bis Ende 2021 auf 258% sinken wird, bevor sie sich in den Jahren 2022–2023 bei etwa 255%–256% einpendeln wird. Die Erholung basiert auf einer erfolgreichen Impfstoffpolitik, der Verfügbarkeit von Krediten und einer schnell anziehenden Nachfrage.

Häufigere Zahlungsausfälle. Ein höherer globaler Verschuldungsgrad bedeutet ein erhöhtes Ausfallrisiko. Die Ausfälle könnten ein Niveau erreichen, das zuletzt 2009 beobachtet wurde. Die hohe Verschuldung der Unternehmen könnte die Erholung der Kreditkennzahlen in stark betroffenen Sektoren wie Fluggesellschaften und Freizeitindustrie über das Jahr 2022 hinaus verzögern.

Risiko der Marktneubewertung. Während die COVID-19-Erholung an Fahrt gewinnt, beginnen sich langsam die Zinssätze zu normalisieren. Eine Anpassung der Risiko-Rendite-Erwartungen der Investoren könnte zu einer Neubewertung von Finanz- und Sachwerten führen, die Kosten für den Schuldendienst erhöhen und die Verfügbarkeit von Finanzierungen verschlechtern. Ein schneller und volatiler Reset-Pfad ist ein Grund zur Sorge.

JEL Code: F34

COVID-19 as a catalyser for digitalisation and the challenges for digital trade

Niclas Frederic Poitiers

The pandemic has proven to be a catalyst for digitalisation. However while digitalisation accelerated, the challenges for international digital trade also became more apparent. Different approaches and divergence in regulation with respect to the protection of personal data have become the most important barrier to digital trade. The fundamental right status of privacy gives the EU little room to manoeuvre, but finding a solution for data flows to the US and the UK as well as reducing barriers to digital trade within the Single Market should be a priority.

The COVID-19 pandemic had a profound impact on the way many professional services operate. While the flow of goods around the globe, after an initial collapse, was relatively unimpeded, the travel of persons was brought to a standstill¹. Travel bans and lockdowns have not only brought tourism to a halt, but also interrupted travel connecting services providers with their customers, business partners and subsidiaries. Many companies resorted to telework and video conferences: the use of video conferencing services like zoom has skyrocketed, and the pressure for governments and companies to digitalised their processes so they can operate remotely has increased considerably. While measuring productivity in professional services is difficult, reports of companies that plan not to return to a full in-office operation after the end of the pandemic are indicative that the switch to telework was not detrimental to productivity. On the contrary, the pandemic might have been a catalyst for digitalisation, forcing companies to review their processes and take up novel and potentially more productive digital tools.

While it is still unclear how much of this change will persist after the end of the pandemic, the newfound ability of some companies to operate entirely remotely foreshadows a future where the physical location of a business and its workers has become far less important. However, when services are provided across borders, they face significant hurdles, some of which have become even more difficult to overcome in the last couple of years.

¹ For an analysis on EU trade and travel see chapter 6 of Marcus, J. S., Poitiers, N., Guetta-Jeanrenaud, L., Grzegorzcyk, M., Röhner, N., Buckingham, S., Hortalforonda, F., Pelkmans, J., (2021), The impact of COVID-19 on the Internal Market, Publication for the committee on Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg.

1 Privacy regulation and the rise of “digital realms”

As a result of diverging regulation, the world is increasingly divided in what Aaronson and LeBlond (2018) call “data realms”². American “digital giants”, nurtured in an environment with world-class universities, deep (venture) capital markets and lax regulation, dominate the digital services landscape in most of the world. As their economic and political influence grew, Europe started to put in place an ambitious regulatory agenda. Most importantly, by declaring privacy a fundamental right and enacting stringent privacy regulation with GDPR, the EU diverged significantly from the *laissez-faire* American approach. The EU’s current plans on digital services regulation could further deepen this divide. This divergence has become a significant hurdle for the cross-border flow of data and trade of digital services.

Unlike the EU, China has been closed to foreign digital companies since the internet was introduced to the Chinese economy. Webpages are censored and foreign service providers are prevented from operating in the Chinese market. This led to the development of a “parallel universe” of digital services, many of which initially mimicked Western business models, but have become innovative in their own right. The Chinese government has the right to access all data stored in China, an approach that is fundamentally incompatible with the European data privacy framework. Other countries have banned Chinese digital services over cyber security concerns³. The Chinese government’s approach to control its citizens digital footprint has led other authoritarian governments to increase their influence over their national digital sphere⁴.

The fragmentation of data regulation is a considerable impediment for the flow of data and consequently the trade of services. The European strategy to facilitate the digital trade of services is centred around unilateral “adequacy decisions”, allowing the free flow of personal data to jurisdictions with similar levels of privacy protection. However, the EU considers currently only 8 countries to have adequate privacy protection, and notably absent are the EU’s two most important trading partners for services: the US and the UK. The EU (twice) had a framework that allowed for the transfer of data to the US using self-certification, and this was struck down (twice) by the ECJ over a lack of enforcement, in particular against governmental privacy infractions⁵. An alter-

² Aaronson, S. A., LeBlond, P., (2018), Another Digital Divide: The Rise of Data Realms and its Implications for the WTO. *Journal of International Economic Law* (21), pp. 245–272, doi:10.1093/jiel/jgy019.

³ The Trump administration initiated a ban on the Chinese app TikTok (a deadline concerning this ban is on hold <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-12-05/tiktok-sale-deadline-is-put-on-hold-as-talks-with-u-s-continue>) while India banned 59 Chinese apps over privacy concerns (see <https://economictimes.indiatimes.com/tech/internet/govt-to-ping-eu-to-align-its-data-law-with-gdpr/articleshow/70442538.cms>).

⁴ Russia and Turkey require personal data to be stored locally and limit the usage of encryption, see pp. 428–429 & pp. 488–489 of United States Trade Representative, 2020, 2020 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers.

⁵ See Marcus, J. S., (2020), New challenges to transfers of personal data from the EU to the United States. Bruegel Blog Post, July 2020, <https://www.bruegel.org/2020/07/new-challenges-to-transfers-of-personal-data-from-the-eu-to-the-united-states/>.

native route to sending to and processing data in the US (through contractual agreements between companies) is also currently challenged. Concerning the UK, the European Commission launched procedures to issue an adequacy decision, but there are questions if this would hold up in courts as well (see Marcus, 2018)⁶.

Together with regulations that require the physical presence of workers and subsidiaries, the growing global digital divide does not only restrict the trade of services for large multinational (digital) service providers, but it especially affects small and medium sized enterprises. While large multinational enterprises might be able to afford to have special operations for each country where they have customers, this is often prohibitively expensive for smaller companies. Data are now an important part of almost all businesses, and even manufacturing is increasingly dependent on digital services in their production⁷.

2 Challenges for post-COVID-19 digital trade

The digital trade of services across borders has great economic potential and could help companies manage their global supply chains, hire the best talent and find the best suppliers. Consumers could gain from better services, lower prices and more options; workers from new employment opportunities. However, the challenges that prevent these benefits from being fully realised are complex and not easily overcome. For the EU, with its strong emphasis on privacy and consumer rights, there is a trade-off between its own regulatory ambitions and openness to cross-border data flows with its most important trading partners.

While there is some movement in the US towards more regulation of digital services, it is questionable whether this will develop quickly enough to lead to a convergence with the evolving European regulatory landscape. As digital services regulation in the EU and the US diverges and there are no prospects to deepen cross-border data flows with China, seeking cooperation with like-minded countries is the right way forward. Beyond that, a solution that allows the flow of personal data with the US is needed. But even within the European Single Market, trade in services still faces many more hurdles than the trade in goods. Harmonising the rules for services within Single Market and reducing bureaucratic requirements on hiring workers residing in other EU member states would unlock many economic benefits from digital trade within the EU.

⁶ Marcus, J. S., (2018), Post-Brexit transfers of personal data: The clock is ticking. Bruegel Blog Post, November 2018, <https://www.bruegel.org/2018/11/post-brexit-transfers-of-personal-data-the-clock-is-ticking/>.

⁷ See Görlich, D., Poitiers, N., (2020), Geopolitical Aspects of Digital Trade. In-Depth Analysis for the European Parliament's Committee on International Trade, European Parliament, Luxembourg.

3 References

- Aaronson, S., LeBlond, P., (2018), Another Digital Divide: The Rise of Data Realms and its Implications for the WTO. *Journal of International Economic Law* (21), 245–272, doi:10.1093/jiel/jgy019.
- Görlich, D., Poitiers, N., (2020), Geopolitical Aspects of Digital Trade, In-Depth Analysis for the European Parliament's Committee on International Trade. European Parliament, Luxembourg.
- Marcus, J. S., (2018), Post-Brexit transfers of personal data: The clock is ticking. Bruegel Blog Post, November 2018, <https://www.bruegel.org/2018/11/post-brexit-transfers-of-personal-data-the-clock-is-ticking/>.
- Marcus, J. S., (2020), New challenges to transfers of personal data from the EU to the United States. Bruegel Blog Post, July 2020, <https://www.bruegel.org/2020/07/new-challenges-to-transfers-of-personal-data-from-the-eu-to-the-united-states/>.
- Marcus, J. S., Poitiers, N., Guetta-Jeanrenaud, L., Grzegorzczak, M., Röhner, N., Buckingham, S., Hortalforonda, F., Pelkmans, J., (2021), The impact of COVID-19 on the Internal Market, Publication for the committee on Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg.
- United States Trade Representative, (2020), 2020 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers.

COVID-19 als Katalysator für die Digitalisierung und die Herausforderungen für den digitalen Handel

Die Pandemie hat sich als Katalysator für die Digitalisierung erwiesen. Doch während die Digitalisierung voranschreitet, werden auch die Herausforderungen für den digitalen Handel immer offensichtlicher. Unterschiedliche Ansätze und Divergenzen bezüglich des Schutzes personenbezogener Daten sind zum größten Hindernis für den digitalen Handel geworden. Der Grundrechtsstatus des Schutzes der Privatsphäre lässt der EU wenig Spielraum, aber die Suche nach einer Lösung für den Datenverkehr in die USA und das Vereinigte Königreich sowie der Abbau von Hindernissen für den digitalen Handel innerhalb des Binnenmarktes sollten Priorität haben.

JEL Code: F13

The future of automobile production

Gregory Offer

The automotive industry is undergoing two technology transitions, electrification and autonomous vehicles. This paper discusses how well the two transitions are going, and how they are being affected by the Coronavirus. The paper also shows how electrification is a technology transition, which although it will fundamentally change the automotive industry, and trigger multiple opportunities for disruption, it will not fundamentally change our relationship with transport. In contrast autonomous vehicles are a technology revolution, which could trigger significant changes in how we live our lives and risks of negative unintended consequences. In particular they could significantly increase average kilometres travelled per person, which would increase emissions if those vehicles are not electric. The paper concludes that both electrification and autonomous vehicle transitions have been accelerated by the Coronavirus pandemic.

Imagine a world, where everybody is driven around by automated electric vehicles, where transport generates zero pollution as the electricity is generated from renewables. This is the vision that is often shared as the future of personal mobility. It depends upon two technology transitions, the electrification of transport by either batteries or hydrogen fuel cells, and the development of autonomous vehicles capable of self-driving in the majority of on-road environments. This essay will consider if this vision has been affected by the COVID-19 pandemic, how the transition is progressing, will it happen as we expect, or is there the potential for unintended consequences.

Underpinning the electrification of transport, there is a need for renewable energy, otherwise we are just moving the greenhouse gas emissions problem from one place to another. Good news, it is pretty clear that the global switch to renewable electricity is well underway. It was over ten years ago that global investments in renewable generating capacity overtook fossil fuels. Considering that electricity generating capacity is normally built for a 40 year lifetime it can be argued we are already 10 years into a 40 year replacement cycle. So by 2050 the majority of electricity generation will be renewable, making battery electric vehicles a safe choice. Renewable energy installations slowed slightly during the first COVID-19 lockdowns, but returned to normal shortly afterwards or sped up to make up for delays¹.

The alternative to battery electric vehicles is hydrogen fuel cells. Although renewable electricity can be used to make hydrogen using electrolyzers, this technology has only just become commercially viable, and 95% of hydrogen is still made from fossil fuels. However, it is how the hydrogen will be produced when there are lots of fuel cell vehicles on the road in the future that really counts. Storing electricity is difficult, and a grid with lots of renewables

¹ <https://www.iea.org/reports/renewables-2020/covid-19-and-the-resilience-of-renewables>.

needs lots of storage. Hydrogen is touted as the solution. Therefore, although using hydrogen in transport would require 3–4 times as much electricity as battery electric vehicles, the argument is the hydrogen has greater value as it can be stored and used to smooth out the peaks and the troughs in demand. The hydrogen also has more value as refuelling times are shorter and it is more suitable for heavy goods and commercial vehicles, and long distance travel.

Most balanced commentators consider a future with both batteries and hydrogen fuel cells as the most sensible scenario, and I would agree. However, there are some horror stories, such as Australia's 'hydrogen road' to Japan. A Japanese-Australian consortium intends to burn 5 bn tonnes of brown coal to generate hydrogen which will be shipped to Japan. Eventually, they intend to capture the carbon and inject it undersea. However, the key word here is, eventually. For the time being all those emissions will just go into the atmosphere. I estimated that powering a Toyota Mirai in Japan with this hydrogen would be equivalent to emissions of 350 gCO₂/km at best, depending on the assumptions. I cannot overstate how appalling I think this plan is.

As I've already said, I am a firm believer that fuel cells, most likely with hydrogen, will be an important part of the future technology mix, particularly for those parts of the transport sector that are hard to electrify with batteries. Ten years ago I published a paper that concluded that both battery electric and hydrogen fuel cells had the potential to displace combustion engines². However, since then it has become overwhelmingly obvious that battery electric vehicles have won the battle for mainstream passenger vehicles. How? Why? The answer is simple, the automotive industry could scale a multi-billion dollar global battery industry to a trillion dollar industry in a few decades, whereas for hydrogen fuel cells it would have to start from scratch. The evidence? Follow the money, hundreds of billions going into battery gigafactories and retooling vehicle production plants in the next few years, with both announcements and the money involved only increasing during the COVID-19 pandemic. Toyota is one of the few remaining manufacturers still throwing their money after fuel cells for passenger vehicles, whilst most others are focussing on fuel cells for off-road and commercial vehicles. Toyota also famously cancelled their electric vehicle programme back in 2012 and have only recently U-turned and announced a range of electric vehicles. Their argument back in 2012 was that battery production was the bottleneck, and they could save more emissions with millions of small batteries in a large number of hybrid vehicles, than thousands of big batteries in a small number of electric vehicles. Well, that is no longer true, battery production capacity is predicted to be sufficient for almost 40 million EVs by 2029³. Indeed, their own argument could be levelled against hydrogen, that until we have a worldwide excess of renewable electricity, we can remove 3–4 times as many combustion engine vehicles from the world's roads with battery electric vehicles powered from renewables than with hydrogen fuel cell vehicles.

² <https://doi.org/10.1039/C1EE01804C>.

³ <https://www.benchmarkminerals.com/category/gigafactory/>.

The other technology that is going to change our lives over the next few decades is autonomous vehicles. However, this has the potential to be a technology revolution. A technology revolution is when something fundamentally improves the ability of mankind to perform an action, increasing the productivity by an order of magnitude or more for the same effort⁴. In contrast a technology transition is just a shift from one technology to another without fundamentally changing the paradigm. Another way of thinking about it, is that a technology disruption only affects the industry it involves, whereas a revolution affects multiple aspects of our daily lives that previously had little to do with the industry that has changed. Electrification is clearly only a technology disruption, as replacing combustion engines with batteries or fuel cells doesn't fundamentally change how we use the vehicle or our lives. However, autonomous vehicles will reduce the human effort required for a vehicle to travel a kilometre by an order of magnitude or more, and this has the potential to fundamentally change our relationship with transport and many other aspects of how we live our lives.

To explain how, we need to consider Marchetti's constant, or the constant travel time phenomenon. This is an observation that since Neolithic times, the average time spent per day for travel has remained the same. The corollary of this, is that as transport technology has improved, and become faster, travel time saved is invested in travelling further, maintaining the constant. However, maintaining Marchetti's constant is reliant upon the requirement that a vehicle must be controlled by a person, and therefore the travel time is wasted and cannot generally be used for other purposes. Therefore, some have predicted that autonomous vehicles could break Marchetti's constant, if the technology is good enough to allow the person travelling to engage in multiple other activities, then the time spent travelling is no longer wasted and the cost in wasted time of travelling is reduced significantly. This would have huge ramifications. The law of unintended consequences tells us that we cannot always predict or foresee what might happen when things change. In a 2015 work⁵, I considered the unintended consequences of this on transport emissions, and how autonomous vehicles could drive growth in transport demand significantly, which without electrification would have a large negative impact on efforts to curb transport related emissions.

The roll-out of automated vehicle technology is likely to be accelerated by COVID-19. As life returns to the new normal, it is expected that public transport, which requires sharing a vehicle with others, will take a lot longer to recover than private transport. Increased congestion from more vehicles on the road, will increase commuting times, significantly increasing demand for anything that will reduce the stress and time required. Yet, as soon as the technology becomes widely available, then the law of unintended consequences might break Marchetti's constant, causing people to travel for longer and further than ever before, significantly increasing the number of kilometres driven. There are numerous scenarios that are easily imaginable. COVID-19 has already taught

⁴ <https://doi.org/10.5281/zenodo.3931338>.

⁵ <https://doi.org/10.1039/C4EE02229G>.

society that many of us can work from home, and many companies are down-sizing offices in anticipation of never returning to pre-COVID-19 occupancies. With autonomous vehicles, home working could easily become vehicle working. A manager of a chain of retail outlets could easily work in their car, being driven around 8 hours a day between occasional face-to-face meetings hundreds of miles apart, whilst hosting virtual meetings, checking emails, and writing reports in their vehicle/mobile-office. Entire business models could be based around a combination of home-working, a fleet of mobile-offices and just occasionally renting a physical meeting space to get everyone together for a bit of team building. Similarly, recreation would change. A simple walk in the countryside, would no longer need to be circular, a truly autonomous vehicle could drive itself between the start and end point. If these are combustion engine vehicles, then greenhouse gas emissions will increase significantly. Yet, because autonomous vehicles need a lot more power for all the sensors and extra computing power required, they significantly reduce the range of electric vehicles, reducing the incentive to make them electric. The urgent recommendation I would therefore make, is that non-electric autonomous vehicles should be banned, to avoid the unintended consequences of increasing emissions.

When will autonomous vehicles achieve the level of sophistication required to trigger this revolution? For 2025AD, a website promoting autonomous vehicles on behalf of the automotive industry, the clue is in the name, 2025. Yet, is this realistic? The answer will ultimately be, it depends on how rich you are. Every previous technology revolution has been characterised by an initial period of development during which its impact on the world was small, followed later by a deployment period when the true revolutionary potential becomes evident. There will undoubtedly be some vehicles that by 2025 will reach level 4 'high automation', capable of self-driving in some environments allowing the human occupants to do something else. However, the technology for level 5 'full automation' will probably take a few more years to refine. Hence, the more important question, how soon will it be available for the majority of the world's vehicles. This is far more uncertain, but the history of adoption of new technologies suggests that it takes at best around 30 years, by which point the electrification transition, which began about 10 years ago, will have run its course.

In summary, COVID-19 will not significantly change the future of automobile production. The underlying pressures changing the automotive and energy industries are still there. If anything COVID-19 may have actually accelerated the electrification transition, as some OEMs have made use of the disaster to bring forward writing off combustion engine and vehicle assembly plants. In addition, COVID-19 may also make the autonomous revolution more likely, if the reluctance to return to public transport is not short-lived. Therefore, we may all be being driven around by fully automated zero emission vehicles earlier than 2050, whilst probably still getting our COVID-19 booster jabs every year!

References

- Benchmark Mineral Intelligence BLOG, Lithium Ion Battery Gigafactory Assessment, <https://www.benchmarkminerals.com/category/gigafactory/> (accessed 24th May 2021).
- Contestabile, M., Offer, G. J., et al, (2011), Battery electric vehicles, hydrogen fuel cells and biofuels. Which will be the winner? *Energy Environ. Sci.* 4(10), 3754.
- International Energy Agency, (2020), *Renewables 2020: Analysis and forecast to 2025*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c74616c1-en>.
- Offer, G. J., (2015), Automated vehicles and electrification of transport. *Energy Environ. Sci.* 8(1), 26–30 (2015).
- Offer, G. J., O'Connor, T. S., et al, (2020), Opportunities for Disruptive Advances through Engineering for Next Generation Energy Storage, <https://doi:10.5281/zenodo.3931338>.

Die Zukunft der Automobilproduktion

Die Automobilindustrie durchläuft derzeit einen doppelten Technologiewandel: Elektrifizierung und autonome Fahrzeuge. Dieser Artikel diskutiert, wie gut die beiden Übergänge verlaufen und wie sie durch das Coronavirus beeinflusst werden. Er zeigt auch, dass die Elektrifizierung einen Technologieübergang darstellt, der zwar die Automobilindustrie grundlegend verändern wird und zahlreiche Möglichkeiten zur Disruption auslöst, aber unser Verhältnis zum Verkehr nicht grundlegend verändern wird. Im Gegensatz dazu sind autonome Fahrzeuge eine technologische Revolution, die erhebliche Veränderungen in unserer Lebensweise auslösen könnte und das Risiko unbeabsichtigter negativer Konsequenzen mit sich bringt. Insbesondere könnten sie die durchschnittlich zurückgelegten Kilometer pro Person signifikant erhöhen, was die Emissionen steigern würde, sofern diese Fahrzeuge nicht elektrisch betrieben werden. Der Artikel kommt zu dem Schluss, dass sowohl die Elektrifizierung als auch die Umstellung auf autonome Fahrzeuge durch die Coronavirus-Pandemie beschleunigt wurden.

JEL Codes: R40, R41

In a post-COVID-19 world, tourism's long-term growth depends on sustainability

*Maksim Soshkin*¹

Travel and tourism competitiveness will be an important aspect of any destination's COVID-19 recovery strategy. However, as the World Economic Forum's Travel & Tourism Competitiveness Index (TTCI) shows, as travel became more tech-enabled, easier, and less expensive in the years before the pandemic, issues like visitor overcrowding and less focus on inclusive development became clear pressure points for continued sector growth. In many ways, COVID-19 will only amplify these challenges. Therefore, as the sector recovers, it will be vital that competitiveness strategies emphasize tackling inclusive development, overcrowding, and other sustainability challenges. For instance, improving the quality and local accessibility of healthcare can drive demand from increasingly health-minded travellers while also helping mitigate the impact of pandemics on tourism. Moreover, ICT investments in SMEs, which account for most tourism operators, can help them remain competitive as COVID-19 accelerates the sector's digitalization. Yet, dividends paid by ICT investment will be limited if not matched by investment into human resources. Thanks to the pandemic, locals and visitors will also be less inclined to deal with crowded destinations, while demand for nature tourism climbs. As a result, destinations that can effectively disperse visitors, reduce seasonality, protect the environment, and develop infrastructure with local needs in mind will gain a competitive edge. However, addressing the sector's sustainability challenges will require the creation of measurements and the public-private leveraging of data and digital technologies to track the sector's sustainability issues, inform decision-makers, and even implement real-time interventions. In turn, this will make it possible to efficiently use destinations' limited resources and capacity to maximize benefits for locals and visitors alike, protect tourism assets and build resilience, making sustainability an opportunity and not a cost for the sector.

1 Introduction

COVID-19 represents the most devastating crisis in the history of the modern Travel & Tourism (T&T) sector. Closed borders, operating restrictions, fear of travel and reduced consumer spending have all combined to cripple a sector that accounts for about a tenth of the world's GDP and employment (World Travel & Tourism Council, 2020). Unsurprisingly, economic and political leaders are keen to restart travel as soon as possible, leading to a renewed focus on how T&T competitiveness can be improved to help sector recovery and growth. However, the pandemic will also greatly impact competitiveness strategy, making factors such as inclusive development, prevention of over-

¹ World Economic Forum Research and Analysis Specialist.

crowding, and protecting cultural and natural resources more important. In short, sector stakeholders will have to prioritize sustainability in order to foster future competitiveness and resilience.

2 Competitiveness role in recovering from COVID-19

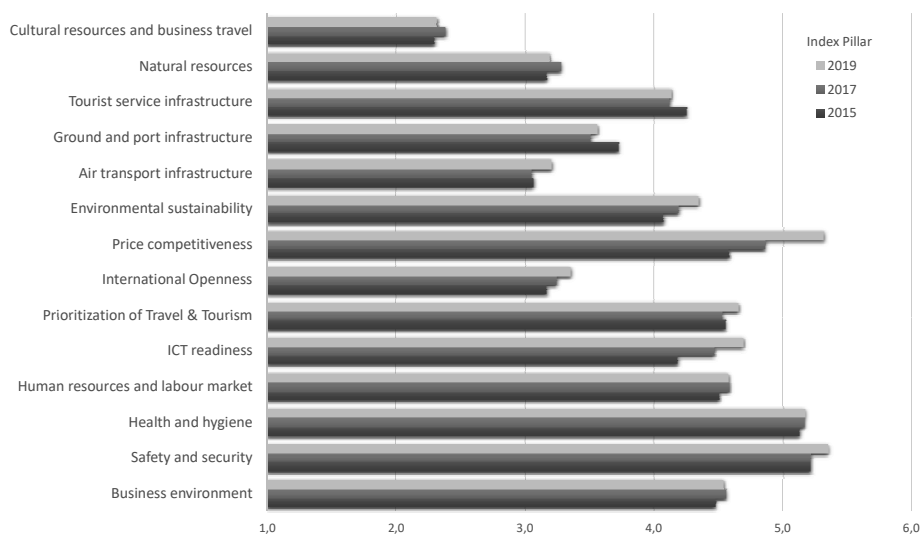
It is difficult to overstate the negative impact of COVID-19 on the global T&T sector. The combination of travel restrictions and reduced consumer spending has resulted in a collapse in demand. According to the World Tourism Organization, international tourist arrivals fell 85% between December 2019 and 2020 (World Tourism Organization, 2021). Predictably, as of early March, the World Travel and Tourism Council (WTTTC) estimates that 142.6 million jobs and 3.8 tr USD in global T&T GDP were lost in 2020 (2021). Moreover, it may take several more years for the sector to recover. In a recent UNWTO expert survey, over 80% of those surveyed believed that T&T wouldn't return to pre-pandemic levels before 2023 (Richter, 2021).

While factors like the responsible reopening of borders, increased focus on health and safety certifications, and vaccination programs will play a key role in how and when the sector recovers among various economies, T&T competitiveness will be an important supply-side variable. In this regard, the results of the World Economic Forum's Travel and Tourism Competitiveness Index (TTCI), which measures factors and policies that enable the development of T&T for 140 economies, can be a useful tool. As fig 1 shows, the index looks at everything from the general business environment to infrastructure and the richness of a country's cultural and natural resources.

In the years before the pandemic, the global growth in international tourism coincided with broad improvement in T&T competitiveness around the world. For instance, between the 2017 and 2019 editions of the index, 101 out of the 132 economies covered in both editions improved their score (World Economic Forum, 2019). In particular, as shown in fig 1, across a broad range of economies and regions, improved competitiveness can be attributed to factors like increasing price competitiveness, ICT readiness, international openness, and air transport infrastructure. Yet, in a world where travel was becoming more tech-enabled, easier, and less expensive, challenges like visitor overcrowding and lack of inclusive development became front-page stories.

Therefore, as the industry slowly recovers, it will become increasingly important that inclusivity, overcrowding, and broader sustainability issues are considered by the sector's public and private stakeholders. In many ways, the current crisis actually highlights and reinforces the idea that sustainability will be an even more crucial component of T&T competitiveness in a post-COVID-19 world.

Figure 1: Travel and Tourism Competitiveness Index Pillar Performance



Source: World Economic Forum.

Note: Scores are averages for select economies that are covered in the 2015, 2017 and 2019 editions of the Travel and Tourism Competitiveness Index.

3 Inclusivity's role in T&T competitiveness

The T&T sector has traditionally been touted as a driver of more inclusive economies. Employees within the sector are often from lower-income communities and according to the WTTC, T&T workers are 54% women, consisting of above-average youth rates and include large groups of minorities. Moreover, small and medium enterprises (SMEs) account for about 80% of the sector (World Travel and Tourism Council, 2021). However, the pandemic has also disproportionately impacted these groups, both because of the particularly devastating impact COVID-19 has had on T&T and due to broader inclusivity-related issues such as access to healthcare. Therefore, it will be vital that T&T competitiveness strategies help address these issues during the recovery.

For instance, between 2015 and 2019, the average TTCI Health and Hygiene pillar score only improved by 0.7%, compared to a 16.1% improvement in price competitiveness. Yet, at least in the near-term, health has become a crucial aspect of T&T competitiveness. From a demand perspective, travellers are now more likely to be sensitive to health risks, placing extra value on destinations with acceptable health and hygiene levels. However, access to quality healthcare for the local population might be even more important. The quality of countries' healthcare systems is a primary factor in managing and overcoming the pandemic. A better healthcare system is more likely to moderate the spread and impact of the virus, which increases the chances of loosened travel and lockdown restrictions leading to a faster recovery of T&T. This bodes well for leveraging T&T to encourage investment into health and hygiene, especially

given that less-privileged groups make up a large portion of the sector's workforce and have less access to quality healthcare.

Inclusivity-minded ICT policies will also become more prominent thanks to COVID-19. Industry services are already becoming increasingly provided by digital companies such as online travel aggregators (OTAs), meta-search engines, travel service platforms and sharing economy players such as Airbnb (World Economic Forum, 2017a). Additionally, consumers typically access these online services via mobile devices and expect seamless travel experiences (World Economic Forum, 2017b). Given the restrictions and consumer concerns surrounding person-to-person proximity, the need to go digital will become even more necessary. In particular, emphasis needs to be put on SMEs, who have traditionally lagged behind in digitization. ICT investment into small businesses will help them take advantage of various market intelligence and digital technologies to gain greater customer insight, optimize operations, cut expenses and enable connectivity with local and global markets (World Economic Forum, 2020). As a result, ICT readiness can help drive entrepreneurship, employment and inclusiveness, in addition to competitiveness.

Closely tied to ICT readiness and inclusivity is the need to invest in human capital. About 89% of aerospace, travel and tourism (ATT) companies surveyed for the Future of Jobs 2018 report identified skills gaps in local labour markets as an obstacle to new technology adoption (World Economic Forum, 2018). Accordingly, greater investment into education and training can help T&T companies to take advantage of digitalization's growing role in T&T. Moreover, given SME's dominance in T&T, it will be important that business environments are calibrated to help those operators that don't have the resources to deal with the impact of COVID-19. According to UNWTO recommendations, reviewing taxes, charges, levies and regulations related to tourism is an important aspect of mitigating the impact and progressing recovery from the crisis (World Tourism Organization, 2020).

4 Managing future tourism demand

Aside from aligning competitiveness with inclusivity, sector leaders will also have to contend with renewed challenges such as overcrowding and natural asset preservation if they hope to be competitive in the future. Before the pandemic, consistent tourism growth led to issues of overcrowding in many destinations. Cities like Barcelona and Amsterdam experienced local backlash to mass tourism that often led to crowded city centers, put strain on infrastructure and made housing less affordable for residents (Henley, 2020). Nature attractions around the world also felt the strain of tourism. In Thailand, Maya Bay cove had to be closed after a surge in visitors caused extensive ecological damage (BBC, 2019). Under these circumstances, the benefits of tourism were increasingly put into question. What good is tourism if it negatively impacts local livability and endangers local cultural and natural assets? While the current pandemic has alleviated this problem in many destinations, there are signs that once the crisis subsides, overcrowding will reemerge. Even amid the

pandemic, a recent Florida loosening of COVID-19-related restrictions led to massive crowds in Miami Beach, forcing a curfew and state of emergency in order to manage the influx of visitors (Ellis, 2021).

Moreover, the pandemic may actually make tackling overcrowding even more important. Many residents will be more critical of policies that encourage mass tourism, while more visitors will themselves become more uncomfortable with crowds. The urge to avoid crowds and restrictions has also led to increased demand for nature-based tourism. After initially falling during the pandemic's opening months, the number of visitors to Yellowstone National Park in the United States surged, with figures reaching record highs between July and December 2020 (US National Park Service, 2021). During the World Economic Forum's Sustainable Development Impact Summit, Ruzwana Bashir, CEO of Peek.com, an online platform that connects people with travel experiences, explained that over the summer of 2020, booking for local activities have double, with activities like kayaking experiencing a quadrupling in demand (Fenton and Soshkin, 2020).

In the coming years, destinations that are better able to disperse visitors, reduce seasonality and develop infrastructure with local needs will likely benefit from happier residents, more balanced T&T sectors, and improved visitor experience. In addition, the dispersion of visitors to less frequented areas, including rural communities, will require investment in infrastructure, ITC readiness and healthcare systems beyond heavily trafficked areas, further encouraging the alignment of competitiveness strategies with inclusive policies. Increased focus on nature-based tourism has to also come with improved protection of the environment. However, 2019 TCI results show that there is still a gap in this area. For instance, out of the top 10 countries with the highest rank for natural resources, six did not even make it into the top 50 for environmental sustainability (Fenton and Soshkin, 2020).

5 Conclusion

COVID-19 is likely to amplify the growing role of sustainability in T&T competitiveness. Failure to recognize this can lead to the degradation of natural and cultural assets that underpin T&T, lead to reduced local support for the sector and ruin experiences for visitors. The result will be a less competitive and resilient T&T economy, diminishing investment and the sector's potential for economic development and cultural connectivity. However, to tackle the sector's sustainability challenges, more progress needs to be made in the measurement of T&T sustainability. In this regard, the growing data ecosystem, backed by digital technologies, offers public and private stakeholders an opportunity to work together to collect information, develop metrics to track the sector's sustainability problems, inform decision-makers, and even implement real-time interventions. This makes it possible to efficiently use destinations' limited resources and capacity to maximize benefits for locals and visitors alike, protect tourism assets and build resilience, making sustainability an opportunity and not a cost for the sector.

6 References

- BBC (2029), Thailand: Tropical bay from 'The Beach' to close until 2021, BBC. Retrieved from: <https://www.bbc.com/news/world-asia-48222627>.
- Ellis, R., (2021), Miami Beach extends state of emergency to deal with 'overwhelming' crowds of spring breakers, CNN. Retrieved from: <https://www.cnn.com/2021/03/22/us/miami-beach-state-of-emergency/index.html>.
- Fenton, I., Soshkin, M., (2020), How we can prioritize sustainability in rebuilding tourism, World Economic Forum Global Agenda. Retrieved from: <https://www.weforum.org/agenda/2020/11/why-we-should-prioritize-sustainability-in-rebuilding-tourism/>.
- Henley, J., (2020), Overtourism in Europe's historic cities sparks backlash, The Gaudian. Retrieved from: <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/25/overtourism-in-europe-historic-cities-sparks-backlash>.
- Richter, F., (2021), Tourism industry experts fear long road to recovery, World Economic Forum Global Agenda. Retrieved from: <https://www.weforum.org/agenda/2021/02/tourism-industry-covid19-recovery-government-response/>.
- US National Park Service (2021), Recreation Visits by Month Yellowstone NP. Retrieved from: [https://irma.nps.gov/STATS/SSRSReports/Park%20Specific%20Reports/Recreation%20Visitors%20By%20Month%20\(1979%20-%20Last%20Calendar%20Year\)?Park=YELL](https://irma.nps.gov/STATS/SSRSReports/Park%20Specific%20Reports/Recreation%20Visitors%20By%20Month%20(1979%20-%20Last%20Calendar%20Year)?Park=YELL).
- World Economic Forum (2017a), The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017, 2017, p. 6. Retrieved from: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2017_web_0401.pdf.
- World Economic Forum (2017b), Digital Transformation Initiative: Aviation, Travel and Tourism Industry, 2017. Retrieved from: https://www.accenture.com/t20170116T084449__w__/us-en/_acnmedia/Accenture/Conversion-Assets/WEF/PDF/Accenture-DTI-Aviation-Travel-and-Tourism-Industry-White-Paper.pdf.
- World Economic Forum (2018), The Future of Jobs Report 2018, 2018, p. 44, p. 114. Retrieved from: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf.
- World Economic Forum (2019), The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019, 2019, p. 6. Retrieved from: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TTCR_2019.pdf.
- World Economic Forum (2020), Latin America and Caribbean Travel & Tourism Competitiveness Landscape Report, 2020, p. 16. Retrieved from: http://www3.weforum.org/docs/WEF_LAC_Tourism_Comet_Report_2020.pdf.
- World Tourism Organization (2020), World Tourism Organization, Supporting Jobs and Economies Through Travel & Tourism, 2020. Retrieved from: <https://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284421633>.
- World Tourism Organization (2021), UNWTO Global Tourism Dashboard. Retrieved from: <https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19>.
- World Travel & Tourism Council (2020), Travel & Tourism: Economic Impact 2020. Retrieved from: <https://wttc.org/Portals/0/Documents/Reports/2020/EIR%202020%20Global%20Infographic.pdf?ver=2021-02-25-183100-867>.

World Travel & Tourism Council (2021), Global Economic Impact from COVID-19. Retrieved from: <https://wtcc.org/Portals/0/Documents/Reports/2020/Global%20Recovery%20Scenarios%20Nov%202020.pdf?ver=2021-02-25-183017-943>.

In einer Post-COVID-19-Welt hängt das langfristige Wachstum des Tourismus von der Nachhaltigkeit ab

Die Möglichkeit zu Reisen und ein wettbewerbsfähiger Tourismus werden wichtige Aspekte der COVID-19-Erholungsstrategie jeder Destination sein. Wie der Travel & Tourism Competitiveness Index (TTCI) des Weltwirtschaftsforums jedoch zeigt, wurden in den Jahren vor der Pandemie, als das Reisen immer technologiegestützter, einfacher und preiswerter wurde, Probleme wie Überlastung durch Reisende und ein zu geringer Fokus auf integrative Entwicklung zu klaren Druckpunkten für das weitere Wachstum der Branche. In vielerlei Hinsicht wird COVID-19 diese Herausforderungen nur noch verstärken. Daher wird es bei der Erholung des Sektors von entscheidender Bedeutung sein, dass die Strategien zur Wettbewerbsfähigkeit den Schwerpunkt auf die Bewältigung der integrativen Entwicklung, der Überbelegung und anderer Herausforderungen der Nachhaltigkeit legen. Die Verbesserung der Qualität und der lokalen Zugänglichkeit des Gesundheitswesens kann zB die Nachfrage von zunehmend gesundheitsbewussten Reisenden ankurbeln und gleichzeitig dazu beitragen, die Auswirkungen von Pandemien auf den Tourismus zu mildern. Darüber hinaus können IKT-Investitionen in KMU, die den Großteil der Tourismusanbieter ausmachen, diese wettbewerbsfähiger zu machen, da COVID-19 die Digitalisierung des Sektors beschleunigt. Doch die Gewinnanteile der IKT-Investitionen werden begrenzt sein, wenn sie nicht durch Investitionen in die Humanressourcen ergänzt werden. Infolge der Pandemie werden Einheimische und Besuchende weniger geneigt sein, sich mit überfüllten Reisezielen auseinanderzusetzen, während die Nachfrage nach Naturtourismus steigt. Infolgedessen werden Reiseziele, die Besucher effektiv verteilen, die Saisonabhängigkeit reduzieren, die Umwelt schützen und die Infrastruktur unter Berücksichtigung der lokalen Bedürfnisse entwickeln können, einen Wettbewerbsvorteil erlangen. Die Bewältigung der Nachhaltigkeitsherausforderungen des Sektors erfordert auch die Schaffung von Messinstrumenten und die öffentlich-private Nutzung von Daten und digitaler Technologien, um die Nachhaltigkeitsprobleme des Sektors zu verfolgen, Entscheidungsträger zu informieren und sogar Interventionen in Echtzeit zu implementieren. Dies wiederum wird es ermöglichen, begrenzte Ressourcen und Kapazitäten der Destinationen effizienter zu nutzen, um den Nutzen für Einheimische und Besucher gleichermaßen zu maximieren, das touristische Vermögen zu schützen und die Widerstandsfähigkeit zu stärken, sodass Nachhaltigkeit zu einer Chance und nicht zu einem Kostenfaktor für den Sektor wird.

JEL Code: L83

Verzeichnis der Abbildungen

Editorial: Nach COVID-19-Starre wirtschaftspolitische

Weichen strategisch auf einen nachhaltigen Aufschwung ausrichten

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Wöchentlicher BIP-Indikator für Österreich..... | 16 |
| Abbildung 2: Vermögenseinkommen treiben Entwicklung der Nettohaushaltseinkommen – Zwangssparen bewirkt vorübergehende Verdoppelung der Sparquote..... | 19 |
| Abbildung 3: Importbereinigte Beiträge zum Wachstum des realen BIP .. | 20 |
| Abbildung 4: Beiträge zur Leistungsbilanz in Österreich | 20 |
| Abbildung 5: Rohstoffpreise und Transportkosten | 21 |

Editorial: For a sustainable recovery after the COVID-19 stagnation with a strategic economic policy course

| | |
|--|----|
| Figure 1: Weekly GDP indicator for Austria..... | 28 |
| Figure 2: Property income drives development of net household income – Forced saving causes temporary doubling of savings rate | 30 |
| Figure 3: Import-adjusted contributions to real GDP growth | 31 |
| Figure 4: Contributions to the current account in Austria | 32 |
| Figure 5: Raw material prices and transport costs | 33 |

Aktuelle Entwicklung des Welthandels

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Entwicklung der weltweiten Rohstoffpreise..... | 40 |
| Abbildung 2: Entwicklung der realen effektiven Wechselkurse..... | 42 |
| Abbildung 3: Welthandel und Industrieproduktion im Zeitverlauf | 44 |
| Abbildung 4: Reale Entwicklung der Warenexporte | 47 |
| Abbildung 5: Reale Entwicklung der Warenimporte..... | 48 |
| Abbildung 6: Handelsbilanz ausgewählter Exporteure, Güter | 48 |
| Abbildung 7: Entwicklung der EU-Exporte und Importe nach Güterklassen | 50 |

Österreichs Wirtschaftsentwicklung, preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Überblick über die Außenwirtschaft

| | |
|--|-----|
| Abbildung 1: Lockdowns, Exporte und BIP | 91 |
| Abbildung 2: Export- und Importquoten und Güter- und Dienstleistungsbilanz | 94 |
| Abbildung 3: Güter- und Dienstleistungsexporte..... | 95 |
| Abbildung 4: Güter- und DL-Exporte europäischer Länder im Jahr 2020 | 96 |
| Abbildung 5: Zahlungskartenumsätze im Reiseverkehr..... | 100 |
| Abbildung 6: Absolute und relative nominelle Lohnstückkosten | 104 |
| Abbildung 7: Scoreboard der EK: Österreich weist keine externen Ungleichgewichte auf | 107 |

Österreichs Warenaußenhandel

| | |
|---|-----|
| Abbildung 1: Aktuelle Entwicklung des österreichischen Waren- außenhandels | 110 |
| Abbildung 2: Entwicklung des Saldos der österreichischen Handels- bilanz..... | 119 |

**Österreichs Dienstleistungsverkehr im Jahr 2020 – im Zeichen
der Pandemie**

| | |
|---|-----|
| Abbildung 1: Komponenten der österreichischen Außenwirtschaft | 122 |
| Abbildung 2: Entwicklung der Reiseverkehrseinnahmen | 124 |
| Abbildung 3: Entwicklung des kommerziellen Dienstleistungsexports, ohne Reiseverkehr | 126 |

Aktuelle Entwicklungen der österreichischen Direktinvestitionen

| | |
|---|-----|
| Abbildung 1: FDI-Flüsse in Mrd USD und Rückgang in % | 130 |
| Abbildung 2: Bestand und Flüsse aktiver und passiver Direkt- investitionen, Österreich, 2000–2020, in Mio Euro | 132 |
| Abbildung 3: FDI-Bestände Österreich 2020 – TOP-5-Branchen | 133 |
| Abbildung 4: Entwicklung der Bestände passiver FDI in Österreich 2020 | 134 |
| Abbildung 5: Saldo der Einkommen aktiver und passiver FDI, Österreich, 2000–2020, in Mio EUR..... | 135 |
| Abbildung 6: OECD-FDI-Regulatory-Restrictiveness-Gesamt- index 2019 | 136 |

The impact of COVID-19 on global value chains

| | |
|---|-----|
| Figure 1: Change in the value of imports of the EU27, the US, Japan and China in a) 2Q20 (1Q20 for China) and b) full year 2009,% y/y | 144 |
|---|-----|

Structural Shifts of Investment in Global Value Chains

| | |
|--|-----|
| Figure 1: Challenges and opportunities arising from the transformation of international production..... | 153 |
|--|-----|

COVID-19 and the Resilience of Global Value Chains

| | |
|---|-----|
| Figure 1: Industrial production and exports, quantity indices..... | 156 |
| Figure 2: Evolution of World Trade: Lehman vs. Corona Crisis, quantity indices | 157 |
| Figure 3: Globalization Index for Goods Trade | 158 |
| Figure 4: Figure 4 Share (in%) of foreign value added in gross value of exports | 159 |
| Figure 5: Number of new yearly harmful and liberalizing trade policy measures around the globe | 160 |

Trade in COVID-19-related products in Austria and the EU27 during the pandemic

| | | |
|-----------|--|-----|
| Figure 1: | Total monthly goods exports and imports over time | 169 |
| Figure 2: | Monthly extra- and intra-EU exports and imports (goods only) | 169 |
| Figure 3: | Extra-EU27 import shares of COVID-19-related products by partner..... | 174 |

Impact of COVID-19 on EMDEs' External Sectors: Transitory vs 'Scarring' Effects

| | | |
|------------|--|-----|
| Figure 1: | EMDEs were more likely to have been assessed as weaker before the pandemic | 178 |
| Figure 2: | Downward Revisions to Current Account Balances | 179 |
| Figure 3: | With wide variation, current account balances are projected to widen for 2020..... | 179 |
| Figure 4: | Tourism-dependent economies were hit hard by travel restrictions and lockdowns | 180 |
| Figure 5: | Commodity Exporters are projected to have wider deficits and lower growth | 180 |
| Figure 6: | Remittance dependent economies tended to fare better as remittances recovered during the year | 181 |
| Figure 7: | Nonresident Portfolio Flows to EMs rebounded in Fall 2020 following sharp outflows in the Spring..... | 182 |
| Figure 8: | Reserves declined for many economies, but typically by less than one month of reserves | 182 |
| Figure 9: | Estimated Direct Impact on 2020 Current Account Balances | 187 |
| Figure 10: | Estimated Impact on 2020 Oil Trade Balance | 188 |

What Caused the Resurgence in FDI Screening?

| | | |
|-----------|---|-----|
| Figure 1: | Every continent has seen at least one major economy implement FDI screening policy changes since 2015. | 202 |
| Figure 2: | Any uncertainty created by FDI screening measures compounds rising levels of policy uncertainty. | 205 |
| Figure 3: | In real terms, the total value of overseas investment transactions by Chinese firms has fallen 85% since its peak in 2016. | 209 |
| Figure 4: | Nominal global FDI totals never recovered to levels seen before the Global Financial Crisis. | 211 |

Building-back-better after the COVID-19 crisis in Europe: The twin transition and divergence

| | | |
|-----------|--|-----|
| Figure 1: | Divergence in investment in the European Union following the 2008–13 crisis..... | 246 |
| Figure 2: | Impact of corruption control and rule of law on R&D at different development levels | 247 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| Figure 3: | Share of people with at least a master degree in the total population of 25+, 2017 | 249 |
| Figure 4: | Unemployment rate among people with an advanced degree, 2000–2018 averages | 250 |

Global Debt Leverage: Near-Term Crisis Unlikely, Even As More Defaults Loom

| | | |
|-----------|---|-----|
| Figure 1: | Global Debt Balancing Act - Vaccine, Financing Access & Behavior..... | 256 |
| Figure 2: | Global: COVID-19 Aggravates Debt Rise | 258 |
| Figure 3: | North America: 23% Leap in Government..... | 259 |
| Figure 4: | Europe: Up Across the Board in 2020 | 259 |
| Figure 5: | Emerging Markets: Low China Increase Caps Overall Growth..... | 259 |
| Figure 6: | Government Debt-to-GDP (%), 2020e | 262 |
| Figure 7: | Corporate Debt-to-GDP (%), 2020e | 263 |
| Figure 8: | Household Debt-to-GDP (%), 2020e | 264 |

In a post-COVID-19 world, tourism’s long-term growth depends on sustainability

| | | |
|-----------|--|-----|
| Figure 1: | Travel and Tourism Competitiveness Index Pillar Performance..... | 281 |
|-----------|--|-----|

Verzeichnis der Tabellen

| | |
|--|----|
| Editorial: | |
| Nach COVID-19-Starre wirtschaftspolitische Weichen strategisch auf einen nachhaltigen Aufschwung ausrichten | |
| Tabelle 1: Weltwirtschaftsprognose gemäß IWF | 15 |
| Tabelle 2: Aktuelle Prognosen wichtiger Wirtschaftsindikatoren für Österreich..... | 18 |

Editorial: For a sustainable recovery after the COVID-19 stagnation with a strategic economic policy course

| | |
|--|----|
| Table 1: World economic forecast according to the IMF | 26 |
| Table 2: Current forecasts of important economic indicators for Austria | 29 |

Aktuelle Entwicklung des Welthandels

| | |
|--|----|
| Tabelle 1: Globales BIP-Wachstum 2016–2020 und Ausblick 2021/2022 .. | 38 |
| Tabelle 2: Entwicklung des Warenhandels 2019 in ausgewählten Ländern..... | 57 |
| Tabelle 3: Entwicklung des Dienstleistungshandels 2019 in ausge- wählten Ländern..... | 58 |

Österreichs Wirtschaftsentwicklung, preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Überblick über die Außenwirtschaft

| | |
|---|-----|
| Tabelle 1: Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung | 90 |
| Tabelle 2: Entwicklung wichtiger nomineller und realer Kenngrößen des österreichischen Außenhandels..... | 92 |
| Tabelle 3: Nomineller Güterexport nach Zielländern und Wirtschafts- sektoren | 98 |
| Tabelle 4: Nominelle DL-Exporte nach Zielländern und Wirtschafts- sektoren | 99 |
| Tabelle 5: Ausgewählte Indikatoren der preislichen Wettbewerbs- fähigkeit Österreichs und Marktanteilsentwicklung der österreichischen Exporte..... | 102 |

Österreichs Warenaußenhandel

| | |
|--|-----|
| Tabelle 1: Top-10-Exportländer Jänner bis Dezember 2020 | 112 |
| Tabelle 2: Aktuelle Dynamik des österreichischen Warenexports in ausgewählten Sektoren..... | 115 |

Aktuelle Entwicklungen der österreichischen Direktinvestitionen

| | |
|--|-----|
| Tabelle 1: Direktinvestitionen Österreich nach Top-5-Partner- ländern 2020..... | 132 |
|--|-----|

Trade in COVID-19-related products in Austria and the EU27 during the pandemic

| | | |
|----------|--|-----|
| Table 1: | Year-on-year changes (2019 to 2020) of trade flows..... | 170 |
| Table 2: | Share of COVID-19-related products in trade flows | 171 |
| Table 3: | Annual growth rates of COVID-19-related products in 2020..... | 172 |
| Table 4: | Trade shares by main partner countries..... | 173 |
| Table 5: | Growth rates of imports and exports of COVID-19-related products and partner in 2020 | 174 |

Global Debt Leverage: Near-Term Crisis Unlikely, Even As More Defaults Loom

| | | |
|----------|--|-----|
| Table 1: | Projected Debt-to-GDP (%) by Region and Borrower Sector, 2019–2023 | 260 |
| Table 2: | Quintile thresholds based on debt-to-GDP 2020 estimates | 266 |

Autorenverzeichnis

Herausgeber

Ernest Gnan (OeNB)
Christoph Schneider (WKÖ)

Schriftleitung

Claudia Stowasser (WKÖ)
Stefanie Weissensteiner (WKÖ)

Autorinnen und Autoren

Richard Bolwijn (UNCTAD)
Marco Buti (European Commission)
Terence Chan (S&P Global Ratings)
Alexandra Dimitrijevic (S&P Global Ratings)
Simon J. Evenett (University of St. Gallen und CEPR)
Gabriel Felbermayr (Institut für Weltwirtschaft Kiel)
Lisandra Flach (ifo Institute and LMU Munich)
Martin Kaufman (IMF)
Angelika Knollmayer (OeNB)
Florian Koller (WKÖ)
Isabela Manelici (Princeton University)
Richard Markoff (Institute for Management Development, IMD)
Harald Oberhofer (Wirtschaftsuniversität Wien)
Peter Obinger (WKÖ)
Gregory Offer (Imperial College London)
Leonhard Pertl (WKÖ)
Niclas Frederic Poitiers (Bruegel)
Christian Ragacs (OeNB)
Oliver Reiter (wiiw)
Niamh Sheridan (IMF)
Jakob Schriebl (OeNB)
Susanne Schrott (WKÖ)
Ralf W. Seifert (Institute for Management Development, IMD)
Heli Simola (The Bank of Finland Institute for Emerging Economies, BOFIT)
Maksim Soshkin (World Economic Forum LLC)
Robert Stehrer (wiiw)
Claudia Stowasser (WKÖ)
István P. Székely (European Commission)

Barbara Tasch-Ronner (WKÖ)

David Tesher (S&P Global Ratings)

Niels Thygesen

Alonso Alfaro-Urena (Central Bank of Costa Rica)

Jose P. Vasquez (Princeton University)

Jean-Pierre Vidal (European Council, Cabinet of President Charles Michel)

Klaus Vondra (OeNB)

Patricia Walter (OeNB)

Julia Wörz (OeNB)

Steve Woolcock (London School of Economics)

James Zhan (UNCTAD)

Schwerpunkt Außenwirtschaft 2020/2021

Die seit 2020 bestehende COVID-19-Pandemie hat in der globalen Wirtschaftswelt einen enormen Unsicherheitsschock ausgelöst, der gravierender war als jener früherer Epidemien oder der Finanzkrise 2009. Lockdowns, Lieferengpässe bei wichtigen Vorprodukten und Rohstoffen, der Anstieg von Transportkosten etc haben die Weltwirtschaft und die Unternehmen massiv belastet und negative ökonomische Effekte nach sich gezogen. Doch es gibt Licht am Ende des Tunnels. Dank staatlicher Unterstützungs- und Impfprogramme zeichnet sich ab dem 2. Halbjahr 2021 eine kräftige wirtschaftliche Erholung ab.

Es ist daher Zeit, ein Fazit zu ziehen und die Auswirkungen und Folgen der COVID-19-Krise als Lehre für die Zukunft genauer zu beleuchten:

Wie hat sich die Pandemie auf den Welthandel und auf globale Wertschöpfungsketten ausgewirkt? Welche Wirkungen hat die COVID-19-Krise auf ausländische Direktinvestitionen ausgeübt? Hat sie bestehende Tendenzen zu strategisch motivierten Einschränkungen ausländischer Direktinvestitionen bestärkt? Welche Rolle hat die Wirtschaftspolitik bei der Bewältigung der Krise gespielt? Wie hat die Krise für eine gemeinsame EU-Wirtschaftspolitik als Katalysator gewirkt? Wie positioniert sich die EU nach der Krise in der internationalen Handelspolitik? Wie soll die wirtschaftliche Erholung nach der Krise bestmöglich gestaltet werden und wie könnten langfristige Transformationen aussehen? Welche sektoralen Verschiebungen und strukturellen Anpassungen in Richtung nachhaltigen Wirtschaftens und einer krisenrobusteren Branchenstruktur könnten von der Krise ausgehen?

Schwerpunkt Außenwirtschaft 2020/2021 beschäftigt sich mit diesen und weiteren Themen, wie der aktuellen Situation und den Rahmenbedingungen des Welthandels sowie der Außenwirtschaft in Österreich.

ISBN 978-3-7089-2129-7



facultas.at

