



Ernest Gnan
Christoph Schneider
Claudia Stowasser (Hg.)

Schwerpunkt Außenwirtschaft 2021/2022

Reglobalisation: Changing Patterns

ÖNB
OESTERREICHISCHE NATIONALBANK
EUROSYS TEM

WKO
WIRTSCHAFTSKAMMER ÖSTERREICH

facultas 

Schwerpunkt Außenwirtschaft
2021/2022

Ernest Gnan/Christoph Schneider/
Claudia Stowasser (Hg.)

Schwerpunkt Außenwirtschaft 2021/2022

Reglobalisation: Changing patterns

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 © 2022 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: 978-3-7089-2288-1

Inhaltsverzeichnis

Editorial: Von COVID-19 bis zum Ukraine-Konflikt: Umgang mit Serienkrisen	13
<i>Ernest Gnan, Christoph Schneider, Claudia Stowasser</i>	
Editorial: From COVID-19 to the Ukrainian conflict: dealing with serial crises.....	17
<i>Ernst Gnan, Christoph Schneider, Claudia Stowasser</i>	
Aktuelle Entwicklung des Welthandels	21
<i>Elena Ellmeier, Julia Wörz</i>	
<i>Wissenschaftliche Assistenz: Angelika Knollmayer</i>	
1 Globale Rahmenbedingungen	21
2 Entwicklungen im Welthandel	26
3 Internationaler Dienstleistungshandel	33
4 Entwicklung der globalen Direktinvestitionen	34
5 Ausblick	35
6 Literatur	37
7 Tabellenanhang	39
Institutionelle Rahmenbedingungen des Welthandels	41
<i>Simon Fleischmann, Tamara Schranz, Susanne Schrott,</i>	
<i>Claudia Stowasser, Barbara Tasch-Ronner, Benjamin Wolf</i>	
1 Laufende Entwicklungen im Rahmen der WTO	41
2 Handelspolitische „EU-Tool Box“	50
3 Bilaterale Handelsbeziehungen der EU	59
4 Literatur	67
Österreichs Wirtschaftsentwicklung, preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Überblick über die Außenwirtschaft	73
<i>Christian Ragacs, Klaus Vondra</i>	
1 Überblick über Österreichs Wirtschaft und Außenwirtschaft	73
2 Außenhandelsverflechtung Österreichs mit Russland und mögliche Auswirkungen des Krieges	77
3 Entwicklung der nominellen Güter- und Dienstleistungsexporte im Detail	82
4 Preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Marktanteile	85
5 Literatur	90

Österreichs Warenaußenhandel	93
<i>Leonhard Pertl</i>	
1 Entwicklung des österreichischen Warenaußenhandels ab 2010	93
2 Regionalstruktur der österreichischen Exporte	95
3 Warenstruktur des österreichischen Außenhandels	99
4 Entwicklung der österreichischen Handelsbilanz	101
5 Literatur	103
Österreichs Dienstleistungsverkehr	105
<i>Patricia Walter</i>	
1 Einleitung	105
2 Reiseverkehr	107
3 Sonstige Dienstleistungen	111
4 Literatur	117
Aktuelle Entwicklungen der österreichischen Direktinvestitionen	119
<i>Thomas Cernohous</i>	
1 Globales Umfeld	119
2 Aktuelle Entwicklungen in Österreich	120
3 Literatur	128
 Special topic: Reglobalisation: Changing patterns	
1 Public policy landscape	131
1.1 The role of politics	131
The multilateral trading system and trade cooperation in a time of great change and stress	133
<i>Robert B. Koopman</i>	
Globalisation under pressure? How current megatrends shape the patters of international trade, capital flows and technology diffusion	
<i>Michael Hüther, Matthias Diermeier</i>	
1 Introduction	137
2 Deglobalisation	139
3 Digitalisation	142
4 Decarbonisation	143
5 Demographic change	145
6 Turning to a bipolar world	146
7 Literature	146

Asserting sovereignty: EU policy instruments to support open and fair global ties	149
<i>Tim Joris Kaiser</i>	
1 Encoding resilience	149
2 Open, sustainable and assertive trade policy	150
3 Energy dependencies and RePowerEU	151
4 Conclusion	151
5 References	151
Near-shoring perspectives in the post-pandemic world and the implications for the Western Balkans	153
<i>Sophia Kluge, Olga van Zijverden, Branmir Jovanović</i>	
1 Decades of globalisation and off-shoring	153
2 Near-shoring – just a myth or already an old story?	153
3 Can the Western Balkans become a near-shoring winner?	155
4 What can the Western Balkans offer and what are the downsides?	158
5 Government policies for re- and near-shoring	159
6 Conclusions	161
7 References	161
1.2 Big power in global trade: spotlight China and USA	165
Great Powers and Globalisation: Spotlight on the United States and China	167
<i>Dan Steinbock</i>	
1 System Friction	167
2 Rise and decline of Globalisation	169
3 Risks to Global Outlook	171
4 Alternative Futures	175
5 References	175
China as Best Customer and Biggest Threat – Trade Policy in the Biden Era	179
<i>William A. Reinsch</i>	
1 Introduction	179
2 Present Day	180
3 Future Options	182
4 Conclusion	185
5 References	185

America is back – opportunities and challenges for reviving international cooperation	187
<i>Elisabeth Christen</i>	
<i>Research Assistance: Irene Langer</i>	
1 Introduction	187
2 Multilateralism in jeopardy	189
3 America’s return to the global stage	192
4 Conclusions	196
5 References	196
1.3 Free trade is not dead!	199
The spirit of globalisation is still alive	201
<i>Marco Wagner</i>	
The African Continental Free Trade Area Agreement	203
<i>Lisandro Abrego, Garth P. Nicholls, Hector Perez-Saiz</i>	
1 Scope and Goals of the Agreement	203
2 Potential Benefits and Costs	204
3 Maximizing Benefits and Dealing with Challenges	205
4 References	206
The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) agreement and its economic implications	207
<i>Robert Stehrer, Nina Vujanović</i>	
2 Entrepreneurship and technologies in tomorrow’s global trade system	211
European business in a changing political and economic environment	213
<i>Luisa Santos</i>	
Entrepreneurship in Austria Results from the largest Austrian business survey	217
<i>Claudia Huber, Florian Koller</i>	
1 Introduction	217
2 Post-COVID challenges for companies are fuelled by trade disruptions	218
3 Detailed analysis of the business survey	221
4 Conclusion	225

Sourcing Strategies in Response to COVID-19:

Evidence from German Firms 227

Andreas Baur, Lisandra Flach

- 1 Deep fall and rapid recovery: international trade during the pandemic 227
- 2 Firm's sourcing strategy: instead of reshoring, German manufacturing firms more often aim for higher supplier diversification 228
- 3 SMEs vs large firms: A larger share of SMEs considers an increase in inventories 229
- 4 Are renationalisation or regionalisation of supply chains efficient alternatives to increasing the resilience of supply chains? 230
- 5 Concluding remarks 231
- 6 References 232

Next-generation technologies and the future of global trade 233

Mark Purdy

- 1 Evidence on technology and global trade 233
- 2 Recent trends in digital trade 235
- 3 Next-generation technologies and international trade 237
- 4 Conclusions 240

Will retail central bank digital currencies unlock cross-border payments? 243

Zach Meyers

- 1 Cross-border transfers: problems and solutions 243
- 2 The potential and challenges of retail CBDCs 244
- 3 The risk of global fragmentation 245
- 4 Conclusion 246
- 5 References 246

Regulating Personal Data: Data Models and Digital Services Trade 247

Martina F. Ferracane, Erik van der Marel

- 1 Introduction 247
- 2 Three data models 249
- 3 Global patterns of data models 250
- 4 Linking digital services trade 253
- 5 References 255

The Provision of Service in Global Value Chains 257

Giuseppe Berlingieri, Luca Marcolin, Emanuel Ornelas

- 1 Offshoring of services increases with export experience at destination 258
- 2 References 260

3 Climate protection, scarce resources and international trade	265
Fighting climate change requires strong green growth policies and trade, not degrowth	265
<i>Klaas Lenaerts, Simone Tagliapietra, Guntram B. Wolff</i>	
1 Introduction: the problem of decoupling	265
2 Green growth or degrowth?	266
3 Green growth policies needed	268
4 International trade and cooperation	269
5 Conclusion	271
6 References	272
Trade and Climate – The Disrupted Nexus	275
<i>Stefan P. Schleicher</i>	
1 Introduction	275
2 Essential evidence of the trade-climate nexus	276
3 Trade in the context of reviving the failed climate policy	277
4 Geopolitics of energy and the disruption by Russia’s war in Ukraine	279
5 Fixing the disrupted nexus between trade and climate	281
6 References	282
“Carbon Leakage-Proof” Climate Clubs	285
<i>Martin Menner, Götz Reichert</i>	
1 Higher carbon leakage risks through stronger EU climate ambition	285
2 Deficient EU response: Carbon border adjustment mechanism	286
3 Pitfalls of current climate club proposals	287
4 “Carbon leakage-proof” climate club: Elements	289
5 “Carbon leakage-proof” climate club: Structure	290
6 Conclusion	292
7 References	292
Sustainability and International Trade: How to reinforce	295
<i>Jan Atteslander, Marc Engelhard, Mario Ramò, Pascal Wüthrich</i>	
1 Sustainability includes environmental, economic and social aspects	296
2 Business depends on sustainable development	297
3 Import and export of goods increases prosperity	297
4 Increased trade stimulates competitoin and thus progress	298
5 Foreign direct investment generates much more than just jobs	298
6 Positive structural effects of direct investment	299
7 Economic dimension: Open markets reduce poverty	299
8 Social dimension: Market openness increases the quality of life	301

9 Pioneering instrument: EFTA-Indonesian Free Trade Agreement	301
10 References	302
Protectionism and Trade in Renewable Energy Infrastructure	303
<i>Anne Ong Lopez</i>	
Climate Innovation for Future: The Chances of New Global Markets for Clean Tech	309
<i>Bernd Weber</i>	
Verzeichnis der Abbildungen	313
Verzeichnis der Tabellen	317
Autorenverzeichnis	319

Editorial

Von COVID-19 bis zum Ukraine-Konflikt: Umgang mit Serienkrisen

Ernest Gnan, Christoph Schneider, Claudia Stowasser

Das Jahr 2021 war durch ein ständiges Auf und Ab der Wirtschaftstätigkeit gekennzeichnet, das durch die aufeinanderfolgenden Wellen der Corona-Pandemie ausgelöst wurde. Der anfängliche Optimismus hinsichtlich eines Endes der Pandemie in der ersten Hälfte des Jahres 2021, als die Impfungen verfügbar wurden und ausgerollt werden konnten, wurde durch die Einschränkungen bei der Erreichung der Herdenimmunität aufgrund der anhaltenden Impfskepsis in nicht unerheblichen Teilen der österreichischen Bevölkerung gedämpft. Dies machte neue strenge Maßnahmen ab dem Herbst als Reaktion auf den Anstieg der Infektionen und Krankenhausaufenthalte erforderlich. Vor dem Hintergrund globaler Versorgungsengpässe, die sich als hartnäckiger erwiesen als erwartet, wurde die wirtschaftliche Erholung von zunehmendem Inflationsdruck begleitet. Ab März 2022 führten die russische Invasion in der Ukraine und die daraufhin von den westlichen Ländern verhängten Wirtschafts- und Finanzsanktionen zu einem sprunghaften Anstieg der Energie- und Rohstoffpreise, der die Inflation auf ein Niveau ansteigen ließ, das zuletzt in den 1970er/1980er Jahren verzeichnet wurde. Eine COVID-19-Welle in China verstärkte und verlängerte im Frühjahr 2022 die bereits schwerwiegenden Unterbrechungen der globalen Wertschöpfungsketten. Die erhöhte Unsicherheit ließ das Vertrauen in die Wirtschaft schwinden und führte dazu, dass die Aussichten für das Wirtschaftswachstum stark nach unten korrigiert wurden. Dies löste bei einigen Beobachtern Befürchtungen über eine Stagflation wie in den 1980er Jahren aus.

Die Zentralbanken weltweit reagierten mit einer allmählichen Verringerung der Konjunkturstimulierung und einer Normalisierung ihres geldpolitischen Kurses. Aufgrund eines stärkeren und früheren Konjunkturzyklus in den USA leitete die amerikanische Zentralbank den Kurswechsel früher als Europa ein. Die Fiskalpolitik trug weiterhin dazu bei, die durch die Pandemie verursachten wirtschaftlichen Verluste während des gesamten Jahres 2021 und Anfang 2022 auszugleichen. Ab dem Frühjahr 2022 verlagerte sich ihr Schwerpunkt auf Maßnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der hohen Inflation und zur Erhöhung der Militärausgaben als Reaktion auf die Bedrohung durch Russland. Auf EU-Ebene gewann die neu geschaffene NGEU-Fazilität mittelfristig langsam an Fahrt und trug dazu bei, die erforderlichen Ausgaben zu finanzieren, ohne Bedenken hinsichtlich der Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in anfälligen EU-Ländern auszulösen.

Die Erfahrung fragiler globaler Lieferketten sowie der brutale Schock des Russland-Ukraine-Konflikts und seiner wirtschaftlichen Folgen haben eine in-

tensive Diskussion über weitreichende und dauerhafte Auswirkungen auf die politische, militärische, wirtschaftliche und finanzielle Weltordnung ausgelöst. Der Welthandel und die wirtschaftliche Verflechtung werden nicht mehr als Garant für Frieden und gegen militärische Konflikte gesehen. Im Gegenteil, die Einschränkung der globalen Handels- und Finanzbeziehungen wird dazu genutzt, militärische Aggressionen zu sanktionieren. Dies ist zwar nicht neu, aber das Ausmaß ist in der neueren Geschichte beispiellos. Infolgedessen steht Europa vor der Notwendigkeit, seine Energieversorgung und seine Energiepolitik im Allgemeinen grundlegend zu überdenken. Durch die Diversifizierung von Energiequellen und Versorgungsregionen wird eine größere Widerstandsfähigkeit angestrebt. Die Produktion in den energie-, insbesondere erdgasintensiven Industrien ist nicht nur durch die steigenden Energiekosten bedroht, sondern auch durch die Sorge um die Energieverfügbarkeit. Die hohe Abhängigkeit Österreichs von Gasimporten aus Russland macht das Land anfälliger als viele Vergleichsländer.

Vor diesem Hintergrund lautet das diesjährige Spezialthema von „Schwerpunkt Außenwirtschaft“ „Reglobalisation: Changing Patterns“. Die Beiträge gliedern sich in drei große Themenbereiche: erstens die Rolle der Politik, zweitens die Rolle des Unternehmertums und drittens die Rolle des Klimawandels und des Klimaschutzes für die Gestaltung der künftigen Entwicklung des Welthandels.

Was das erste Thema betrifft, so geht eine erste Gruppe von Texten davon aus, dass die Politik der alles entscheidende Ausgangspunkt und die Grundlage für internationale Handelsmuster ist. In dem Maße, wie sich die politische Landschaft verändert, verändern sich auch die globalen Handelsströme. Militärische Konflikte lösen kurz- und mittelfristige Reaktionen im Welthandel aus (Sanktionen), führen aber auch zu langfristigen strategischen Neuorientierungen. Letztere können nicht nur zwischen den unmittelbaren Konfliktparteien stattfinden, sondern auch die strategischen Überlegungen anderer Akteure beeinflussen: Sie können beispielsweise eine vorsorgliche Entkopplung und Bemühungen um eine Verringerung der gegenseitigen Abhängigkeit auslösen; oder sie können Bemühungen um regionale Handelsabkommen fördern, die ohne die Wahrnehmung einer „Bedrohung von außen“ nicht realisierbar gewesen wären. In diesem Zusammenhang befasst sich eine zweite Gruppe von Beiträgen mit der Rolle der wirtschaftlichen und politischen „Supermächte“ USA und China bei der Gestaltung der Zukunft des Welthandels. Eine dritte Gruppe von Autoren erinnert uns daran, dass die Vorteile des Freihandels immer noch gelten; wenn der Freihandel auf globaler Ebene nicht weitergeführt werden kann, könnten regionale Handelsabkommen als zweitbeste Lösung einspringen.

Das zweite große Thema des diesjährigen Schwerpunkts befasst sich mit der Rolle von Unternehmertum und Technologie für das globale Handelssystem von morgen. Wie gehen die Unternehmen mit den großen Unsicherheiten im globalen Umfeld um, einschließlich der Unterbrechungen in den globalen Wertschöpfungsketten? Wie werden neue Technologien die Zukunft des Welthandels beeinflussen? Wie werden sich neue Zahlungsmodalitäten auf den

Welthandel auswirken? Welche Rolle sollte der Datenschutz spielen? Wie werden die Dienstleistungen beeinflusst?

Das dritte Thema befasst sich mit der Frage, wie sich Klimaschutz und knappe Ressourcen auf den internationalen Handel auswirken. Der Klimaschutz wird große Investitionsanstrengungen erfordern und somit den Welthandel nicht verringern, sondern große Anpassungen auslösen. So werden beispielsweise bestimmte Rohstoffe in großen Mengen benötigt, und es müssen Energienetze aufgebaut werden, die Energie von (neuen) Lieferanten zur weltweiten Nachfrage leiten. Der internationale Handel ist auch ein wichtiges Instrument zur Optimierung der CO₂-Emissionen aus globaler Sicht, indem er die Märkte für saubere Technologien belebt und den Einsatz energiesparender Technologien weltweit erleichtert.

Die letzten zweieinhalb Jahre haben uns daran erinnert, wie fragil das globale politische, wirtschaftliche und finanzielle System ist. Rückblickend können die letzten 30 Jahre – zumindest relativ gesehen – als ein „goldenes Zeitalter“ des globalen Friedens, der Zusammenarbeit und des freien Austauschs angesehen werden. Es ist schwer vorstellbar, dass dieser vorteilhafte Status quo ante der Welt wiederhergestellt werden kann. Österreichische und europäische Unternehmen, Arbeitnehmer und politische Entscheidungsträger werden sich auf ein neues Umfeld mit einer stärker segregierten Welt einstellen müssen. Diese Segregation wird zu einem Verlust an Chancen und Wohlstand führen, da die Gewinne aus dem Handel nicht genutzt werden. Die höheren Militärausgaben werden zu einem Verlust an Kaufkraft und Wohlstand für die Bürger führen. Für die Energie- und Rohstoffimporteure bedeutet der Kostenschock ein geringeres Produktionspotenzial bei einem höheren Preisniveau (und möglicherweise eine höhere Inflation über einen gewissen Zeitraum); sowohl Sparer als auch Kreditnehmer, Unternehmen und Arbeitnehmer sind benachteiligt. Diese Entwicklungen vollziehen sich vor dem Hintergrund der ungelösten Herausforderungen des Klimawandels und der daraus resultierenden Verschlechterung der Lebensbedingungen in vielen Teilen der Welt in den kommenden Jahren. Österreich und Europa werden in diesem herausfordernden Umfeld strategische Partnerschaften schmieden und ihre Rolle bei der Gestaltung der globalen Zukunft definieren müssen, wobei sie ihre eigenen Interessen im Auge behalten müssen. Die großen Veränderungen, die vor uns liegen, bieten natürlich auch große Chancen. Aufgeschlossenheit, Veränderungsbereitschaft, flexible Anpassung an neue Bedingungen und Märkte, die Förderung von Innovationen und Unternehmergeist sind wichtige Voraussetzungen für den Erfolg in diesem Umfeld.

Editorial

From COVID-19 to the Ukrainian conflict: dealing with serial crises

Ernest Gnan, Christoph Schneider, Claudia Stowasser

2021 was characterised by the continuation of ups and downs in economic activity induced by successive waves of the Corona pandemic. Initial optimism regarding an end of the pandemic during the first half of 2021, when vaccinations became available and were rolled out, was dampened by limitations in achieving herd immunity due to persistent skepticism against vaccination in non-negligible parts of the Austrian population, requiring new severe containment measures from the Fall in response to soaring infections and hospitalisations. Against the background of global supply constraints, which turned out as more persistent than expected, the overall economic recovery trend was accompanied by mounting inflationary pressures. From March 2022 onwards, the Russian invasion in Ukraine and Western countries' economic and financial sanctions in response, led to sky-rocketing energy and raw material prices, further boosting inflation to levels last seen in the 1970s/1980s. A COVID-19 wave in China added to, and prolonged, already severe disruptions in global value chains in Spring 2022. The heightened uncertainty slashed economic confidence and triggered sharp downward revisions to the outlook for economic growth, prompting some observers to express fears of stagflation like in the 1980s.

Central banks worldwide responded gradually by reducing their stimulus and by normalising their monetary policy stance. Reflecting a stronger and earlier cycle in the US, the Fed moved ahead of central banks in Europe. Fiscal policies continued to accommodate economic losses caused by pandemic lockdowns throughout 2021 and early-2022. From the Spring of 2022, their focus shifted to measures to cushion the impact of high inflation and to increase military spending in response to the threat from Russia. At the EU level, in a medium-term perspective, the newly created NGEU slowly gained speed and contributed to financing the needed spending without generating concerns of fiscal sustainability in vulnerable EU countries.

The experience of fragile global supply chains and the brutal shock of the Russia-Ukraine conflict and its economic fallout have triggered an intensive discussion on far-reaching and permanent implications for the political, military, economic and financial world order. Global trade and economic interconnectedness are no longer perceived as a safeguard for peace and against military conflict. On the contrary, cutting global trade and financial relations are being used to sanction military aggression. While this is not new, the extent is unprecedented in newer history. As a corollary, Europe is faced with the necessity to fundamentally rethink its energy supply and broader energy policy. Resil-

ience through diversification of energy sources and supply regions is sought. Production in energy, notably gas-intensive industries, is not only threatened by the soaring cost of energy but by concerns about its availability. Austria's high reliance on gas imports from Russia makes the country more vulnerable than many of its peers.

Against this background, this year's special topic of "Focus on Trade" is "Re-globalisation: Changing Patterns". The contributions are grouped into three big themes: first, the role of public policy; second the role of entrepreneurship; third, the role of climate change and protection for shaping the future development of global trade.

Regarding the first theme, a first group of texts take as a starting point that politics is the all-important starting point and basis for international trade patterns. As the political landscape changes, so do global trading patterns. Military conflicts trigger responses in global trade of a short and medium-term nature (sanctions) but also entail long-term strategic reorientation. The latter may not only happen between direct parties to the conflict but also inform other players' strategic considerations: they may, for instance trigger precautionary decoupling and efforts to reduce mutual dependence; or they might encourage efforts to forge regional trade agreements which might have been infeasible without the perception of an "outside threat". Linked to this, a second group of contributions considers the role of the economic and political "super powers" USA and China in shaping the future of global trade. A third group of authors reminds us that the benefits from free trade are still alive; if free trade cannot be pursued at the global level, regional trade agreements might step in as a second-best solution.

The second big theme in this year's focus deals with the role of entrepreneurship and technology for tomorrow's global trading system. How do enterprises cope with the prevailing huge uncertainties in the global environment, including disruptions in global value chains? How will new technologies influence the future of global trade? How will new forms of payments affect global trade? What role should data protection play? How is services trade affected?

The third theme addresses the question how climate protection and scarce resources affect international trade. Climate protection will require a big effort in investment and will thus not reduce global trade but trigger big adjustments. For instance, certain raw materials will be needed in massive volumes, networks channeling energy from (new) suppliers to global demand will need to be built. International trade is also an important vehicle to optimize CO₂ emissions from a global perspective by lubricating markets for clean tech and by facilitating the use of energy-saving technologies worldwide.

The last two and a half years remind us how fragile the global political, economic and financial system is. In hindsight, the last 30 years may – at least in relative terms – be recognised as a "golden age" of global peace, cooperation and free exchange. It is hard to imagine that this favorable status quo ante of the world can be restored. Austria's and European firms, workers and political decision makers will need to adapt to a new environment of a more segregated world. This segregation will imply lost opportunities and lost welfare from un-

tilised gains from trade. The higher military spending will imply a loss of purchasing power and welfare for citizens. For energy and raw material importers the cost-push shock implies lower potential output at a higher price level (and possibly higher inflation over some period); both savers and borrowers, firms and workers lose out. These developments unfold against the background of the unresolved challenges of climate change and resulting degrading living conditions in many parts of the world in the years to come. Austria and Europe will have to forge strategic partnerships in this challenging environment and define their roles in shaping the global future, while paying attention to their own interests. The big changes ahead naturally also offer huge opportunities. An open mind, readiness for change, flexible adaptation to new conditions and markets, the encouragement of innovation, and an entrepreneurial spirit are key ingredients for success in this environment.

Aktuelle Entwicklung des Welthandels

Elena Ellmeier, Julia Wörz (OeNB)

Wissenschaftliche Assistenz: Angelika Knollmayer (OeNB)

Nach dem pandemiebedingten Einbruch der Weltwirtschaft im Jahr 2020 erfolgte 2021 ein Aufschwung mit einem BIP-Wachstum von 6,1% im Jahresabstand. Im Jahr 2022 wird ein weltweites Wachstum von 3,6% erwartet, um 0,8 Prozentpunkte niedriger als noch vor der Ukrainekrise erwartet. Wie auch davor waren 2021 die weltweiten Entwicklungen sehr ungleich verteilt. Vor allem China und Indien haben mit 8,1% und 8,9% BIP-Wachstum im Jahresabstand einen erheblichen Anteil des globalen Wachstums getragen, Afrika, die GUS und Japan hingegen verzeichneten 2021 vergleichsweise geringe Wachstumsraten. Lieferkettenengpässe blieben aber auch im Gesamtjahr 2021 weiterhin zumindest teilweise bestehen. Zusätzlich zog die Inflation gegen Ende 2021 und Anfang 2022 merklich an. Durch den Krieg in der Ukraine kommen weitere Unsicherheiten hinzu. Die Sanktionen gegen Russland werden in jedem Fall die Weltwirtschaft und den Welthandel negativ beeinflussen. Der Wert der weltweit gehandelten Güter und Dienstleistungen konnte sich 2021 mit einem Wachstum von 13% im Vergleich zu 2019 jedoch wieder stabilisieren, was aber ua auf gestiegene Preise vor allem im Energiebereich zurückzuführen ist. Auch der Dienstleistungshandel erreichte Ende 2021 wieder sein Vorkrisenniveau und konnte sich damit 2021 wieder stabilisieren.

1 Globale Rahmenbedingungen

Die Weltwirtschaft hat sich im Jahr 2021 deutlich langsamer von den Herausforderungen durch die COVID-19-Pandemie erholt, als noch Mitte des Jahres erwartet wurde. Gegen Ende des Jahres verschärfte die so genannte „Delta-Welle“ die Pandemie-Situation nochmals, dadurch blieben die Lieferengpässe weiterhin in hohem Maße bestehen. Gleichzeitig bedingte die wieder erstarrende Nachfrage Preisschübe bei Energie- und anderen Rohstoffen und die Inflation entwickelte sich deutlich stärker als ursprünglich erwartet. Das schlug sich auch in den globalen BIP-Wachstumsraten nieder, die laut der IWF-Prognose vom April 2022 von 6,1% im Jahr 2021 auf 3,6% 2022 im Jahresabstand sinken sollen. Vor allem die Preise für fossile Brennstoffe trieben die hohen Inflationsraten an, besonders in Europa. Der IWF erwartet für das Jahr 2022 eine Inflationsrate von 5,7% in den Industrieländern und 8,7% in den Entwicklungs- und Schwellenländern. Unter der Annahme sich verringernder Lieferengpässe wird eine Stabilisierung der Inflationsraten für das Jahr 2023 erwartet. In Anbetracht des Krieges in der Ukraine und der damit einhergehenden Sanktionen werden sich jedoch bestehende Lieferengpässe kurzfristig wieder verstärken sowie neue hinzukommen – mit entsprechender Auswirkung auf die Inflation und den Welthandel (IMF, 2022).

Im Zuge der Pandemie verlagerte sich die Konsumnachfrage von Dienstleistungen hin zu Produkten, was neben angebotsseitigen Faktoren auch nachfrageseitig zu diversen Lieferengpässen beitrug. 2022 sollte die Nachfrage nach Dienstleistungen wieder ansteigen.

Der Welthandel litt im Jahr 2020 stark unter der Pandemie, 2021 konnte sich das Welthandelsvolumen mit einem Zuwachs von 10,1% im Jahresabstand wieder stabilisieren. Für die Jahre 2022 und 2023 prognostiziert der IWF im April 2022 moderatere Wachstumsraten im Welthandel von 5,0% und 4,4%, was jedoch nicht nur stark von der Entwicklung der Pandemie und neuen Virusvarianten abhängen wird, sondern auch von der Dauer und dem Verlauf des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine. Der Krieg und die Sanktionen gegen Russland werden voraussichtlich starke Effekte auf Handel und Inflation haben. Insbesondere Europa dürfte dadurch betroffen sein (IMF, 2022).

Durch die weltweite Pandemie ist außerdem die Ungleichheit zwischen den Ländern stark gestiegen und kam in etwa wieder auf dem Stand von 2010 zu liegen, wodurch jüngere Erfolge in der globalen Bekämpfung von Ungleichheit und Armut zunichtegemacht wurden (World Bank Group, 2022).

Tabelle 1: **Globales BIP-Wachstum 2018–2021 und Ausblick 2022–2023**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
					Prognosen	
Welt	3,6	2,9	-3,1	6,1	3,6	3,6
Industrieländer	2,3	1,7	-4,5	5,2	3,3	2,4
USA	2,9	2,3	-3,4	5,7	3,7	2,3
Vereinigtes Königreich	1,7	1,7	-9,3	7,4	3,7	1,2
Euroraum	1,8	1,6	-6,4	5,3	2,8	2,3
Japan	0,6	-0,2	-4,5	1,6	2,4	2,3
Schwellen- und Entwicklungsländer	4,6	3,7	-2,0	6,8	3,8	4,4
Zentral-, Ost- und Südosteuropa*	3,4	2,5	-1,8	6,7	-2,9	1,3
Russland	2,8	2,2	-2,7	4,7	-8,5	-2,3
Asien	6,4	5,3	-0,8	7,3	5,4	5,6
China	6,8	6,0	2,2	8,1	4,4	5,1
Indien	6,5	3,7	-6,6	8,9	8,2	6,9
Lateinamerika und Karibik	1,2	0,1	-7,0	6,8	2,5	2,5
Naher Osten und Norafrika	1,4	1,3	3,2	2,8	2,8	2,8
Sub-Sahara-Afrika	3,3	3,1	-1,7	4,5	3,8	4,0

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

Quelle: WEO April 2022.

1.1 Globale Konjunktur

Die COVID-19-Pandemie hat die Weltwirtschaft stark in Mitleidenschaft gezogen, die Erholung im Jahr 2021 erfolgte vor allem in der zweiten Jahreshälfte nur zögerlich und noch ist fraglich, ob das Ende der Pandemie wirklich erreicht

ist. Wie auch schon im Jahr 2020 wurden einzelne Länder und Regionen unterschiedlich stark von der Pandemie getroffen. Schwellen- und Entwicklungsländer (mit Ausnahmen) haben oftmals stärker mit den Folgen von COVID-19 zu kämpfen, da ihnen der Zugang zu Impfstoffen teilweise verwehrt geblieben ist (World Bank Group, 2022).

Im Jahr 2021 unterstützten vor allem Lockerungen der Pandemiebekämpfungsmaßnahmen, aber auch fiskal- und geldpolitische Maßnahmen einen deutlichen Aufschwung in der ersten Jahreshälfte. In der zweiten Jahreshälfte verursachten jedoch Virusmutationen und erneute Pandemiebekämpfungsmaßnahmen vor allem in den Industrieländern wieder wirtschaftliche Einbrüche (World Bank Group, 2022). Die USA wurde insgesamt im Vergleich zum Euroraum weniger stark von der Krise getroffen, was sich auch in höheren Wachstumsraten für 2021 von 5,7% im Vergleich zum Euroraum mit 5,3% sehen lässt. Zusätzlich hatten die USA mit gestiegenen Lohnnebenkosten zu kämpfen, was wiederum die Inflation ankurbelte. Dies veranlasste die FED zu einer geldpolitischen Gegensteuerung gegen Ende 2021 und der Ankündigung weiterer Maßnahmen für 2022 (IMF, 2022).

China als eines der größten und wirtschaftlich stärksten Schwellenländer hat auch in dieser Krise eine interessante Entwicklung vollzogen. Im Jahr 2020 konnte es als einziges Land positive Wachstumsraten verzeichnen, was ua auf die Zero-COVID-Strategie zurückzuführen ist. Auch im Jahr 2021 mit Wachstumsraten von um die 8,1% hat sich die chinesische Wirtschaft besonders rasant erholt. Für das Jahr 2022 rechnet der IWF mit einer Halbierung des BIP-Wachstums auf 4,4%. Das ist ua auf strenge Maßnahmen zurückzuführen, die vor allem im Immobilienbereich zu stagnierenden Investitionen geführt haben bzw noch führen können (IMF, 2022).

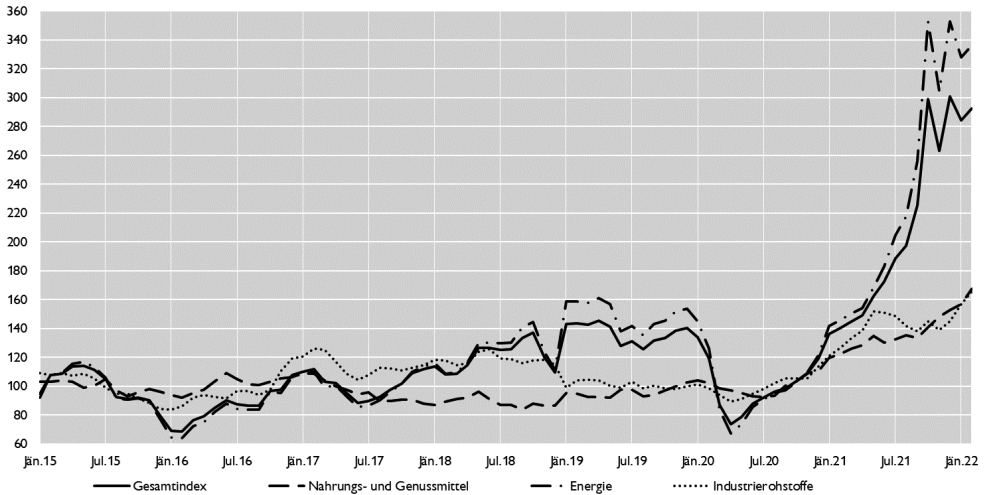
Entwicklungs- und Schwellenländer verzeichneten im Jahr 2021 Wachstumsraten von 6,8% und konnten sich somit im Vergleich langsamer und schlechter von der Krise erholen. Obwohl sich Anfang 2021 die inländische Nachfrage und die Situation auf den Arbeitsmärkten wieder mehr oder weniger stabilisieren konnten, wurde die Erholung durch neuerliche COVID-19-Wellen beeinträchtigt. Sowohl Produktion als auch Exporte stagnierten und die Konsumnachfrage war aufgrund der rasch ansteigenden Inflation zuletzt rückläufig (World Bank Group, 2022).

Aktuelle Prognosen sind mit sehr großer Unsicherheit behaftet. Einerseits ist unklar, wie sich die COVID-19-Pandemie weiterhin entwickeln wird und ob Lockdowns und andere Maßnahmen wieder notwendig sein werden. Diese könnten durch die chinesische Zero-COVID-Politik vor allem die weltweiten Handelsströme stark betreffen. Andererseits ist durch den Krieg in der Ukraine ein unerwarteter wirtschaftlicher Einbruch hinzugekommen, mit großen Auswirkungen auf die Rohstoffpreise und die Inflation sowie auf Investoren- und Konsumentenvertrauen.

1.2 Globale Preisentwicklungen

Abbildung 1: **HWWI-Index der Weltmarktpreise für Rohstoffe**

HWWI-Index * Euroland" 2020=100, Euro-Basis, Monatsdurchschnitte



Quelle: HWWI.

Im gesamten Jahr 2021 stiegen die Preise für Rohstoffe stark an, vor allem getrieben durch Energieprodukte. Rohölpreise stiegen um fast 82%, Metallpreise um 28% und auch die Preise für Landwirtschaftsgüter erhöhten sich um 14%. Vor allem die Gaspreise schnellten in die Höhe und erhöhten damit die Energiekosten für Haushalte, wie in Abbildung 1 ersichtlich. Aufgrund der Tatsache, dass Öl oftmals als Substitut für Gas eingesetzt wird, sind auch zusätzlich die Ölpreise gestiegen und trieben damit Benzinpreise in die Höhe. In den USA erreichten die Benzinpreise bereits vor dem Ukraine-Krieg ein 40-Jahres-Hoch (PIIE, 2022). Der Krieg in Europa verschärfte diese Entwicklungen. Auch Nahrungsmittelpreise steigen stetig, so sind sie allein im Jahr 2021 um 23% teurer geworden. Vor allem für Entwicklungsländer sind steigende Nahrungsmittel eine große Herausforderung, gemeinsam mit einer vergleichsweise hohen Arbeitslosigkeit schwächt dies die Kaufkraft (World Bank Group, 2022).

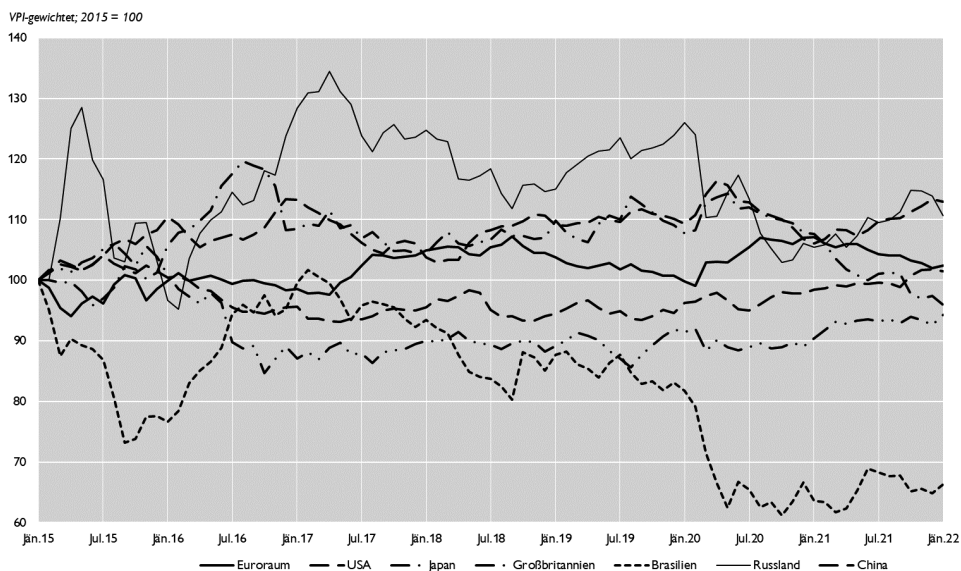
Durch die Lieferprobleme in globalen Produktionsnetzwerken in diversen Bereichen ergab sich auch angebotsseitig ein Druck auf die Preise. Das betrifft sowohl Industrieländer als auch Entwicklungs- und Schwellenländer. Im Fall der Entwicklungsländer spielten Währungsabwertungen eine wichtige Rolle und trieben die Preise von importierten Gütern zusätzlich in die Höhe. Generell treffen höhere Nahrungsmittelpreise Schwellen- und Entwicklungsländer deutlich stärker, da Nahrungsmittel dort einen größeren Anteil des Konsums ausmachen. Diese Tatsachen machen es für Entwicklungsländer oft schwierig, eigenständig auf Inflation zu reagieren, da sie besonders stark in ein globales Wirtschaftssystem eingebettet sind und dementsprechend stark davon abhängig sind (Reinhart & Luckner, 2022).

Die Preiserhöhungen Ende 2021 waren Konsequenz der anhaltenden Unsicherheit und der größtenteils mit der Pandemie verbundenen Schwierigkeiten in Verbindung mit Lieferketten und der Produktion. Einige Länder, ua die USA, reagierten auf diese Entwicklungen und die zusätzliche Verschärfung durch die Ukraine-Krise mit der Anpassung der Zinssätze (FED, 2022). Sollten Lieferengpässe im Zuge des Jahres 2022 abnehmen und eine gezielte Geldpolitik die Zinsen erhöhen sowie weitere wirtschaftspolitische Maßnahmen gesetzt werden, um die Inflation einzudämmen, würde sich laut diverser Berichte und Vorhersagen von Jänner 2022 die Preisdynamik 2023 deutlich eindämmen. Diese Prognosen gilt es jedoch in die jüngsten Ereignisse in der Ukraine einzuordnen, die durch Sanktionen und Währungsschwankungen das Ende dieser historisch hohen Inflation durchaus verzögern können (IMF, 2022).

1.3 Veränderung der Wettbewerbsfähigkeit

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

Abbildung 2: **Real effektive Wechselkurse**



Quelle: IWF, Macrobond, OeNB.

¹ Der effektive Wechselkurs ist ein Indikator, der als ein gewichteter Außenwert der jeweiligen Währung gesehen werden kann – erkennbar durch den Begriff „effektiv“. Der real 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.

Im Jahr 2021 gab es einige Veränderungen betreffend die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einzelner Länder. Wie in Abbildung 2 ersichtlich, wertete vor allem der japanische Yen gegenüber seinen Handelspartnern ab. Der Indexwert fiel von 107 (Basisjahr 2015) auf 95.9 und vollzog damit die radikalste Änderung. Der Euro erfuhr im selben Zeitraum eine leichte real effektive Abwertung, was mit einer entsprechenden Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit einhergeht. Im Gegensatz dazu stieg der Indexwert für den US-Dollar von 106 auf 112 im Jahresverlauf an, was sich gemeinsam mit den teilweise gestiegenen Lohnstückkosten negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken dürfte (IMF, 2022). Der real effektive Wechselkurs des britischen Pfunds und der des brasilianischen Real blieben 2021 im Jahresverlauf relativ stabil aber auf einem niedrigen Niveau. Der chinesische Yuan erfuhr eine leichte real effektive Aufwertung und stieg von 98.4 auf 101.4. Auch der Rubel wies zwischen Jänner 2021 und November 2021 eine real effektive Aufwertung auf, jedoch ist bereits seit Dezember 2021 eine starke Abwertung absehbar, welche sich durch die Sanktionen und den Krieg in der Ukraine deutlich verstärkt hatte, ohne die Wettbewerbsfähigkeit positiv zu beeinflussen.

Ein weiterer Indikator für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit sind die Lohnstückkosten². Anfang 2021 fielen die Lohnstückkosten in den USA um $-0,33\%$ im Vergleich zum Vorjahr, stiegen dann aber stetig an. Gegen Ende 2021 lagen diese um $2,2\%$ über dem Vorjahreswert. Zwar erhöhten sich die Lohnstückkosten auch in Japan und dem Euroraum, doch die Steigerungsraten bewegten sich auf niedrigerem Niveau. So lag die Erhöhung der Lohnstückkosten gegen Ende 2021 in Japan bei $0,98\%$ und im Euroraum bei ca $0,69\%$.

2 Entwicklungen im Welthandel

2.1 Handel und Industrieproduktion

Durch die Pandemie erlebte der Welthandel seinen schwersten Einbruch seit der Finanzkrise. Im Jahr 2021 verbesserte sich die Situation jedoch wieder deutlich, der Wert der gehandelten Güter und Dienstleistungen stieg um 13% im Vergleich zu 2019 und um 25% im Vergleich zu 2020 (UNCTAD, 2022). Im globalen Durchschnitt lagen 2021 die Exporte weltweit über dem Niveau von 2019. Der Handel mit Dienstleistungen erholte sich ebenso und war 2021 wieder auf einem ähnlichen Niveau wie vor der Pandemie, der Güterhandel blieb weiterhin stark. Das Jahreswachstum war vor allem von den ersten zwei Quartalen 2021 positiv geprägt, während das dritte Quartal vergleichsweise schwach ausfiel. Im Gegensatz dazu stieg der globale Handel im vierten Quartal wieder um 3% nominell an und trug damit zu einem stabilen Zuwachs für das gesamte Jahr bei. Trotz der positiven Entwicklungen gerade gegen Ende 2021 wurde für 2022 bereits vor dem Ausbruch des Kriegs in der Ukraine eine Entschleunigung des Welthandelwachstums aufgrund der steigenden Inflation und fehlender

² Die Lohnstückkosten beschreiben die personalbezogenen Herstellkosten pro produzierter Einheit.

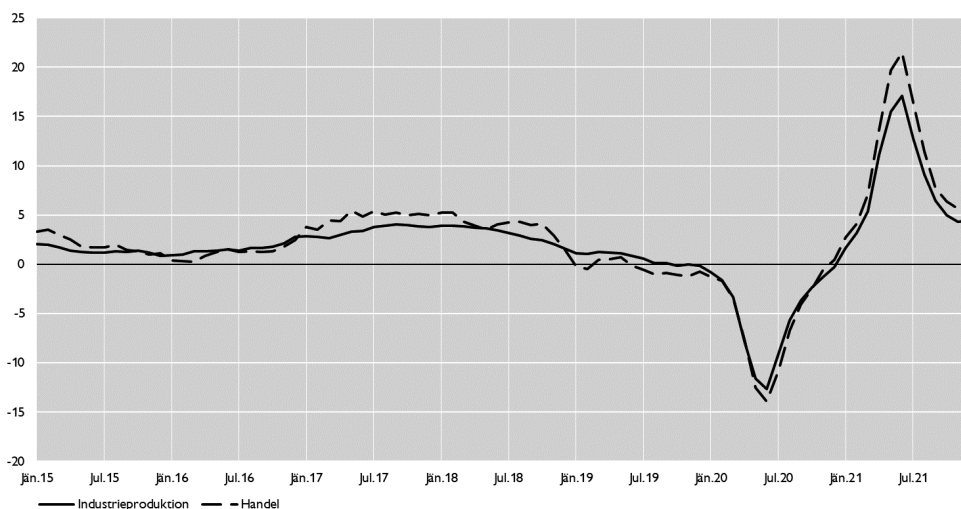
Investitionen im chinesischen Immobilienmarkt erwartet (UNCTAD, 2022). Durch die jüngsten Ereignisse in der Ukraine dürften sich Lieferengpässe und damit angebotsseitige Beschränkungen ebenfalls weiterhin erhöhen mit negativen Auswirkungen auf den Welthandel.

In regionaler Hinsicht erfuhr Entwicklungs- und Schwellenländer sowohl weniger starke Einbrüche im Jahr 2020 als auch einen stärkeren Aufschwung im Jahr 2021 von 11,1%. Diese Tatsache ist vor allem auf China zurückzuführen, das den größten Marktanteil im Warenhandel besitzt.

Im Gegensatz zur globalen Finanzkrise vor mehr als zehn Jahren kam es weder beim jüngsten Einbruch noch im darauffolgenden Aufschwung zu einem starken Überschießen des Welthandels im Vergleich zur Industrieproduktion. Wie aus Abbildung 3 ersichtlich, verzeichneten beide Größen in etwa dieselbe Dynamik, wobei vor allem im ersten Halbjahr 2021 starke Basiseffekte wirksam wurden.

Abbildung 3: **Welthandel und Industrieproduktion**

%-Veränderung zum Vj; gleitender 3-Monatsdurchschnitt



Quelle: Macrobond; CPB (Central Planning Bureau).

In Anbetracht der Konflikte rund um die Ukraine ist zu erwarten, dass vor allem der Handel zwischen Russland und China gestärkt wird. So erreichte der Warenaustausch zwischen China und Russland bereits 2021 einen Rekordwert von 140 Mrd USD, mit ansteigender Tendenz (PIIE, 2022). Trotzdem könnte es auch in den Handelsbeziehungen zwischen China und Russland zu Spannungen kommen. China ist beispielsweise im Elektronikbereich Russlands größter Lieferant. Nachdem aber in den meisten Produkten auch amerikanische Teile eingebaut sind, könnten die Sanktionen den Handel beeinträchtigen, wenn nicht sogar verhindern (Elektro Praxis, 2022). Der Handel zwischen Russland und der EU bzw den USA wird aufgrund der Sanktionen stark einbrechen.

Auch wenn Russland als Handelspartner weder für die EU noch für die USA insgesamt von Bedeutung ist, so ist doch besonders die EU in einzelnen Produkten teilweise stark von Importen aus Russland abhängig. Darüber hinaus dürften Vertrauenseffekte eine große Rolle spielen. Insgesamt könnte zumindest kurzfristig der globale Handel in Mitleidenschaft gezogen werden. Bereits im Februar 2022 sank der Welthandel im Vergleich zum Vormonat um 5,6% (Volksblatt, 2022). In jedem Fall werden die Sanktionen Russland ungleich stärker treffen als die EU und die USA, so war die EU 2020 für mehr als ein Drittel des russischen Außenhandels verantwortlich. Eine aktuelle Modellrechnung des WIFO kommt zu dem Schluss, dass die Entkoppelung der Handelsbeziehungen für Russland einen Verlust der Wirtschaftsleistung von 10% mit sich bringen wird (WIFO, 2022).

Darüber hinaus gibt es auch zwischen China und den USA nach wie vor Spannungen und Auseinandersetzungen, die sich in den bilateralen Handelsbeziehungen niederschlagen. Obwohl das „Phase-Eins“-Abkommen Erleichterung in den Handelsbeziehungen brachte, bleiben die während der Präsidentschaft von Donald Trump eingeführten Zölle auf chinesische Produkte weiterhin aufrecht. Darüber hinaus kaufte China nur 57% der vereinbarten Exporte, vor dem Hintergrund der Krise könnten sich die Beziehungen weiter verschärfen (PIIE, 2022).

Im Jahr 2021 trat außerdem das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und Großbritannien in Kraft. Dies umfasst ein Freihandelsabkommen in diversen Sektoren wie Wirtschaft, Soziales und Umwelt und Fischerei. Es sieht Zollfreiheit für die Waren in den entsprechenden Bereichen vor und sorgt damit für einen stabilen Handel zwischen EU und Großbritannien (Europäische Kommission, 2021) mit einem Handelsvolumen von 38,1 Mrd EUR (Statista, 2022).

2.2 Regionale Entwicklungen

Der Großteil des Booms im Welthandel 2021 ist auf gestiegene Güterpreise, Lockerungen in den Corona-Maßnahmen und eine starke (teilweise im Vorjahr aufgeschobene) Nachfrage ua aufgrund der Unterstützung der Konsumenten in den Industrieländern durch Beihilfen und Förderungen zurückzuführen. Auch im Güterhandel waren die Entwicklungen heterogen. Trotz eines allgemeinen Anstiegs sowohl der Exporte als auch der Importe für alle Länder unterscheiden sich die regionalen Wachstumsraten deutlich. China steht bei den Exporten Ende 2021 im Vergleich zur Ausgangslage vor der Pandemie im Jahr 2019 mit einem Zuwachs von 43% kumuliert über die letzten zwei Jahre deutlich an der Spitze, während Korea relativ knapp mit 34% kumuliertem Zuwachs bei den Importen anführt. Im Gegensatz dazu ist der Dienstleistungshandel vor allem in der Pandemie stark eingebrochen. Die Dienstleistungsimporte lagen in allen Ländern mit Ausnahme von Indien im dritten Quartal 2021 noch unter dem Niveau von 2019. Bei den Exporten führt wieder China mit einem kumulierten Zuwachs von 46% an, gefolgt von Korea mit 24%. Südafrika und

Japan erlebten den stärksten Einbruch mit einem Rückgang von 30% und 19% (UNCTAD, 2022).

Nach Sektoren aufgeteilt, war der Zuwachs im vierten Quartal 2021 im Vergleich zum selben Quartal des Jahres 2020 im Energiebereich mit 97% deutlich am stärksten, was vor allem auf gestiegene Preise zurückzuführen ist. Auch der Metallhandel stieg mit 41% stark an. Der einzige Bereich, der die Verluste des Pandemiejahres 2020 noch nicht aufholen konnte, waren Transportmittel (UNCTAD, 2022).

Wie in Abbildung 4 ersichtlich, haben sich vor allem Wachstumsraten der Warenexporte nach dem Einbruch 2020 erholt und sind 2021 in die Höhe geschneilt. Es geht außerdem aus den Daten hervor, dass der Großteil des Aufschwungs vor allem von Schwellenländern in Asien und Lateinamerika getragen wurde. Vor der Krise lag das Wachstum der Warenexporte der Schwellenländer noch unter dem weltweiten Schnitt, nach dem Aufkommen der COVID-19-Krise weit darüber. Ein Großteil der Exporte aus Asien ist China zuzuschreiben (UNCTAD, 2022).

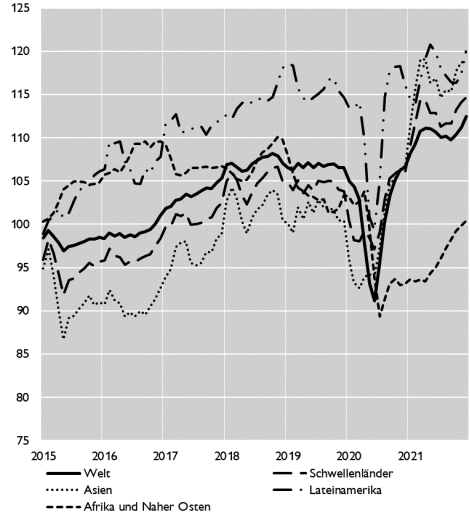
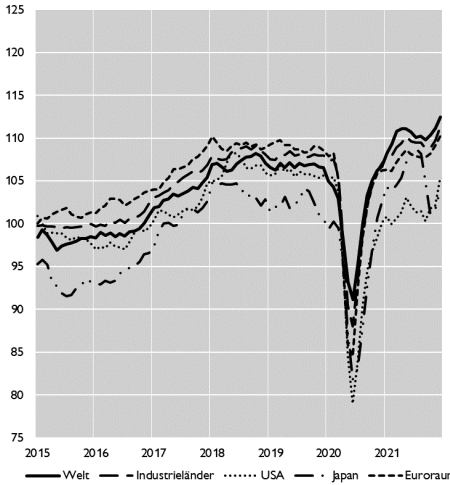
Unter den Industrieländern stach vor allem die USA mit einem besonders starken Rückgang der Warenexporte im Pandemiejahr 2020 hervor. Im Jahr 2021 konnte jedoch das Vorkrisenniveau bei den Exporten wieder erreicht werden. Der Aufschwung bei den Warenimporten geschah weitaus rasanter, wodurch das Vorkrisenniveau deutlich überschritten wurde. Das Handelsdefizit der USA lag 2021 bei über 1,1 Mrd USD und damit auch über dem Defizit des Vorjahres von rund 975 Mio USD (UN Comtrade, 2022). Bereits 2020 führte die USA bei den Importen und lag weltweit in absoluten Zahlen am ersten Platz, was auch für das Jahr 2021 mit einem Wert von 2,9 Mrd USD an Importen noch aktuell ist (Statista, 2022).

Eine ähnliche Entwicklung trifft auf den Euroraum zu, wo sich sowohl die Exporte als auch die Importe im Jahr 2021 wieder stabilisieren konnten und sogar höher lagen als noch vor der Pandemie. Obwohl auch der Euroraum besonders hart von der Krise 2020 getroffen wurde, erholten sich die Warenströme wieder rasch und das Vorkrisenniveau wurde in der zweiten Jahreshälfte 2021 wieder erreicht.

Trotz der Zero-COVID-Politik der chinesischen Regierung, die regelmäßig in Lockdowns und weiteren restriktiven Maßnahmen resultiert, zeichnet China weiterhin für einen großen Teil des weltweiten Handels verantwortlich und konnte sich vor allem in der Pandemie durch vergleichsweise weniger starke Einbrüche der Ex- und Importe und hohe Wachstumsraten auszeichnen (UNCTAD, 2022). Im Jahr 2021 stiegen die chinesischen Exporte um 20,9% im Jahresvergleich und lagen damit höher als prognostiziert.

Abbildung 4: **Reale Entwicklung der Warenexporte**

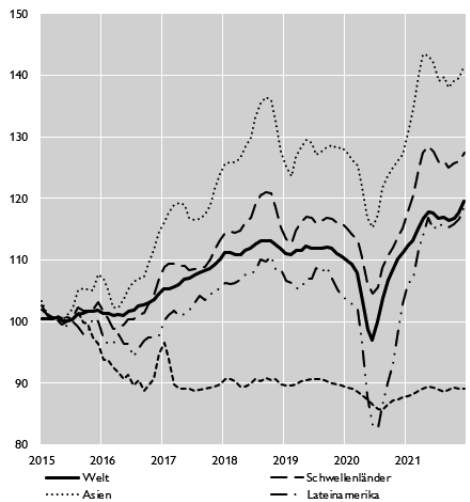
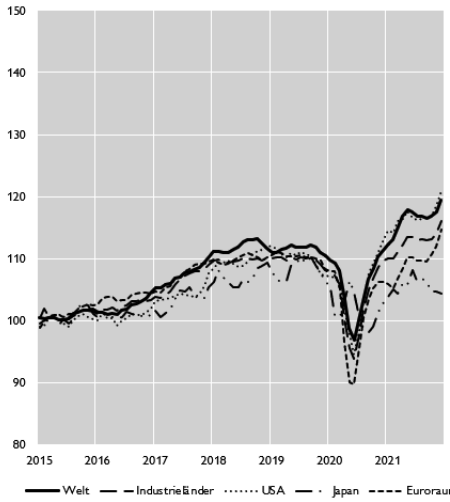
3-Monatsmittel, Jänner 2015= 100



Quelle: Macrobond, CPB world trade monitor.

Abbildung 5: **Reale Entwicklung der Warenimporte**

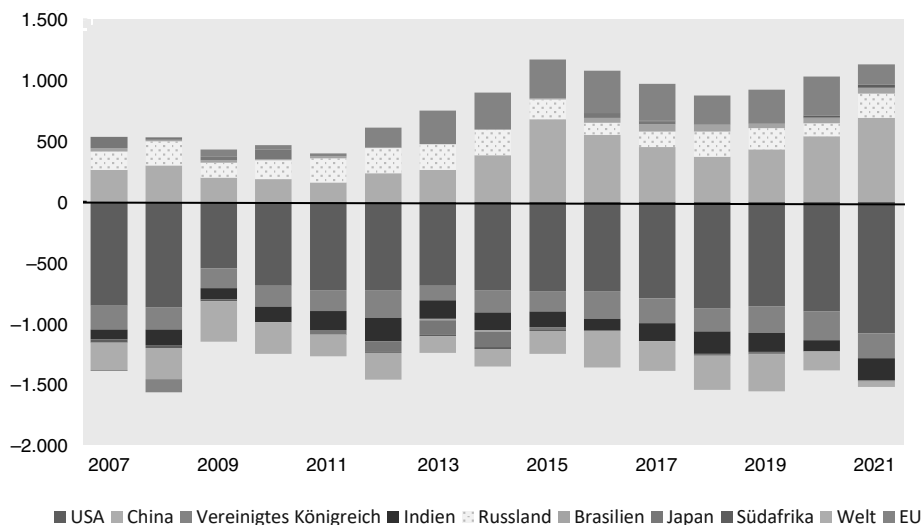
3-Monatsmittel, Jänner 2015 = 100



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 gezeigt³. Auch im Jahr 2020 verzeichnete China eine weitere Ausweitung seines Handelsbilanzüberschusses und wies mit 537 Mrd USD weltweit den größten Überschuss auf. Mit Abstand folgt die EU mit einem Handelsüberschuss von 321 Mrd USD und konnte damit auch deutlich zulegen. Aufgrund der niedrigeren Ölpreise im Jahr 2020 fiel der Handelsbilanzüberschuss Russlands von 177,1 Mrd USD im Jahr zuvor auf immer noch hohe 106 Mrd USD. Die USA verzeichneten beim Güterhandel laut IWF das größte Defizit von 905 Mrd USD und lagen hier mit deutlichem Abstand vor dem Vereinigten Königreich mit 233 Mrd USD und Indien mit 92 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, wie sich die Handelsbilanzungleichgewichte in der aktuellen, von mehreren Krisen gleichzeitig geprägten Situation (Pandemie und Krieg in der Ukraine) entwickeln werden.

2.3 Sektorale Entwicklungen

Um sektorale Entwicklungen im Welthandel zu analysieren, kann zur Annäherung auf sektorale Handelsdaten der EU-27 zurückgegriffen werden, da diese frühzeitig verfügbar und aufgrund des großen Anteils der EU-27 am Welthandel durchaus auch aussagekräftig sein können. Die Schlüsse auf den Welthandel

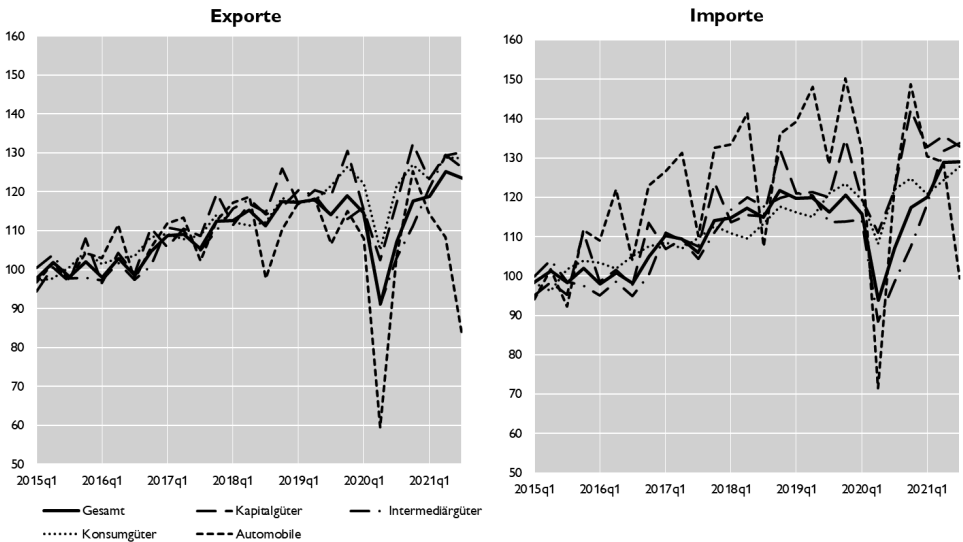
³ Die Daten des IWF waren zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Texts nur bis zum Jahr 2020 erhältlich.

del sollten sich jedoch in einem gewissen Rahmen halten, da weltweit auch andere entscheidende Exporteure wie beispielsweise China zunehmend eine Rolle spielen. 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 2021 zu.

Wie in der Abbildung 7 ersichtlich, gab es durch die Pandemie in allen Sektoren Einbrüche und einen erheblichen Rückgang bei Exporten und Importen. Wie auch der weltweite Output erholte sich in der EU aber ebenso der Handel im ersten Halbjahr 2021 wieder. Lediglich die europäischen Automobilexporte scheinen einem längerfristigen und markanten Abwärtstrend unterworfen zu sein. Seit dem dritten Quartal 2020 bis Mitte 2021 gingen sowohl die Exporte, als auch die Importe der EU in diesem Sektor stark zurück. Die Exporte fielen mit Ende September 2021 sogar unter das Niveau von 2015. Für das Gesamtjahr 2021 gab es weltweit gesehen im Automobilbereich einen leichten Handelszuwachs von 3% im Vergleich zu 2020 (UNCTAD, 2022). In allen anderen Sektoren weisen die europäischen Exporte eine positive Tendenz auf, vor allem der Export von Konsum- und Kapitalgütern ist in den ersten drei Quartalen 2021 stark angestiegen.

Abbildung 7: **Handel der EU-27 nach Verwendungszweck**

2015 = 100



Quelle: Eurostat, COMEXT.

Auch die Importe brachen mit der COVID-19-Pandemie stark ein, waren aber Anfang 2021 wieder auf einem höheren Niveau als vor der Pandemie. Bei den Importen zeichnet sich eine ähnliche Entwicklung wie bei den Exporten ab, besonders negativ war in Europa die Nachfrage nach Automobilimporten be-

troufen. Im ersten Quartal 2021 lagen die Importe von Automobilen noch um 30% über dem Niveau des Basisjahres 2015, im dritten Quartal sanken sie in etwa auf das Niveau von 2015. Für alle anderen Güter war die Tendenz seit dem zweiten Quartal 2020 relativ positiv, der Import von Konsumgütern lag Ende 2021 höher als vor dem Einbruch durch die COVID-19-Pandemie.

Ein Grund für die in Abschnitt 2.2 angesprochene gute Handelsperformance Chinas in der Pandemie war die stark gestiegene Nachfrage nach Gesundheitsgütern. So genannte „COVID-kritische Produkte“ (zB Desinfektionsmittel, Masken, Handschuhe, Spritzen, CT-Apparate etc) erreichten im ersten Halbjahr 2020 beispielsweise einen Handelsanstieg von 29%. Im Jahr 2021 kam außerdem der Export bzw Handel mit Impfstoffen hinzu, wobei insgesamt 5 Mrd Dosen Impfstoff weltweit exportiert wurden. Viele Länder konnten im Jahr 2021 Impfstoffe auf den Markt bringen, darunter Länder wie die USA, China, Russland, aber auch die EU. Dabei war der Anteil der aus China exportieren Impfstoffe an den weltweiten exportieren Impfstoffen 33%, der Anteil der EU 39% und der Anteil der USA 14% (WTO, IMF, 2022). Die größte Importnachfrage nach Impfstoffen verzeichnete Asien mit 2.689 Mio importierten Dosen, was ungefähr der Hälfte der gesamten Importe entspricht. Aufgrund der Tatsache, dass, wie oben beschrieben, die Verteilung der Impfstoffe weltweit betrachtet immer noch sehr unausgewogen ist, liegt der Kontinent Afrika bei den Impfstoffimporten lediglich auf drittem Platz hinter Lateinamerika (WTO, IMF, 2022).

3 Internationaler Dienstleistungshandel

Wie oben bereits erwähnt, litt vor allem der Dienstleistungshandel unter den pandemischen Bedingungen. Besonders stark betroffen war der Tourismussektor, der durch die Gesundheitsmaßnahmen und die Lockdowns Anfang 2020 praktisch zum Stillstand kam. Im zweiten Quartal 2020 sank der Dienstleistungshandel um ganze 30%, der Güterhandel dagegen nur um 23%, 2021 konnte sich auch der Dienstleistungshandel wieder erholen. Im Unterschied zum Güterhandel kann der Konsum von Dienstleistungen nur bedingt verschoben werden. Das bedeutet, dass eventuelle Einbußen durch die Pandemie größtenteils nachhaltige Verluste sind und in einem Aufschwung bzw einer Öffnung nicht kompensiert werden können (WTO, 2021).

Das Aufkommen neuer Virusmutationen hat den Aufschwung im Dienstleistungshandel gegen Ende 2021 erneut erschwert, es bleibt deshalb noch offen, wie sich die Nachfrage nach Dienstleistungen in Zukunft entwickeln wird. Die Lockerungen der Pandemie-Maßnahmen führten in den meisten Ländern aber bereits Anfang 2021 zu einem Anstieg, sowohl im Bereich der Transportleistungen als auch in dem des Reiseverkehrs (World Bank Group, 2022). Vor allem im zweiten Quartal 2021 ergab sich ein bedeutendes Wachstum im weltweiten Dienstleistungshandel, ein Zuwachs von um die 26% im Vergleich zum Vorjahr. Vor allem der Reiseverkehr und Transportleistungen spielten mit einer Erhöhung von 67% und 44% im Jahresabstand eine wichtige Rolle. Lag der

Handel mit Dienstleistungen im dritten Quartal 2021 noch unter dem Niveau vor der Krise 2019, so erreichte er im vierten Quartal bereits wieder das Vorkrisenniveau von 2019 (UNCTAD, 2021). Dadurch konnte sich der Dienstleistungshandel 2021 insgesamt stabilisieren, obwohl vor allem der Reiseverkehr noch immer stark unter der Pandemie und weiteren Virusvarianten litt (UNCTAD, 2022).

Entwicklungsländer in Afrika und Amerika verzeichneten den stärksten Rückgang im Dienstleistungshandel 2020. Dafür erfuhr Lateinamerika in der ersten Jahreshälfte 2021 die stärkste Erholung im Dienstleistungsbereich und konnte die Exporte um 72% und die Importe um 42,8% erhöhen. Zwar verzeichneten alle Länder positive Wachstumsraten, in Europa und Nordamerika fielen sie allerdings geringer aus. Dieser Unterschied wird vor allem mit dem Ausmaß des Einbruchs im Jahr davor in Verbindung gebracht und reflektiert im Wesentlichen Basiseffekte (UNCTAD, 2021).

4 Entwicklung der globalen Direktinvestitionen

Auch die Direktinvestitionszuflüsse erfuhren im Jahr 2021 wieder einen deutlichen Aufschwung. Brachen sie im Jahr 2020 noch um 42% ein, so stiegen sie 2021 um 77% an und übertrafen damit sogar das Vorkrisenniveau. Der Großteil des Wachstums ist auf die Industrieländer zurückzuführen, die Zuflüsse an Direktinvestitionen verdreifachten sich 2021 im Vergleich zum Vorjahr. Für Entwicklungsländer wuchsen die Direktinvestitionen um 30% im Vergleich zu 2020 auf ca 870 Mrd USD an. Die größte Veränderung verzeichnete Subsahara-Afrika mit einem Zuwachs von 200%, wobei sich die absoluten Zahlen weiterhin auf einem niedrigen Niveau bewegen. Bei der Entwicklung in Subsahara-Afrika sticht vor allem eine unternehmensinterne Investition in Südafrika mit einem Wert von 46 Mrd USD hervor. An zweiter Stelle befinden sich Lateinamerika und die Karibik mit einem Wachstum der Direktinvestitionen von 75%, gefolgt von Zentralasien mit 59%. Einen Abwärtstrend verzeichneten lediglich Südasien, Ozeanien und Nordafrika (UNCTAD, 2022).

Ein wichtiger Faktor für stabile und wachsende Direktinvestitionen spielt die Sicherheit, die unter der weltweiten Pandemie stark gelitten hat. Das Investorenvertrauen hat jedoch 2021 wieder zugenommen, vor allem im Bereich Infrastruktur und bei der Finanzierung von neuen Projekten. Im Gegensatz dazu ist das Vertrauen in die Stabilität der Industrie und globalen Wertschöpfungsketten weiterhin beschädigt, weshalb Investitionen in diesen Bereichen stagnieren.

In den USA erhöhten sich die Direktinvestitionszuflüsse 2021 im Jahresvergleich um von rund 114%, größtenteils aufgrund von Unternehmensfusionen und -verkäufen. Im Gegensatz dazu bewegte sich der Zuwachs in der EU um die 8%, damit konnte das Vorkrisenniveau nicht erreicht werden. Die CESEE-Länder in Europa erfuhren zwar starke Verluste 2020, konnten sich aber 2021 wieder gut erholen und waren im zweiten Quartal wieder auf dem Niveau von 2019. Die CESEE-Länder entwickelten sich 2021 in der Hinsicht sogar besser

als die westlichen EU-Länder (Hunya & Jovanovic, 2021). In China kam es mit 179 Mrd USD und einer Steigerung um 20% zu einem Rekordhoch an Direktinvestitionszuflüssen. In Indien hingegen gab es Verluste, da Fusionen und Verkäufe von Unternehmen 2021 nicht im selben Ausmaß fortgeführt wurden (UNCTAD, 2022).

5 Ausblick

Die diesjährige Prognose der weiteren Handelsentwicklungen ist eine besonders große Herausforderung. Nach der durch die Pandemie verursachten erhöhten Unsicherheit stellt nun der Krieg in der Ukraine die größte Quelle an Unsicherheit dar. Die geplanten und teilweise bereits in Kraft getretenen Sanktionen werden starke Auswirkungen auf Russland und vor allem Europa haben und führen weiterhin zu Unterbrechungen der globalen Lieferketten. Unterbrechungen ergeben sich auch aufgrund der Zero-COVID-Politik in China. Zusätzlich werden sich die hohen Inflationsraten nicht so schnell wieder normalisieren und dämpfen die verfügbaren Einkommen und somit die Nachfrage.

Für das Jahr 2022 ist gemäß der Einschätzung des IWF vom April 2022 mit einer Wachstumsrate des globalen BIP von 3,6% zu rechnen, damit fällt das BIP Wachstum deutlich geringer als im Jahr 2021 aus. Allgemein wird das BIP sehr stark von fiskal- und geldpolitischen Maßnahmen abhängen. In den Industrieländern soll das BIP-Wachstum um ca zwei Prozentpunkte auf 3,3% abnehmen, was ua auch auf die Krise in der Ukraine zurückzuführen ist. Sowohl für die USA als auch für den Euroraum fielen die Prognosen für 2022 bereits vor Ausbruch des Ukraine-Kriegs schlechter aus, als noch Anfang 2021 erwartet wurde, was vor allem auf eine Drosselung der Wachstumsraten für die zweite Jahreshälfte 2021 zurückzuführen ist. In seiner April-Prognose geht der IWF von einem BIP-Wachstum von 2,8% im Euroraum und 3,7% in den USA aus.

Obwohl die Wachstumsraten der Entwicklungsländer 2021 moderat ausgefallen sind, ist auch dort mit einer weiteren Drosselung der Wirtschaft im laufenden Jahr zu rechnen. Für China, das 2021 ein Wachstum von 8,1% verzeichnen konnte, sollte sich diese Zahl 2022 beinahe halbieren und auf 4,4% schrumpfen. Für Indien hingegen ist weiterhin ein stabiles Wachstum von 8,2%, nur um 0,7 Prozentpunkte weniger als 2021, zu erwarten. Der Abschwung ist besonders ausgeprägt in Lateinamerika mit einem Rückgang von 6,8% auf 2,5%. Im Nahen Osten und in Nordafrika ist mit einem unverändert geringen Wachstum von 2,8% für 2022 zu rechnen. In Anbetracht der Diskussion rund um die russischen Gas- und Erdöllieferungen und deren mögliche Stopps könnte die Prognose für den Nahen Osten als alternative Ölquelle für Europa noch besser ausfallen.

Vor allem bei den Preiserhöhungen könnten der russische Krieg in der Ukraine und Sanktionen gegen Russland jedoch eine bedeutende Rolle spielen und damit die Inflation weiter antreiben. Nicht nur der IWF, auch die EZB hat ihre Prognosen nach oben korrigiert und erwartet für das Jahr 2022 eine Inflation von 5,1% im Euroraum, besonders getrieben von Energie- und Nahrungsmit-

telpreisen (ECB, 2022). Allgemein ist festzuhalten, dass große Unsicherheiten rund um die Preisentwicklung bestehen, die weiteren Spannungen durch den Ukraine-Krieg werden maßgeblich sein.

Auch für den Welthandel sind die Aussichten ähnlich unsicher. Es gab zwar 2021 eine Erholung im Handel, das Aufkommen einer neuen Virus-Variante hat diese Entwicklung aber gehemmt. Die Prognosen für den Welthandel 2022 sind zwar niedriger als noch im Jahr 2021, liegen aber trotzdem bei 5% an Zuwachs und somit über dem globalen BIP-Wachstum (IMF, 2022). Sollte sich der Handel mit Russland weiter reduzieren, so ist zumindest kurzfristig mit starken Einbußen im Welthandel zu rechnen.

Der Ausblick für ausländische Direktinvestitionen ist für 2022 vorsichtig positiv, die Auswirkungen und Ausmaße des Ukraine-Kriegs waren jedoch auch bei Erstellung der Prognose noch nicht bekannt. Für „greenfield“-Direktinvestitionen wurden noch Ende 2021 Wachstumsraten von rund 6% für 2022 erwartet. Dabei wird auch in Zukunft der Medizinbereich für die allgemeinen Investition besonders relevant sein, ein Zuwachs von rund 10–15% wird erwartet (Investment Monitor, 2021). Laut UNCTAD könnte ein Anstieg der Direktinvestitionen zeitversetzt zum wirtschaftlichen Aufschwung passieren, da Investitionen besonders stark auf Unsicherheiten reagieren. Darüber hinaus ist immer noch unklar, wie sich die COVID-19-Pandemie weiterhin entwickeln und auf die Investitionen auswirken wird. Durch die jüngsten Ereignisse werden die Direktinvestitionen womöglich um einiges schwächer ausfallen als erwartet, sie könnten jedoch durch die Diskussion rund um Gas und Öl auch einen Zuwachs im Bereich der erneuerbaren Energien erhalten.

Trotz hoher Impfquoten in den Industrieländern gab es auch Anfang 2022 wieder hohe Infektionszahlen, die Intensivbettenauslastung blieb jedoch moderater. Die ungleiche Verteilung von Impfstoffen könnte den Entwicklungsländern mit dem möglichen Aufkommen neuer Mutation besonders schaden. Auch in China, das eine Zero-COVID-Politik verfolgt, sind die Zahlen seit Beginn der Pandemie wieder auf einem Rekordhoch und münden immer wieder in harte Lockdowns. Die zukünftigen Entwicklungen bleiben aufgrund dieser schwierigen Umstände ungenau.

Die aber wohl akuteste und zumindest mittelfristig entscheidende Frage ist die Entwicklung in der Ukraine. Laut Expertinnen wird Russland stark unter den Sanktionen leiden, weltwirtschaftlich gesehen ist das Ausmaß des Kriegs, der dadurch verursachten Zerstörungen und der von der EU, den USA und G7 erlassenen Sanktionen noch nicht abzusehen. Abgesehen von der menschlichen Tragödie ist jedoch klar, dass es vor allem in Europa zu wirtschaftlichen Schäden beispielsweise durch erneute und verstärkte Lieferkettenengpässe kommen wird und damit die Weltwirtschaft in Mitleidenschaft gezogen wird (WIFO, 2022).

6 Literatur

- DerStandard (2022), China ächzt unter einer neuen Omikron-Welle. <https://www.der-standard.at/story/2000134065783/china-aechzt-unter-einer-neuen-omikron-welle>.
- ECB (2022), Christine Lagarde, President of the ECB,. <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2022/html/ecb.is220310~1bc8c1b1ca.en.html>.
- Elektro Praxis (2022), USA: Chinas Tech-Lieferanten sollen Sanktionen gegen Russland einhalten. <https://www.elektronikpraxis.vogel.de/usa-chinesische-tech-lieferanten-sollen-sanktionen-gegen-russland-einhalten-a-1099707/>.
- Europäische Kommission (2021), Das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich. https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_de.
- FED (2022), Federal Reserve issues FOMC statement. <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/monetary20220316a.htm>.
- Finanz und Wirtschaft (2022), Weg mit dem Handelsabkommen USA–China. <https://www.fuw.ch/article/weg-mit-dem-handelsabkommen-usachina/>.
- Handelszeitung (2022), Chinas Aussenhandel verliert an Fahrt. <https://www.handelszeitung.ch/musterportfolios/borsennews/chinas-aussenhandel-verliert-an-fahrt>.
- Hunya, G., Jovanovic, B., (2021), FDI in Central, East and Southeast Europe, November 2021. Wien: The Vienna Institute for International Economic Studies, wiiw.
- IMF (2022), World Economic Outlook, April 2022. International Monetary Fund.
- Investment Monitor. (2021). FDI forecasts and trends to watch in 2022. <https://www.investmentmonitor.ai/insights/fdi-forecasts-and-trends-to-watch-in-2022#:~:text=Greenfield%20foreign%20direct%20investment%20%28FDI%29%20is%20expected%20to,That%20is%20a%2020%25%20increase%20on%202020%20nummers>.
- Iroulou, L. C., (30. Juni 2021), Afrikas Freihandelszone gerät in die Corona-Falle. Das Fachjournal der Welthungerhilfe.
- OECD (2022), Unit labour costs (indicator). <https://data.oecd.org/lprdy/unit-labour-costs.htm>.
- PIIE (2022), Higher oil prices stemming from Russia-Ukraine war may be temporary. <https://www.piie.com/>.
- PIIE (2022), US-China phase one tracker: China's purchases of US goods. <https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-phase-one-tracker-chinas-purchases-us-goods>.
- Reinhart, C., Luckner, C. G., (2022), The Return of Global Inflation. <https://blogs.world-bank.org/voices/return-global-inflation?msclkid=147a6bf5c14511ec9bc465e06959a4ff>.
- Salzburger Nachrichten (2022), Russland würde bei entkoppeltem Handel mit Westen leiden. <https://www.sn.at/wirtschaft/oesterreich/russland-wuerde-bei-entkoppeltem-handel-mit-westen-leiden-117873748>.
- Statista (2022), Die 20 größten Exportländer weltweit im Jahr 2020. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/37013/umfrage/ranking-der-top-20-exportlaender-weltweit/>.
- Statista (2022), Die 20 größten Importländer weltweit im Jahr 2020. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157858/umfrage/groesste-importlaender-weltweit/>.
- Statista (2022), Großbritannien: Gesamthandelsvolumen und Handelsbilanz (Import und Export) im Güterhandel mit der Europäischen Union von Dezember 2019 bis De-

- zember 2021. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1222791/umfrage/gueter-handel-von-grossbritannien-mit-der-europaeischen-union-nach-monaten/>.
- Süddeutsche Zeitung (2022), US-Handelsdefizit steigt auf Rekordhoch. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/importe-und-exporte-us-handelsdefizit-steigt-auf-rekordhoch-1.5543645>.
- UN Comtrade (2022), UN Comtrade Database. <https://comtrade.un.org/data>.
- UNCTAD (2022), Global foreign direct investment rebounded strongly in 2021, but the recovery is highly uneven. <https://unctad.org/news/global-foreign-direct-investment-rebounded-strongly-2021-recovery-highly-uneven#:~:text=Global%20foreign%20direct%20investment%20%28FDI%29%20flows%20showed%20a,UNCTAD%E2%80%99s%20Investment%20Trends%20Monitor%20published%20on%2019%>.
- UNCTAD (2022), Global Trade Update, February 2022. United Nations.
- UNCTAD (2022), Investment Trends Monitor, January 2022. United Nations.
- UNCTADstat (2021), International Trade in Services. United Nations Conference on Trade and Development.
- Volksblatt (2022), Ukraine-Krieg setzt Welthandel unter Druck. <https://volksblatt.at/ukraine-krieg-setzt-welthandel-unter-druck/>.
- WIFO (2022), Russland hat langfristig deutlich mehr zu verlieren als USA und Alliierte. <https://wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/main.jart?rel=de&content-id=1487278189573&j-cc-node=news&j-cc-id=1643137457401>.
- World Bank Group (2022), Global Economic Prospects, January 2022. Washington: The World Bank.
- WTO (2021), World Trade Statistical Review 2021. World Trade Organization.
- WTO, IMF (2022), WTO-IMF COVID-19 Vaccine Trade Tracker. https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/vaccine_trade_tracker_12_11_2021.html.

Developments in world trade

After the pandemic-related slump in the global economy in 2020, there was an upturn in 2021 with annual GDP-growth of 6.1%. In 2022, global growth is expected to reach 3.6%, 0.8 percentage points lower than before the Ukraine crisis. As before, global developments in 2021 were very unevenly distributed. China and India in particular contributed a significant share of global growth with 8.1% and 8.9% year-on-year GDP growth, while Africa, the CIS and Japan recorded comparatively low growth rates in 2021. However, supply chain bottlenecks continued to persist at least in part throughout 2021. In addition, inflation picked up noticeably toward the end of 2021 and at the beginning of 2022. The war in Ukraine adds further uncertainties. In any case, the sanctions against Russia will have a negative impact on the global economy and global trade. However, the value of goods and services traded worldwide could stabilise again in 2021 with growth of 13% compared with 2019, but this is partly due to increased prices, especially in the energy sector. Trade in services also returned to its pre-crisis level at the end of 2021 and could thus stabilise again in 2021.

JEL Codes: F14, F17

7 Tabellenanhang

Tabelle 2: Entwicklung des Warenhandels 2020 in ausgewählten Ländern

	Exporte Wert 2020 in Mio USD	Exporte Markt- anteil in %	Exporte Verände- rung zum VJ in %	Importe Wert 2020 in Mio USD	Importe Markt- anteil in %	Importe Verände- rung zum VJ in %	Offen- heit
China	2.598.024	14,9	4,0	2.060.258	11,7	-0,4	31,3
USA	1.431.584	8,2	-12,8	2.336.579	13,3	-6,5	18,0
Deutschland	1.382.533	8,0	-7,2	1.171.782	6,7	-5,0	66,5
Niederlande	674.602	3,9	-4,8	595.122	3,4	-6,4	139,1
Japan	638.167	3,7	-9,6	631.195	3,6	-12,4	25,2
Hongkong	552.773	3,2	3,2	573.785	3,3	-0,9	325,0
Südkorea	512.647	2,9	-5,5	467.645	2,7	-7,0	59,8
Italien	499.792	2,9	-7,1	426.867	2,4	-10,1	49,2
Frankreich	488.637	2,8	-14,4	581.297	3,3	-11,2	40,8
Belgien	422.334	2,4	-5,5	397.436	2,3	-7,3	159,2
Mexiko	416.999	2,4	-9,5	405.965	2,3	-15,9	76,6
Vereinigtes Königreich	395.389	2,3	-15,9	628.179	3,6	-9,4	37,8
Kanada	390.144	2,2	-12,5	428.467	2,4	-10,6	49,8
Russland	337.885	1,9	-19,5	231.430	1,3	-4,6	38,5
Schweiz	314.009	1,8	0,1	290.222	1,7	5,0	80,4
Spanien	308.316	1,8	-7,7	326.192	1,9	-12,5	49,6
Singapur	287.889	1,7	-26,3	261.352	1,5	-27,2	161,6
Vietnam	277.271	1,6	6,9	258.784	1,5	3,9	156,2
Indien	275.600	1,6	-15,2	368.030	2,1	-23,3	24,2
Polen	273.835	1,6	2,7	261.626	1,5	-1,4	89,9
Österreich	169.417	1,0	-5,2	172.449	1,0	-6,7	79,0

Quelle: Macrobond, IWF.

Tabelle 3: **Entwicklung des Dienstleistungshandels 2020 in ausgewählten Ländern**

	Exporte Wert 2020 in Mio USD	Exporte Markt- anteil in %	Exporte Verände- rung zum VJ in %	Importe Wert 2020 in Mio USD	Importe Markt- anteil in %	Importe Verände- rung zum VJ in %	Offen- heit
USA	705.647	14,4	-19,5	460.300	9,9	-22,1	5,6
Vereinigtes Königreich	380.500	7,8	-8,9	210.605	4,5	-21,2	21,8
Deutschland	310.624	6,3	-11,8	306.620	6,6	-18,3	16,1
Irland	279.670	5,7	12,9	347.976	7,5	4,9	147,5
Frankreich	254.909	5,2	-13,9	235.730	5,1	-12,5	18,7
China	235.209	4,8	-3,7	380.536	8,2	-24,7	4,1
Singapur	209.679	4,3	-2,7	203.833	4,4	-0,9	121,6
Indien	203.145	4,1	-5,4	116.037	2,5	-11,1	12,0
Niederlande	181.624	3,7	-10,2	160.468	3,5	-11,1	37,5
Japan	161.844	3,3	-22,7	196.851	4,2	-10,3	7,1
Belgien	121.511	2,5	-2,2	119.593	2,6	-3,3	46,8
Luxemburg	121.472	2,5	5,1	96.503	2,1	4,8	297,8
Schweiz	116.613	2,4	-12,3	126.594	2,7	-4,3	32,3
Kanada	93.896	1,9	-16,8	97.969	2,1	-22,4	11,7
Spanien	90.235	1,8	-42,5	61.001	1,3	-29,3	11,8
Südkorea	90.106	1,8	-13,2	106.296	2,3	-18,7	12,0
Italien	85.815	1,7	-29,8	93.867	2,0	-23,6	9,5
Dänemark	76.274	1,6	-8,8	72.096	1,6	-5,6	41,7
Schweden	68.856	1,4	-11,6	68.866	1,5	-8,1	25,5
Polen	66.326	1,4	-5,5	40.285	0,9	-7,4	17,9
Österreich	64.804	1,3	-15,3	55.914	1,2	-15,3	27,9

Quelle: Macrobond, IWF.

Institutionelle Rahmenbedingungen des Welthandels

Simon Fleischmann, Tamara Schranz, Susanne Schrott, Claudia Stowasser, Barbara Tasch-Ronner, Benjamin Wolf

Die Welthandelsorganisation (WTO) steht noch immer vor großen Herausforderungen, die durch die mittlerweile bereits mehr als zwei Jahre andauernde COVID-19-Pandemie und den Russland-Ukraine-Krieg verstärkt wurden. Die WTO-Ministerkonferenz (MC12) musste zweimal verschoben werden und soll nun im Juni 2022 stattfinden. Trotzdem gab es auch positive Signale seitens der WTO: Drei neue Klimainitiativen wurden auf den Weg gebracht und bei Investment Facilitation for Development und der E-Commerce-Initiative konnten Fortschritte erzielt werden. Einen großen Erfolg stellt die Einigung von 67 WTO-Mitgliedern zur plurilateralen „Service Domestic Regulation“-Initiative am 2. Dezember 2021 dar.

Als Follow-up zum Review der EU-Handelspolitik hat die Europäische Kommission ihre „Tool Box“ geschärft. So wurde ua nicht nur ein Vorschlag für das neue Allgemeine Präferenzsystem vorgelegt, sondern auch die Dual-Use-Verordnung aktualisiert sowie die Diskussion über das Instrument für das internationale Beschaffungswesen (IPI) erfolgreich fortgesetzt. Die Vorschläge für zwei neue Instrumente (Anti-Coercion-Instrument und die Verordnung über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen) werden derzeit EU-intern diskutiert.

Im Rahmen der bilateralen Handelsbeziehungen wurden mit den USA ein Handels- und Technologierat (Transatlantic Trade and Technology Council, TTC) eingerichtet und die Verhandlungen mit Australien, Neuseeland und Indonesien fortgesetzt. Neue Verhandlungen wurden mit Kenia über ein Interims-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen aufgenommen und demnächst sollen auch Verhandlungen mit Indien über ein Handelsabkommen, ein Investitionsschutzabkommen und ein Abkommen für den Schutz geographischer Herkunftsbezeichnungen (GIs) wieder aufgenommen werden.

1 Laufende Entwicklungen im Rahmen der WTO

1.1 Schwierige Rahmenbedingungen für die WTO

Die Welthandelsorganisation (WTO) steht noch immer vor großen Herausforderungen, die durch die mittlerweile bereits mehr als zwei Jahre andauernde COVID-19-Pandemie verstärkt wurden. Auch der Krieg in der Ukraine wird weitere negative Effekte auf den Welthandel, insbesondere auf den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Nahrungsmitteln, das Funktionieren globaler Lieferketten sowie den Umgang mit dem Anstieg der Energiepreise und erschwerte Bedingungen hinsichtlich der Rolle der Organisation im Umgang mit Russland nach sich ziehen. Ein zwar empathisches, aber relativ neutrales Statement der Generaldirektorin lässt darauf schließen, dass sie diesen

politischen Konflikt, soweit überhaupt möglich, aus der ohnehin schon krisen-gebeutelten Organisation heraushalten möchte¹.

Manche WTO-Mitgliedstaaten haben aber bereits einseitig Maßnahmen ergriffen, die in die WTO hineinspielen. So hat der Vizepräsident der Europäischen Kommission Dombrovskis am 15. März 2022 mitgeteilt², dass die Europäische Union die WTO-Meistbegünstigtenklausel (dh alle Länder werden in Bezug auf Handelszölle gleichbehandelt) auf Warenlieferungen aus Russland nicht mehr anwenden wird. Auch die USA, Kanada, das Vereinigte Königreich und Japan sowie Albanien, Australien, Island, Südkorea, Moldau, Montenegro, Neuseeland, Nordmazedonien und Norwegen werden die WTO-Meistbegünstigtenklausel gegenüber Russland nicht mehr anwenden. Dies hat zur Folge, dass Russland von diesen Staaten im internationalen Warenverkehr nunmehr systematisch ungleich behandelt wird. Aufgrund der wegfallenden Zollbegünstigungen werden beinahe alle aus Russland stammenden Importe in die EU und die vorgenannten Länder mit einem vermutlich höheren Zoll belegt werden.

Dr. Ngozi Okonjo-Iweala, seit 1. März 2021 Generaldirektorin der Welthandelsorganisation, bemüht sich sehr, die globale wirtschaftliche Erholung von COVID-19 zu unterstützen, Lösungen für die gerechte Verteilung von Impfstoffen zu finden, Umweltfragen, einschließlich der Verhandlungen zu Fischereisubventionen, voranzutreiben und die Reformagenda, einschließlich Streitbeilegungssystem, zu pushen.

Dennoch konnten zahlreiche wichtige Themen der Welthandelsorganisation auch im letzten Jahr nicht gelöst werden:

- Das Streitbeilegungssystem lahmt noch immer und muss nach wie vor in gewohnter Kapazität und Kompetenz wiederhergestellt werden.
- Die WTO bedarf einer dringenden Reform: Konkrete Lösungen für verschiedenste Problematiken wie zB unflexible Verfahren und ungerechtfertigte Vorteile für industrialisierte Schwellenländer sind ausständig. Zu den Industriesubventionen ist zwar mit der trilateralen Erklärung zur Stärkung der globalen Regeln für Industriesubventionen der EU, der USA und Japans ein wichtiger Schritt zur Lösung einer zentralen Frage gelungen, dennoch bedarf es weiterer Fortschritte bei der MC12.
- Das WTO-Regelbuch bedarf einer umfassenden Überarbeitung: Die Aufnahme von Zukunftsthemen wie digitale Wirtschaft bzw digitaler Handel, globale Wertschöpfungsketten, Beachtung von Umwelt (Bekämpfung Klimawandel) und soziale Aspekte in die Verhandlungsagenda und flexible Verhandlungsansätze müssen ins Auge gefasst werden.
- Fischereiverhandlungen: Der Weg für einen Abschluss der Verhandlungen soll bis zur MC12 geebnet werden.
- Globale Verteilung von Impfstoffen:

Durch die im Jahr 2020 seitens der EU gestartete internationale Initiative zur Erleichterung des Handels mit Gesundheitsprodukten (Trade and Health

¹ https://www.wto.org/english/news_e/spno_e/spno23_e.htm.

² https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dombrovskis/announcements/statement-executive-vice-president-dombrovskis-eu-decision-0_en.

Initiative)³ soll der Zugang zu erschwinglichen pharmazeutischen und medizinischen Gütern erleichtert und sollen Handelsunterbrechungen in Krisenzeiten vermieden werden.

Ein daraus entstehendes künftiges Abkommen, das allen WTO-Mitgliedern offensteht, 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;
- eine noch zu diskutierende Komponente des geistigen Eigentumsrechtes (eventuell Zwangslizenzen)

Dem gegenüber steht der seit Oktober 2020 intensiv diskutierte Vorschlag von Südafrika und Indien über die Aussetzung wesentlicher Teile des TRIPS-Abkommens⁴ (WTO-Abkommen über die geistigen Eigentumsrechte) für Entwicklungsländer (TRIPS-waiver) während der COVID-19-Pandemie.

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 offenbarer 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 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 Eigentumschutzes bei der professionellen Herstellung und globalen Verteilung der Vakzine zu gerechten und leistbaren Konditionen. Statt einer Aussetzung der Patentrechte, die negative Auswirkungen auf Forschungsaktivitäten nach sich ziehen würde, soll vor allem auf die Steigerung der Produktion, offene Lieferketten, bessere medizinische Infrastrukturen und Lizenzen gesetzt werden, um eine gerechte Verteilung von Impfstoffen zu gewährleisten. Eine Annäherung der beiden kontroversen Ansätze zur Lösung des Problems gestaltet sich anhaltend schwierig.

Seit Dezember 2021 laufen hochrangige politische Konsultationen zwischen der Europäischen Union, Indien, Südafrika und den Vereinigten Staaten, um eine Landezone zu den im Zusammenhang mit geistigem Eigentum relevanten Aspekten einer COVID-19-Reaktion der WTO zu finden. Der TRIPS-Rat

³ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2155>.

⁴ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/IP/C/W669.pdf&Open=True>.

muss über die Verhandlungen regelmäßig auf den neuesten Stand gebracht werden.

Diese Konsultationen in kleinen Gruppen der vier teilnehmenden WTO-Mitglieder werden von den anderen WTO-Staaten zwar unterstützt, einige Mitglieder (darunter die Schweiz, das Vereinigte Königreich und eine Gruppe afrikanischer Länder) kritisieren jedoch die mangelnde Transparenz der laufenden Gespräche⁵.

Die Generaldirektorin der Welthandelsorganisation (WTO), Ngozi Okonjo-Iweala, begrüßte am 16. März 2022 zwar den Durchbruch zwischen den vier WTO-Mitgliedern im Hinblick auf eine Ausnahmeregelung für die Herstellung von Impfstoffen gegen die COVID-19-Pandemie im Rahmen des Abkommens über handelsbezogene geistige Eigentumsrechte, die Diskussionen müssen aber noch auf die anderen WTO Mitglieder ausgeweitet werden⁶.

Bis zur MC12 im Juni 2022 soll ein Ergebnis erzielt werden, dass die Ansichten der gesamten Mitgliedschaft widerspiegelt.

1.2 Dritter Anlauf für die 12. Ministerkonferenz (MC12) – Juni 2022 in Genf

Die WTO-Mitglieder haben am 23. Februar 2022 vereinbart, dass die aufgrund der Pandemie bereits zweimal verschobene⁷ 12. WTO-Ministerkonferenz (MC12) in der Woche von 13. Juni 2022 in Genf stattfinden wird⁸. Die Entscheidung wurde bei einer Sitzung des Allgemeinen Rates der Organisation, nach Lockerung der COVID-19-Pandemiebeschränkungen im Gastgeberland Schweiz, getroffen.

Dieser neu fixierte Termin für die MC12 ist wichtige Voraussetzung für gut strukturierte und ambitionierte Vorbereitungsgespräche in den Schlüsseldossiers, da die Fortschritte der Verhandlungen für eine „Ministerkonferenz ohne Datum“ seit Anfang des Jahres sehr langsam und unmotiviert gewesen sind.

Die Konferenz soll eine Einigung über Fischereisubventionen und Handel und Gesundheit erzielen sowie die angespannten Diskussionen über die Liberalisierung des Agrarhandels und über die WTO-Reform voranbringen sowie positive und herzeigbare Ergebnisse für die Zukunft der Organisation liefern, ohne das Paket mit unrealistischen Erwartungen und einer zu weitreichenden Agenda zu überfrachten.

Die Ergebnisse der Konferenz sollen wiederum Ausgangspunkt für eine Post-MC12-Reformdiskussion sein, in der weitere wichtige Reformthemen unter Einbindung der Belange der Entwicklungsländer/LDCs weiterverfolgt werden.

⁵ https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/trip_10mar22_e.htm.

⁶ https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/dgno_16mar22_e.htm.

⁷ Ursprünglich sollte die MC12 im Juni 2020 in Nur-Sultan, Kasachstan, stattfinden, wurde aber aufgrund der COVID-19-Pandemie verschoben. Im April 2021 einigten sich die Mitglieder darauf, dass die MC12 vom 30. November bis 3. Dezember 2021 in Genf stattfinden wird. Ein Ausbruch eines neuen hochgradig übertragbaren Stammes des COVID-19-Virus und die daraus resultierenden Reisebeschränkungen führten jedoch am 26. November 2021 zu einem Beschluss des Generalrats, die MC12 erneut zu verschieben.

⁸ https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/mc12_23feb22_e.htm.

1.3 Jüngste WTO-Erfolge

Drei neue Umweltinitiativen der WTO⁹

Auf der Sitzung des Ausschusses für Handel und Umwelt (CTE) am 2. Februar 2022 wurden die WTO-Mitglieder über die drei neuen Umweltinitiativen unterrichtet, die am 15. Dezember 2021 bei der WTO gestartet wurden:

- 68 WTO-Mitglieder¹⁰ nehmen derzeit am informellen **Dialog über die Verschmutzung durch Kunststoffe und den umweltverträglichen Handel mit Kunststoffen (IDP)** teil. Zurzeit wird an der Ausarbeitung des Plans zur Umsetzung der im Dezember abgegebenen Ministererklärung¹¹ gearbeitet.
- Im Dezember 2021 wurde außerdem eine gemeinsame Ministererklärung zur **Reform der Subventionen für fossile Brennstoffe**¹² veröffentlicht. 45 WTO-Mitglieder¹³ haben die Erklärung unterstützt und beabsichtigen, sich in den kommenden Monaten zu treffen, um die Arbeit voranzutreiben. Die Erklärung ist weiterhin offen für neue Unterstützer, einige Mitglieder erklärten jedoch, dieses Thema solle nicht in der WTO behandelt werden.
- Bereits im November 2020 kam es zu einer „Klimainitiative“¹⁴ im Rahmen der WTO. Die EU strebte dabei gemeinsam mit 23 weiteren WTO-Mitgliedern¹⁵ „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. Daraus entwickelten sich strukturierte Gespräche über **Handel und ökologische Nachhaltigkeit (TEESD)**. Die

⁹ https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/envir_02feb22_e.htm.

¹⁰ Albanien, Australien, Barbados, Chile, China, Costa Rica, Ecuador, Europäische Union, Fidschi, Gambia, Honduras, Hongkong, Island; Jamaika, Japan, Kap Verde, Kambodscha, Kamerun, Kanada, Kasachstan, Kolumbien, Macao, Marokko, Neuseeland, Norwegen, Panama, Peru, Philippinen, Russland, Singapur, Südkorea, Surinam, Schweiz, Thailand, Tonga, Tschad, Uruguay, Vanuatu, Vereinigtes Königreich und Zentralafrikanische Republik.

¹¹ https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=279410,279275&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True.

¹² https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=279481&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=False.

¹³ Albanien, Chile, Costa Rica, Europäische Union, Fidschi, Island, Liechtenstein, Republik Moldau, Montenegro, Neuseeland, Nordmazedonien, Norwegen, Panama, Schweiz, Tonga, Uruguay, Vanuatu und Vereinigtes Königreich.

¹⁴ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/CTE/W249.pdf&Open=True>.

¹⁵ Australien, Kanada, Tschad, Chile, Costa Rica, Gambia, Fidschi, Island, Japan, Republik Korea, Liechtenstein, Malediven, Mexiko, Moldau, Montenegro, Neuseeland, Nordmazedonien, Norwegen, Senegal, Schweiz, Taiwan und das Vereinigte Königreich.

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

Die von den Befürwortern des TEESD im Dezember 2021 abgegebene Ministererklärung¹⁶ enthält einen Zeitplan für die Treffen im Jahr 2022. Die Teilnehmer der strukturierten Gespräche beabsichtigen, in naher Zukunft einen Arbeitsplan fertigzustellen. Die TEESD sind weiterhin offen für neue Co-Sponsoren.

Die Mitglieder diskutierten auch eingehend über die jeweiligen Bemühungen der Europäischen Union und des Vereinigten Königreichs, die globale Entwaldung durch Regulierung des Agrarhandels zu verhindern.

Drei plurilaterale Initiativen der WTO

Investment Facilitation for Development

Diese Initiative, die Basis eines neuen multilateralen Abkommens (Investment Facilitation Agreement) sein könnte, wurde im Rahmen der WTO von Like-Minded-Mitgliedern 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.

Derzeit beteiligen sich bereits mehr als 110 WTO-Mitglieder¹⁷ an dieser gemeinsamen Initiative, nachdem ursprünglich 70 Mitglieder die gemeinsame Ministererklärung über Investitionserleichterungen für Entwicklung¹⁸ unterstützt haben, die auf der elften Ministerkonferenz im Dezember 2017 in Buenos Aires veröffentlicht wurde.

Am 10. Dezember 2021 wurde eine dritte Gemeinsame Erklärung über Investitionserleichterungen im Interesse der Entwicklung¹⁹ veröffentlicht. Darin erklärten die Unterzeichner, dass sie die Verhandlungen bis Ende 2022 abschließen wollen und entschlossen sind, ihre Bemühungen um eine breitere

¹⁶ https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=279475,279277&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True.

¹⁷ https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/infac_01dec21_e.htm.

¹⁸ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN17/59.pdf&Open=True>.

¹⁹ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/L/1130.pdf&Open=True>.

Öffentlichkeitsarbeit weiter zu intensivieren. Die Gemeinsame Erklärung enthält klare Leitlinien für die Delegationen in den Verhandlungen und bekräftigt die Bedeutung der Beteiligung der Entwicklungsländer und der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) an den globalen Investitionsströmen sowie die Notwendigkeit technischer Unterstützung und des Aufbaus von Kapazitäten, um ihnen bei der Umsetzung des künftigen Übereinkommens zu helfen.

E-Commerce-Initiative

Die plurilateralen WTO-Verhandlungen zur Entwicklung von Regeln im elektronischen Geschäftsverkehr²⁰ 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 sollen.

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 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, Quellcodes, offenen Daten der Regierung, Marktzugang, Zöllen auf elektronische Übertragungen und offenen Internetzugang erstellen, geleistet. Die Diskussionen in den Kleingruppen werden durch ein oder zwei Plenarsitzungen pro Monat ergänzt.

Die Minister Australiens, Japans und Singapurs, die gemeinsam die WTO-Verhandlungen über den elektronischen Handel leiten, begrüßten in einer am 14. Dezember 2021 veröffentlichten Erklärung²¹ die wesentlichen Fortschritte der Initiative. In wichtigen Verhandlungsbereichen seien bereits Ergebnisse erzielt worden, die wichtige Vorteile bringen würden, darunter die Stärkung des Verbraucherschutzes und die Unterstützung von Unternehmen, die online handeln. Diese so genannten Co-Conveners kündigten an, das Arbeitsprogramm der Initiative so zu gestalten, dass eine Konvergenz in den meisten Fragen bis Ende 2022 erreicht wird.

In ihrer Erklärung stellten die Co-Conveners fest, dass die Teilnehmer der Initiative die Fortführung des multilateralen Moratoriums für den elektronischen Handel unterstützen. Es sei wichtig, dass die Initiative unter den Teil-

²⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_19_684.

²¹ https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/ji_ecom_minister_statement_e.pdf.

nehmern die Praxis, keine Zölle auf elektronische Übertragungen zu erheben, dauerhaft festschreibt.

Weiters sei es wichtig, das Engagement der Entwicklungsländer und der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) in der Initiative, einschließlich der Umsetzung der Verpflichtungen, zu unterstützen.

Plurilaterale Initiative zu Services Domestic Regulation

Am 2. Dezember 2021 haben sich 67 WTO-Mitglieder, die 90% des globalen Dienstleistungshandels ausmachen, nach etwa drei Jahren Verhandlungsdauer, in der WTO Joint Initiative on Services Domestic Regulation²² auf neue Regeln geeinigt, um den Dienstleistungshandel zu vereinfachen. Es ist das erste WTO „deliverable“ im Bereich des Dienstleistungsverkehrs seit mehr als 20 Jahren. Die neuen Disziplinen, die sich auf Genehmigungs- und Qualifikationsanforderungen und -verfahren sowie technische Normen erstrecken, sollen die innerstaatlichen Verfahren zur Regelung der Genehmigung für die Erbringung einer Dienstleistung klarer, vorhersehbarer und transparenter machen und nicht übermäßig belasten. Die Bestimmungen zielen darauf ab, sicherzustellen, dass die bestehenden Marktzugangs- und Inländergleichbehandlungsverpflichtungen nicht durch undurchsichtige und komplexe Genehmigungsverfahren zunichte gemacht werden. Den Regierungen soll geholfen werden, die Maßnahmen im eigenen Land umzusetzen, während sie weiterhin die Freiheit haben, ihre nationalen politischen Ziele zu verfolgen. Das Ergebnis dieser Verhandlungen wird auf der Grundlage der „Meistbegünstigung“ angewandt, was bedeutet, dass es allen WTO-Mitgliedern zugutekommen wird.

Informelle Arbeitsgruppe „Trade and Gender“

Die informelle Arbeitsgruppe „Handel und Geschlecht“ wurde am 23. September 2020 eingerichtet, um die Bemühungen der WTO um eine stärkere Beteiligung von Frauen am Welthandel zu unterstützen. Sie besteht aus 127 WTO-Mitgliedern und Beobachtern.

Die Arbeit der Arbeitsgruppe stützt sich auf vier Säulen:

- Überprüfung der durchgeführten analytischen Arbeiten
- Erfahrungsaustausch
- Prüfung des Konzepts und der Möglichkeiten für eine „Gender-Linse“
- Beitrag zum „Aid for Trade“-Arbeitsprogramm

Am 26. Februar 2021 nahm die Arbeitsgruppe einen Arbeitsplan an, um ihre Aktivitäten voranzutreiben und ihre Arbeit auf die 12. Ministerkonferenz der WTO (MC12) zu konzentrieren. Diese Arbeiten richten sich auf die Entwicklung eines besseren Verständnisses des Zusammenhangs zwischen Handel und Geschlechtergleichstellung und auf die Frage, wie die Geschlechtergleichstel-

²² https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/sdr_factsheet_e_oct21.pdf.

lung in die Handelspolitik der Mitglieder integriert wird. Dazu gibt es auch einen Fortschrittsbericht²³.

MSMSE Initiative – informelle Arbeitsgruppe für kleinste, kleine und mittlere Unternehmen (KKMU)

Die informelle Arbeitsgruppe zu KKMU wurde im Dezember 2017 auf der Ministerkonferenz in Buenos Aires von 88 WTO-Mitgliedern ins Leben gerufen, um das Thema KKMU umfassender in die WTO einzubringen. Sie ist inzwischen auf 91 Mitglieder angewachsen, die rund 80% der weltweiten Exporte und 65% des globalen BIP repräsentieren. Die Gruppe steht allen WTO-Mitgliedern offen und hat das Ziel, multilateral zu werden.

Die Gruppe stellte den Entwurf einer Erklärung²⁴ fertig, die auf der 12. Ministerkonferenz der WTO (MC12) Ende November 2021 verabschiedet werden sollte. Aufgrund von COVID-19 wurde die Konferenz jedoch verschoben. In der Erklärung verpflichtet sich die Gruppe, die Herausforderungen anzugehen, mit denen KKMU konfrontiert sind, die international Handel treiben wollen. Sie erkennt die negativen Auswirkungen von COVID-19 auf kleine Unternehmen und die Notwendigkeit einer globalen koordinierten Reaktion an, um KKMU bei der Erholung von der Pandemie zu helfen.

1.4 WTO Streitbeilegungsfälle

Mit Stand vom 7. Februar 2022 ist die EU, Partei in 51 anhängigen WTO-Streitfällen, von denen 28 „offensiv“ und 23 „defensiv“ geführt werden. Diese WTO-Streitigkeiten beziehen sich auf die Beziehungen der EU zu Ägypten, Argentinien, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, den Philippinen, Russland, Saudi-Arabien, Thailand, der Türkei und den Vereinigten Staaten.

Durch die EU wurden neue WTO-Streitfälle eingeleitet, zu denen Konsultationen beantragt wurden. Mit dem Antrag auf Konsultationen wird ein Streitfall bei der WTO förmlich eingeleitet. Die Konsultationen geben den Parteien die Möglichkeit, die Angelegenheit zu erörtern und eine zufriedenstellende Lösung zu finden, ohne den Rechtsstreit fortzusetzen. Wenn die Konsultationen nach 60 Tagen zu keiner Lösung geführt haben, kann der Beschwerdeführer eine Entscheidung durch ein Panel beantragen.

- DS608²⁵: Russland – Maßnahmen betreffend die Ausfuhr von Holzprodukten

Der Antrag der EU betrifft die Aufhebung der Zollkontingente für die Ausfuhr von Holzprodukten durch Russland sowie die Verringerung der Zahl der Grenzübergangsstellen für die Ausfuhr dieser Produkte. Die EU macht

²³ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/INF/TGE/R1.pdf&Open=True>.

²⁴ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN21/1.pdf&Open=True>.

²⁵ https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/ds608rfc_24jan22_e.htm.

geltend, dass die angefochtenen Maßnahmen mit einer Reihe von Bestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) 1994 und dem Protokoll über den Beitritt Russlands zur WTO unvereinbar sind.

- DS609²⁶: Ägypten – Anforderungen an die Einfuhrregistrierung
- DS610²⁷: China – Maßnahmen betreffend den Handel mit Waren und Dienstleistungen aus Litauen

Die Europäische Union macht geltend, dass die angefochtenen Maßnahmen mit einer Reihe von Bestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) 1994, des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen, des Übereinkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen und des Übereinkommens über Handelserleichterungen unvereinbar sind.

- DS 612²⁸: Vereinigtes Königreich – Maßnahmen für die Zuteilung von Differenzverträgen für die kohlenstoffarme Energieerzeugung

Die Europäische Kommission beantragte WTO-Streitbeilegungskonsultationen wegen diskriminierender britischer Subventionen für grüne Energieprojekte mit dem Vereinigten Königreich. Dies ist eine Premiere nach dem Inkrafttreten des Handels- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich.

Das Vereinigte Königreich verfügt über ein Finanzierungsprogramm für grüne Energieprojekte zur Unterstützung der meisten Offshore-Windparks. Die Behörden berücksichtigen bei der Gewährung von Finanzhilfen die Herkunft der Materialien.

Nach Ansicht der Europäischen Kommission zwingt dieses Kriterium die Betreiber dazu, vorrangig Materialien aus dem Vereinigten Königreich zu beziehen, um bessere Chancen auf den Zuschlag für das Förderprojekt zu haben. Sie ist der Meinung, dass dies nicht mit der WTO-Inländerbehandlung vereinbar ist, die ein Land dazu verpflichtet, anderen die gleiche Behandlung zukommen zu lassen wie seinen eigenen Staatsangehörigen.

2 Handelspolitische „EU-Toolbox“

Am 18. Februar 2021 legte die Europäische Kommission ihre Mitteilung zu einer offenen, nachhaltigen und entschlossenen Handelspolitik der EU vor²⁹. Die zukünftige Handelspolitik soll den grünen und digitalen Wandel ebenso unterstützen wie den auf internationalen Regeln basierenden Handel stärken. Das Konzept einer offenen, strategischen Autonomie zielt auf eine stärkere und widerstandsfähigere EU durch gemeinsames internes und externes Handeln sowie auf Führungsstärke und die Verfolgung strategischer Interessen und Werte

²⁶ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds609_e.htm.

²⁷ https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/ds610rfc_31jan22_e.htm.

²⁸ https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/ds612rfc_30mar22_e.htm.

²⁹ [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2021\)66&lang=de](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2021)66&lang=de).

ab. Dazu bedürfe es verbesserter Wettbewerbsfähigkeit (insbesondere durch die Stärkung der Widerstandsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Diversifizierung der Wertschöpfungsketten sowie die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes), Fairness, Durchsetzungsfähigkeit und regelbasierter Zusammenarbeit. Die EU müsse nicht nur die weltweiten Regeln für eine nachhaltigere und fairere Globalisierung aktiv mitgestalten, sondern sich auch mit Instrumenten ausstatten, die es ihr ermöglichen, ihre Interessen zu verfolgen und ihre Rechte auch effektiv durchzusetzen, „wenn nötig, auch eigenständig“ (dh auch durch regelbasierte autonome Maßnahmen der EU). Als dafür notwendige rechtliche Instrumente der EU („toolbox“) werden ua genannt: Schutz der EU vor möglichen Zwangsmaßnahmen von Drittländern (Anti-Coercion Instrument), vor Wettbewerbsverzerrungen durch ausländische Subventionen, ein neues Instrument zum internationalen Beschaffungswesen (IPI), die Überprüfung des Allgemeinen Präferenzsystems (APS), eine verbesserte Investitionskontrolle für sensible Wirtschaftszweige sowie die Reform der Verordnung über die Kontrolle und Ausfuhr sensibler Güter und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck.

2.1 Bericht zum Inkrafttreten der aktualisierten Dual-Use-Verordnung

Dual-Use-Güter sind Güter, die aufgrund ihrer hohen technischen Leistungsfähigkeit sowohl zivil als auch für militärische Zwecke verwendet werden können.

Um das Ausfuhrkontrollsystem der EU wirksamer zu gestalten, wurde die bestehende Verordnung 428/2009 überarbeitet und durch die Verordnung 2021/821³⁰, die am 9. September 2021 in Kraft trat, ersetzt. Die neue Verordnung beinhaltet eine umfassende „Systemmodernisierung“, die gemäß der Europäischen Kommission die folgenden Aspekte umfasst:

- Einführung einer neuen Dimension der „menschlichen Sicherheit“, damit die EU auf die Herausforderungen reagieren kann, die mit den neuen Technologien mit doppeltem Verwendungszweck – insbesondere den Technologien für digitale Überwachung – einhergehen
- Aktualisierung von Schlüsselbegriffen und Definitionen in der Verordnung (wie etwa der Definition des Begriffs „Ausführer“)
- Vereinfachung und Harmonisierung der Genehmigungsverfahren sowie Schaffung von Möglichkeiten für die Europäische Kommission, die Liste der Güter oder Bestimmungsorte, die besonderen Kontrollformen unterliegen, durch ein „vereinfachtes“ Verfahren auf der Grundlage delegierter Rechtsakte, zu ändern
- Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Genehmigungsbehörden und der Europäischen Kommission
- Koordinierung und Unterstützung einer soliden Durchsetzung von Kontrollen (Verbesserung eines sicheren elektronischen Informationsaustauschs)
- Entwicklung eines Kapazitätsaufbau- und Schulungsprogramms der EU

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0821&qid=16309309579836&from=de>.

- Stärkung der Einbindung der Industrie und der Transparenz gegenüber den Interessenträgern
- Aufnahme von Dialogen mit Drittländern

Am 23. November 2021 legte die Europäische Kommission einen Bericht über die Durchführung der Verordnung 2021/821 vor³¹. Der Bericht wurde anhand von Beiträgen der Mitgliedstaaten in der Koordinierungsgruppe „Güter mit doppeltem Verwendungszweck“ (Dual-Use Coordination Group, DUCG) erstellt und enthält Informationen über die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften zur Ausfuhrkontrolle von Gütern mit doppeltem Verwendungszweck im Jahr 2020 sowie aggregierte Ausfuhrkontrolldaten für 2019.

2.2 Bericht über handelspolitische Schutzinstrumente

Am 30. August 2021 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren 39. Bericht über die Antidumping-, Antisubventions- und Schutzmaßnahmen der EU³² sowie die handelspolitischen Schutzmaßnahmen anderer Länder gegenüber der EU im Jahr 2020.

Ende 2020 umfassten die 150 handelspolitischen Schutzmaßnahmen der EU – zehn mehr als Ende 2019 – 128 Antidumping-, 19 Antisubventions- und drei Schutzmaßnahmen.

Die Europäische Kommission hat 2020 15 Untersuchungen eingeleitet (2019: 16), 17 vorläufige und endgültige Maßnahmen eingeführt (2019: 15) und 28 Überprüfungen eingeleitet (2019: 23). Die meisten Fälle betreffen Einfuhren aus China (99 Maßnahmen), Russland (neun Maßnahmen), Indien (sieben Maßnahmen) und den Vereinigten Staaten (sechs Maßnahmen).

Auch in Drittstaaten sind europäische Unternehmen mit handelspolitischen Schutzmaßnahmen konfrontiert, die mit 178 Maßnahmen den höchsten Stand erreichte seit Aufnahme der betreffenden Überwachungstätigkeit durch die Europäische Kommission. Auch die Zahl der neu eingeleiteten Verfahren nahm 2020 zu (2020: 43, 2019: 37). In einigen Fällen konnte durch die Arbeit der Europäischen Kommission die Einführung von Maßnahmen bei wichtigen EU-Exportwaren verhindert werden, zB bei Keramikfliesen und Düngemittel.

2.3 Bericht über die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen

Auf Basis der FDI-Screening Verordnung³³ arbeiten die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission eng zusammen, damit ausländische Direktinvestitionen, die ein Sicherheitsrisiko für die EU-Mitgliedstaaten darstellen können oder strategische Vermögenswerte der EU gefährden, wirksam überprüft wer-

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0716&qid=1637824930821&from=DE>.

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0496&qid=1647594418559&from=DE>.

³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452>.

den. Als Follow-up hat die Europäische Kommission Ende November 2021 den ersten Jahresbericht über das Screening ausländischer Direktinvestitionen in der EU³⁴ veröffentlicht.

Die wichtigsten Informationen aus dem Bericht:

- Überprüfung von 265 Transaktionen, die von den Mitgliedstaaten bis Ende Juni 2021 gemeldet wurden (derzeit liegt die Gesamtzahl der überprüften Transaktionen bereits bei über 400).
- 80% der Transaktionen rechtfertigten keine weiteren Untersuchungen und wurden daher innerhalb von 15 Tagen bewertet.
- Die meisten Überprüfungsmeldungen betrafen das verarbeitende Gewerbe, die Informations- und Kommunikationstechnologie sowie den Groß- und Einzelhandel.
- Was die gemeldeten Fälle ausländischer Direktinvestitionen anbelangt, so sind die fünf häufigsten Ursprungsländer der Investoren die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich, China, Kanada und die Vereinigten Arabischen Emirate.
- In weniger als 3% der 265 überprüften Fälle gab die Europäische Kommission eine Stellungnahme ab.

In dem Bericht wird bestätigt, dass die EU für ausländische Investitionen offenbleibt und sie parallel dazu den Schutz der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung in der EU gewährleistet. Der Mechanismus für die Zusammenarbeit bei der Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen ist wirksam und führt zu keinerlei unnötigen Verzögerungen bei Transaktionen. Die Europäische Kommission erwartet von allen Mitgliedstaaten, dass sie eigenen Überprüfungsmechanismus einführt. Mittlerweile haben insgesamt 18 Mitglieder einen derartigen Mechanismus eingeführt, darunter auch Österreich³⁵.

Im ersten Tätigkeitsbericht der österreichischen Investitionskontrolle für den Zeitraum 25. Juli 2020 bis 24. Juli 2021 wurde seitens des BMWD ausgeführt³⁶, dass nach dem Inkrafttreten des österreichischen Investitionskontrollgesetzes am 25. Juli 2020 ein massiver Anstieg an Überprüfungsverfahren verzeichnet wurde. Insgesamt 50 Genehmigungsanträge und Anträge auf Ausstellung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen wurden eingebracht und abgeschlossen, weitere 20 Verfahren waren anhängig, keines der Genehmigungsverfahren sei zurückgewiesen worden. Nach den früheren Bestimmungen seien in rund acht Jahren davor nur 25 Verfahren geführt worden.

Betroffene Bereiche für die Verfahren waren laut Bericht beispielsweise der Gesundheitsbereich (14), Datenverarbeitung und IT-Sektor (je sechs) oder Finanzen (vier). Gerade die COVID-19-Krise habe den Bedarf nach Schutz der Versorgungssicherheit in besonderen, sensiblen Bereichen wie beispielsweise im Infrastruktur- und Gesundheitsbereich gezeigt. Herkunftsländer waren dabei zu einem überwiegenden Großteil die Vereinigten Staaten (31) und das Vereinigte Königreich (zwölf).

³⁴ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/november/tradoc_159935.pdf.

³⁵ <https://www.wko.at/service/aussenwirtschaft/Investitionskontrollgesetz.html>.

³⁶ https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2022/PK0192/index.shtml.

Die Zahlen zeigen, dass Österreich zu den attraktivsten europäischen Ländern für ausländische Investoren zählt. Im unionsweiten Vergleich mit jenen Mitgliedstaaten, die über einen Screening-Mechanismus verfügen, zählt Österreich außerdem zu jenen Mitgliedstaaten, die am meisten Anträge im Rahmen des EU-Kooperationsmechanismus notifizieren. Zusammengefasst werden im Bericht neben den nationalen Verfahren auch die EU-Verfahrensstatistik sowie die legislativen Entwicklungen zur Investitionskontrolle, aber auch Informationen etwa zur Zusammensetzung und Befassung des Investitionskontrollkomitees.

2.4 Bericht über den Schutz und die Durchsetzung der Rechte an geistigem Eigentum

Ende April 2021 veröffentlichte die Europäische Kommission den dritten Bericht über den Schutz und die Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums in Drittländern³⁷. Dieser Bericht ist Teil der Bemühungen und eine Priorität der Europäischen Kommission, den Schutz und die Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums (IPR) in Drittländern zu stärken. Er basiert auf mehreren Berichten, auf Diskussionen mit Drittländern und auf der öffentlichen Konsultation der EU im Herbst 2020.

Neben der Darstellung der EU-Aktivitäten im IPR-Kontext beinhaltet der Bericht auch länderspezifische Analysen, nach Prioritäten gereiht: China bleibt aufgrund des Ausmaßes und der Hartnäckigkeit der IPR-Probleme das Land mit der höchsten Priorität für die EU. Indien, Russland, die Türkei und die Ukraine bleiben Länder der Priorität 2, Argentinien, Brasilien, Ecuador, Indonesien, Malaysia, Nigeria, Saudi-Arabien und Thailand jene mit Priorität 3. Ein Teil des Berichtes widmet sich der Überwachung der Umsetzung der Handelsabkommen der EU mit Kanada, Südkorea und Vietnam.

Einige Ergebnisse des Berichtes sind:

- Erzwungener Technologietransfer ist in China nach wie vor ein systematisches Problem.
- Der geringe Schutz von Geschäftsgeheimnissen in einer Reihe von Ländern fügt europäischen Unternehmen irreparablen Schaden zu.
- Die schwache Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums ist in allen im Bericht aufgeführten Ländern weiterhin ein akutes Problem, welches mit einem Mangel an politischem Willen oder Ressourcen zusammenhängt.
- Das Ausmaß der Fälschungen ist in vielen Handelspartnern der EU nach wie vor hoch und verursacht sowohl für die EU als auch für die lokale Industrie erhebliche Einnahmeverluste. Besonders gravierend ist das Problem in China, das nach wie vor das Hauptursprungsland für die Einfuhr gefälschter Waren in die EU ist.
- Urheberrechtspiraterie, insbesondere Online- und Satellitenpiraterie, bleibt ein großes Problem für die europäischen Kreativsektoren.
- Ein ernsthaftes Problem im Bereich der Durchsetzung ist die fehlende Befugnis der Zollbehörden, von Amts wegen Maßnahmen zu ergreifen, um

³⁷ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/april/tradoc_159553.pdf.

gefälschte und raubkopierte Waren an der Grenze zurückzuhalten, zu beschlagnahmen oder zu zerstören oder Maßnahmen in Bezug auf Waren im Transit zu ergreifen.

- Gefälschte und raubkopierte Waren werden oft nicht von den Vollzugsbehörden vernichtet und finden ihren Weg zurück auf den Markt.
- Verschiedene Handelspartner der EU sind wichtigen internationalen Konventionen noch nicht beigetreten.

2.5 Das neue Allgemeine Präferenzsystem der EU

Die Europäische Kommission hat am 22. September 2021 den Legislativvorschlag³⁸ für das neue Allgemeine Präferenzsystem (APS) der Europäischen Union für den Zeitraum 2024–2034 angenommen.

Das APS beseitigt oder senkt Einfuhrzölle auf Erzeugnisse, die aus den begünstigten Ländern in die EU eingeführt werden. Ziel dieses unilateralen Handelsinstruments ist es, Armut zu beseitigen, nachhaltige Entwicklung zu fördern sowie Exportchancen für Länder mit niedrigem Einkommen zu steigern. Die drei Säulen des APS – APS-Standardregelung, APS+-Sonderregelung für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung, „Everything but Arms (EBA)“-Sonderregelung für die am wenigsten entwickelten Länder – bleiben im Verordnungsvorschlag für das neue APS bestehen. Die Überarbeitung^{39, 40} konzentriert sich auf die bedürftigsten Länder sowie auf eine grünere und flexiblere Gestaltung des APS.

Folgende Neuerungen sind im Verordnungsvorschlag enthalten:

- Das Kriterium des Einfuhranteils aus den Gefährdungskriterien für das APS+ wird gestrichen, um einen reibungslosen Übergang für die am wenigsten entwickelten Länder sicherzustellen.
- Die Schwellenwerte für die Graduierung von Waren werden um zehn Prozentpunkte gesenkt. Der allgemeine Schwellenwert beträgt nun 47%, der Schwellenwert für Textilien 37%.
- Die Liste der 27 internationalen Übereinkommen wird aktualisiert und um sechs neue internationale Instrumente erweitert. Das Kyoto-Protokoll wird durch das Übereinkommen von Paris (2015) ersetzt. Hinzu kommen das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (VN-BRK), das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten (CRC-OP-AC), das Übereinkommen Nr 81 der IAO über die Arbeitsaufsicht, das Übereinkommen Nr 144 der IAO über dreigliedrige Beratungen sowie das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität.
- APS-Präferenzen können nicht nur bei schwerwiegenden und systematischen Verstößen gegen die Grundsätze von Menschen- und Arbeitnehmer-

³⁸ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/september/tradoc_159816.pdf.

³⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_4801.

⁴⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/fs_21_4803.

rechten, sondern auch gegen Klima- und Umweltübereinkommen sowie Übereinkommen über verantwortungsvolle Staatsführung zurückgenommen werden.

- Ein Schnellverfahren zur Rücknahme von Präferenzen wird für schwerwiegende Umstände eingeführt, ua für schwere Verstöße gegen internationale Standards.
- Sozioökonomische Auswirkungen der vorübergehenden Rücknahme von Präferenzen werden bei einem Vorschlag zur Präferenzrücknahme berücksichtigt.
- Die Bedingungen zum Auslösen der automatischen Schutzmaßnahmen werden geändert: Die Bestimmung zur Festlegung von Schwellen auf Grundlage der Einfuhrmengen wird gestrichen und durch eine Berechnung auf Grundlage des Einfuhrwertes ersetzt.

Der Entwurf des Berichts⁴¹ des Ausschusses für internationalen Handel (INTA) des Europäischen Parlaments enthält insgesamt 106 Änderungen zum Text der Europäischen Kommission.

Die bestehende APS-Verordnung⁴² läuft am 31. Dezember 2023 aus, die neue APS-Verordnung soll mit 1. Jänner 2024 in Kraft treten und ist zurzeit Gegenstand von Verhandlungen.

2.6 Instrument für das internationale Beschaffungswesen

Im Jahr 2012 schlug die Europäische Kommission die Schaffung eines internationalen Beschaffungsinstruments (IPI)⁴³ vor, um die Öffnung öffentlicher Beschaffungsmärkte für europäische Unternehmen und gleiche Wettbewerbsbedingungen sowohl in der EU als auch auf den Märkten von Drittländern zu gewährleisten.

Nach einer Unterbrechung der Verhandlungen legte die Europäische Kommission 2016 einen überarbeiteten Vorschlag vor⁴⁴. Im März 2019 forderte die Europäische Kommission im Zusammenhang mit einer Überprüfung der Beziehungen zu China den Ministerrat und das Europäische Parlament (EP) auf, die Arbeiten auf der Grundlage des überarbeiteten Vorschlags wiederaufzunehmen und das IPI vor Ende 2019 zu verabschieden. Das Datum konnte nicht eingehalten werden, das EP hat erst im Dezember 2021 seine Position zum IPI veröffentlicht und kurz darauf fand die erste Trilog-Sitzung statt⁴⁵. Nach weiteren vier politischen Trilogen haben die französische Ratspräsidentschaft und das EP

⁴¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/INTA-PR-703100_EN.pdf.

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0978&from=DE>.

⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012PC0124&from=EN>.

⁴⁴ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154187.pdf.

⁴⁵ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20211210IPR19214/meps-want-the-new-international-procurement-instrument-to-apply-more-widely>.

am 14. März 2022 eine vorläufige Einigung über den IPI-Verordnungsentwurf erzielt. Das Instrument zielt darauf ab, ein Druckmittel für Verhandlungen zu schaffen, um Drittländer zu ermutigen, Praktiken zu beenden, die ihre öffentlichen Beschaffungsmärkte abschotten. So wird die Europäische Kommission, wenn sie eine Untersuchung durchführt, das betreffende Drittland auffordern, sich mit ihr zu beraten, um europäischen Unternehmen einen offenen Zugang zu seinen öffentlichen Aufträgen zu garantieren. Andernfalls kann die Europäische Union am Ende einer transparenten Untersuchung Gegenmaßnahmen ergreifen, indem sie den Zugang der Unternehmen dieses Drittlandes zu den europäischen öffentlichen Beschaffungsmärkten einschränkt. IPI-Maßnahmen gelten nur für Wirtschaftsteilnehmer, die kein internationales Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen mit der EU geschlossen haben oder deren Übereinkommen keine Verpflichtungen zur Öffnung der Märkte für diese Waren oder Dienstleistungen enthält. Darüber hinaus gelten sie nur für Beschaffungsvorgänge mit einem geschätzten Wert von mindestens 15.000.000 EUR ohne MwSt für Bauleistungen und Konzessionen und von mindestens 5.000.000 EUR ohne MwSt für Waren und Dienstleistungen.

Die vorläufige Einigung wird nach Annahme von den EU-Botschaftern am 16. März 2022 im Rahmen des AstV II⁴⁶ und Bestätigung im Rat, formell dem EP zugeleitet.

2.7 Instrumente gegen Verzerrungen im Binnenmarkt durch Subventionen aus Drittstaaten

Die öffentliche Finanzierung von Unternehmen, die weltweit zunimmt, kann sich wettbewerbsverzerrend auswirken. Als Reaktion auf diesen Trend legte die Europäische Kommission am 17. Juni 2020 ein Weißbuch zur Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten vor, dem eine öffentliche Konsultation bis 23. September 2021 folgte und schließlich in der Veröffentlichung eines Vorschlages für eine Verordnung zur Bekämpfung ausländischer Subventionen⁴⁷, die eine wettbewerbsverzerrende Wirkung auf den EU-Binnenmarkt haben, am 5. Mai 2021 mündete.

Der Vorschlag sieht die Untersuchung der negativen sowie positiven Auswirkungen von Subventionen, die Unternehmen erhalten, die auf dem Binnenmarkt tätig sind, vor. Sollten sich diese Subventionen als wettbewerbsverzerrend erweisen, kann die Europäische Kommission Maßnahmen ergreifen. Zur Ausübung dieser Maßnahmen wird sie auf drei Instrumente zurückgreifen: Zwei davon sind anmeldebasiert und ermöglichen es der Europäischen Kommission ausländische Subventionen bei Fusionen und Übernahmen von

⁴⁶ AstV steht für den „Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“. Die Funktion und die verschiedenen Formationen des AstV sind in Artikel 240 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union erläutert.

⁴⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0223&qid=1647443122548&from=DE>.

Unternehmen zu untersuchen und die Angebote bei großen öffentlichen Ausschreibungen zu prüfen, bei denen staatliche Unterstützung aus Drittländern gewährt werden. Der Erwerber oder Bieter muss die finanzielle Unterstützung im Voraus melden. Die dritte Bestimmung würde es der Europäischen Kommission ermöglichen, andere Marktsituationen (zB Neuinvestitionen) zu untersuchen.

Der Vorschlag wird derzeit EU-intern diskutiert. Der Berichterstatter des Europäischen Parlaments veröffentlichte seinen Berichtsentwurf im Dezember 2021.

2.8 Instrument zur Bekämpfung wirtschaftlicher Zwangsmaßnahmen durch Drittländer

Derzeit verfügt die EU, obwohl ihr die ausschließliche Kompetenz zur Rechtssetzung in der Handelspolitik obliegt, über kein handelspolitisches Instrument, um die EU vor möglichen Zwangsmaßnahmen von Drittländern zu schützen.

Zur Vorbereitung der Schaffung eines derartigen Instruments wurden Konsultationen seitens der Europäischen Kommission durchgeführt: einmal zu einer Roadmap (17. Februar bis 17. März 2021) und das zweite Mal zur Sammlung von Beiträgen von Unternehmen, Organisationen und Einzelpersonen (23. März bis 15. Juni 2021) zu verschiedenen politischen Fragen, die für die Gestaltung eines EU-Instruments zur Bekämpfung von Zwangsmaßnahmen relevant sind⁴⁸. Der Verordnungsentwurf wurde schließlich am 8. Dezember 2021 veröffentlicht⁴⁹.

Das „Anti Coercion Instrument“ (ACI) soll es der Europäischen Kommission ermöglichen, mittels Durchführungsverordnungen spezifische handels- und investitionsbeschränkende Gegenmaßnahmen gegen Drittstaaten oder einzelne Personen, einschließlich in der EU niedergelassener Unternehmen, mit wirtschaftlichem Eigentümer in den jeweiligen Drittstaaten zu verhängen. Vorrangiges Ziel des Instruments ist aber nicht das Ergreifen von Gegenmaßnahmen selbst, sondern vielmehr, Drittstaaten präventiv von der Verhängung von Zwangsmaßnahmen abzuschrecken. Das Ergreifen von Gegenmaßnahmen soll das letzte geeignete Mittel sein.

Der Verordnungsentwurf wird nun EU-intern diskutiert. Im EP wurde das Dossier dem Ausschuss für internationalen Handel (INTA) zugewiesen. Ein Berichtsentwurf wird voraussichtlich im April 2022 veröffentlicht werden.

⁴⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12803-Handel-Mechanismus-um-Zwangsma%C3%9Fnahmen-durch-Nicht-EU-Lander-abzuwenden-und-diesen-entgegenzuwirken_de.

⁴⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0775&qid=1647440533662&from=DE>.

3 Bilaterale Handelsbeziehungen der EU

3.1 Bilaterale Handelsbeziehungen der EU zu den USA

Das Jahr 2021 bestätigte nach der Übernahme der Amtsgeschäfte durch die Administration von US-Präsident Joe Biden zu einem großen Teil die Erwartungen an eine geänderte Grundhaltung der USA gegenüber Europa im Allgemeinen und neue handelspolitische Initiativen andererseits.

Anlässlich des EU-US-Gipfels im Juni 2021⁵⁰ wurde der Wille zur weiteren Verbesserung der gegenseitigen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen betont und eine erneuerte transatlantische Partnerschaft ausgerufen. Die Einigung auf die Einrichtung eines gemeinsamen transatlantischen Handels- und Technologierates (Transatlantic Trade and Technology Council, TTC) wurde – nach Jahren der Bemühungen um Schadensbegrenzung in den zahlreichen EU-US-Handelskonflikten – als erste Maßnahme für proaktive Kooperation in wichtigen Zukunftsthemen begrüßt. Das wirtschaftliche Potenzial des TTC wird jedoch von der konkreten Umsetzung und der Arbeitsweise des TTC abhängen.

Das erste Treffen des TTC fand am 29. September 2021 in Pittsburgh⁵¹ statt. Zehn Arbeitsgruppen sollen die Zusammenarbeit in zukunftssträchtigen Bereichen verbessern. Diese sind: Gemeinsame (neue) Technologiestandards, Klima und „clean technologies“, gesicherte Lieferketten, Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit von Informations- und Kommunikationstechnologien, „Data Governance“ und Technologieplattformen, Technologiemissbrauch welcher Sicherheit und Menschenrechte bedroht, Exportkontrolle, Investitionskontrolle, KMU: Zugang und Anwendung von digitalen Technologien sowie Globale Herausforderungen im Handel.

Die Transparenz der Verhandlungen soll durch die systematische Einbindung der „Stakeholder“ (Round Tables) und eine eigene Konsultationsplattform („Futurium“)⁵² gewährleistet werden. Der nächste TTC wird von 15. bis 16. Mai 2022 in Frankreich⁵³ stattfinden.

Im beinahe 20 Jahre andauernden Handelsstreit zu Airbus und Boeing wurden die gegenseitigen Zusatzzölle in Milliardenhöhe für fünf Jahre suspendiert. In dieser Zeit soll eine Verhandlungslösung zwischen der EU und den USA erreicht werden.

Auf eine Verhandlungslösung wird auch im Konflikt zur Digitalsteuer gesetzt. Im Rahmen der OECD wird das Thema Unternehmensbesteuerung auf internationaler Ebene verhandelt werden⁵⁴. Die auch für österreichische Exporte in die USA unmittelbar drohenden US-Zusatzzölle wurden nach einer

⁵⁰ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/06/15/eu-us-summit-statement-towards-a-renewed-transatlantic-partnership/>.

⁵¹ <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/u-s-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement/>.

⁵² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_5308.

⁵³ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/trade-and-technology-council>.

⁵⁴ <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.htm>.

gemeinsamen Erklärung der USA, Österreichs, Frankreichs, Italiens, Spaniens und des Vereinigten Königreichs vorläufig suspendiert⁵⁵.

Auch der jahrelang schwelende Handelskonflikt zu Stahl und Aluminium wurde im Rahmen des G20-Treffens am 31. Oktober 2021 vorläufig beigelegt, die geltenden US-Zusatzzölle wurden aufgehoben und eine für Juni bzw. Dezember 2021 anstehende Ausweitung der EU-Gegenmaßnahmen bis auf Weiteres suspendiert⁵⁶. Stattdessen führen die USA für die nächsten zwei Jahre mengenmäßige Importbeschränkungen im Rahmen von Zollkontingenten für die betroffenen Stahl-⁵⁷ und Aluminiumwaren⁵⁸ für jeden einzelnen EU-Mitgliedstaat⁵⁹ ein. Für Importe im Rahmen der Kontingente in die USA gelten die US-Regelzölle, für Importe außerhalb der Kontingente werden die bisherigen US-Zusatzzölle auf den Regelzoll aufgeschlagen. Auch das EU-US-Verfahren im Rahmen der WTO bleibt vorerst suspendiert. Die Quotenzuteilung auf EU-Mitgliedstaaten wurde mittlerweile vom US Department of Commerce veröffentlicht. Sowohl die USA als auch die EU arbeiten auf eine globale Vereinbarung zu nachhaltiger Stahl- und Aluminiumproduktion (Überkapazitäten, Dekarbonisierung etc) hin.

Seit September 2021 laufen in den USA Konsultationen zu möglichen neuen Importbeschränkungen wegen der nationalen Sicherheit (Section-232-Maßnahme) auf den Import von Neodym-Eisen-Bohr-Magneten in die USA.

Die US-Verfahren zu Einfuhrbeschränkungen von Mobilkränen wurde eingestellt⁶⁰, mit der Weiterverfolgung der US-Fälle zu Elektrostahl⁶¹ und Vanadium⁶² wird nach der Vorlage entsprechender Berichte des US Department of Commerce, welchen keine weiteren Entscheidungen des Weißen Hauses folgten, nicht mehr gerechnet.

Trotz der rezenten Entspannung in den EU-US-Handelsbeziehungen werden einige US-Pläne wegen möglicher Diskriminierungen und Nachteile für EU-Unternehmen von europäischer Seite kritisch beobachtet: so zB die geplanten Steuererleichterungen für US-Konsumenten zugunsten von in den USA hergestellten E-Autos, die an strenge, „US-freundliche“ Ursprungsregeln und bestimmte „domestic content“-Regeln im Rahmen von „Made in America“ gebunden sind, oder die Begünstigung bestimmter als „kritisch“ definierter US-

⁵⁵ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0419>.

⁵⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5724;
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_5721.

⁵⁷ <https://www.bis.doc.gov/index.php/232-steel>.

⁵⁸ <https://www.bis.doc.gov/index.php/232-aluminum>.

⁵⁹ <https://www.bis.doc.gov/index.php/232-steel-public-comments/2875-steel-trq-by-country-listing/file>;
<https://www.bis.doc.gov/index.php/232-aluminum-public-comments/2879-aluminum-trq-by-country-1/file>.

⁶⁰ <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/2679-commerce-department-terminates-section-232-investigation-into-mobile-crane-imports/file>.

⁶¹ <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/section-232-investigations/2790-redacted-goes-report-20210723-ab-redacted/file>.

⁶² <https://www.federalregister.gov/documents/2021/11/18/2021-24957/publication-of-a-report-on-the-effect-of-imports-of-vanadium-on-the-national-security-an>.

Wirtschaftszweige bei öffentlichen Ausschreibungen durch US-Behörden. Die Rede ist derzeit von Halbleitern, Pharmazeutika etc.⁶³. Für die konkrete Umsetzung dieser in Planung befindlichen US-Initiativen wird sowohl von der EU als auch von ihren Mitgliedstaaten die Einhaltung bestehender internationaler Handelsregeln eingefordert.

3.2 Handelsbeziehungen der EU zu Indien

Um die Beziehungen zwischen der EU und Indien zu vertiefen, wurden Ende Juni 2007 Verhandlungen über ein präferenzielles Handelsabkommen aufgenommen, aber nach zwölf Verhandlungsrunden aufgrund unterschiedlicher Auffassung der EU und Indiens über das Ambitionsniveau die Verhandlungen 2013 ausgesetzt.

Nach zahlreichen bilateralen Gesprächen wurde schließlich beim Treffen der Führungsspitzen der EU und Indiens per Videokonferenz am 8. Mai 2021⁶⁴ vereinbart, die Verhandlungen über ein Handelsabkommen wiederaufzunehmen und Verhandlungen über zwei weitere Abkommen, ein Investitionsschutzabkommen und ein Abkommen über geografische Herkunftsangaben (GIs), einzuleiten.

Im April 2022 kündigte Kommissionspräsidentin Van der Leyen die Einrichtung eines gemeinsamen Handels- und Technologierat an. Ferner einigten sich die EU und Indien darauf, die erste Verhandlungsrunde im Juni 2022 abzuhalten.

Beide Seiten sind nun mit den internen Vorbereitungen der anstehenden Verhandlungen beschäftigt.

3.3 EU-China-Investitionsabkommen (CAI)

Die EU und China erzielten im Dezember 2020 nach siebenjährigen Verhandlungen und 36 offiziellen Verhandlungsrunden eine Grundsatzvereinbarung⁶⁵ über ein umfassendes 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, und hat gute Ergebnisse in drei wichtigen Bereichen geliefert: Marktzugang, gleiche Wettbewerbsbedingungen und nachhaltige Entwicklung.

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). Außerdem wurde vereinbart, eine faire Behandlung von EU-Unternehmen zu gewährleisten, sodass sie in China unter faireren Wettbewerbsbedingungen agieren

⁶³ <https://www.federalregister.gov/documents/2021/07/30/2021-15881/federal-acquisition-regulation-amendments-to-the-far-buy-american-act-requirements>.

⁶⁴ <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/international-summit/2021/05/08/>.

⁶⁵ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2233>.

können; dies betrifft ua Vorgaben 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 des Verbots der Zwangsarbeit und die Verpflichtung zur wirksamen Umsetzung des Pariser Klimaschutzübereinkommens.

Am 12. März 2021 hat die Europäische Kommission die Listen der Verpflichtungen (Marktzugangsangebote) veröffentlicht⁶⁶, der reine Abkommenstext wurde bereits im Jänner 2021 veröffentlicht.

Das bereits ausverhandelte Investitionsabkommen zwischen der EU und China liegt derzeit auf Eis und eine Ratifizierung ist nicht unmittelbar in Sicht. Grund dafür sind gegenseitige Sanktionen (Ursprung: Menschenrechtsverletzungen an der Volksgruppe der Uiguren in der chinesischen Provinz Xinjiang). Die technischen Arbeiten wie „legal scrubbing“ (juristische Sprachbereinigungen des Verhandlungstextes) und Übersetzung in alle Amtssprachen der EU seitens der Europäischen Kommission laufen im Hintergrund aber weiter.

3.4 Interimswirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit Kenia

Am 16. Oktober 2014 wurden die Verhandlungen der EU mit den EAC-Ländern (Burundi, Kenia, Ruanda, Tansania und Uganda) über ein Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA)⁶⁷ abgeschlossen und der Text paraphiert. Da das Abkommen bisher noch nicht von allen Ländern ratifiziert wurde, haben die EU und Kenia entschieden, bilateral voranzugehen und ein vertieftes Interims-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (IEPA) auszuhandeln. Damit sollen konkrete handelspolitische Fortschritte erzielt und ein Beispiel für den positiven wirtschaftlichen Effekt von Handelsabkommen für die Region demonstriert werden. Am Rande des Gipfels der EU mit der Afrikanischen Union am

Februar 2022 wurde daher zwischen der EU und Kenia vereinbart, die Verhandlungen über das IEPA voranzutreiben und eine diesbezügliche gemeinsame Erklärung unterzeichnet⁶⁸.

Das künftige IEPA zwischen der EU und Kenia wird allen kenianischen Exporten zoll- und kontingentfreien Zugang zum EU-Markt gewähren und eine teilweise und schrittweise Öffnung des kenianischen Marktes, inkl Agrar- und Fischereierzeugnisse, vorsehen. Ferner sollen handelsbezogene Regeln für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, technische Handelshemmnisse sowie Zoll- und Handelserleichterungen vereinbart werden.

⁶⁶ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2253>.

⁶⁷ https://www.wko.at/service/aussenwirtschaft/EPA_EU-EAC.html#heading_Wirtschaftspartnerschaftsabkommen_EU_EAC.

⁶⁸ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2022/february/tradoc_160054.pdf.

Die EU und Kenia haben auch vereinbart, Umweltschutz und soziale Rechte in ihre Handels- und Investitionsbeziehungen zu integrieren. Zu diesem Zweck soll das IEPA verbindliche Bestimmungen über Handel und nachhaltige Entwicklung sowie einen geeigneten Streitbeilegungsmechanismus beinhalten.

Ein Termin für die nächste Verhandlungsrunde wurde noch nicht bekanntgegeben, sowohl die EU als auch Kenia betonen jedoch, die Verhandlungen zügig vorantreiben und möglichst bald zur Ratifizierung schreiten zu wollen.

3.5 Bericht über die Umsetzung und Durchsetzung von Handelsabkommen der EU

Mehr als 38 Mio Arbeitsplätze in der EU hängen von EU-Exporten ab, 11 Mio mehr als noch vor zehn Jahren. Diese Arbeitsplätze sind im Durchschnitt 12% besser bezahlt als die der Gesamtwirtschaft. Die österreichischen Extra-EU-Exporte sichern nach Berechnungen der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) und der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission 585.000 Arbeitsplätze in Österreich, Exporte aus anderen EU-Ländern weitere 187.000 Arbeitsplätze. 17% der Arbeitsplätze in Österreich hängen somit von Extra-EU-Exporten ab⁶⁹.

Voraussetzung dafür ist ein weltweites Handelsnetz mit guten Rahmenbedingungen. Die EU hat derzeit mit 78 Drittstaaten 46 Handelsabkommen in Anwendung, über deren Umsetzung die Europäischen Kommission laufend in ihren Berichten zur Umsetzung der Abkommen berichtet. In ihrem aktuellen Bericht vom 27. Oktober 2021 informierte die Europäische Kommission nicht nur zur Umsetzung dieser Abkommen, sondern auch zu den Fortschritten bei der Durchsetzung von EU-Rechten bezüglich der bestehenden Handels- und Investitionshindernisse in Drittstaaten.

Die wichtigsten Ergebnisse des Berichts lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Aufgrund der wirksamen Umsetzung und Durchsetzung von EU-Handelsabkommen und internationalen Handelsregeln stiegen die EU-Ausfuhren im Jahr 2020 um 5,4 Mrd EUR.
- Der Handel mit den 67 Handelspartnern, die Gegenstand des Berichts sind, belief sich im Jahr 2020 auf 1,167 Mrd EUR (Exporte: 646 Mrd EUR, Importe: 521 Mrd EUR). Dies entspricht 32% des gesamten Außenhandels der EU. Dadurch ergibt sich ein EU-Handelsüberschuss in Höhe von 124 Mrd EUR.
- Mehr als die Hälfte des EU-Präferenzhandels (57,7%) entfiel auf die weiterhin fünf wichtigsten Handelspartner der EU: die Schweiz (21,5%), die Türkei (11,3%), Japan (9,4%), Norwegen (7,8%) und Südkorea (7,7%).
- Der Handel im Pandemiejahr 2020 mit Partnern, mit denen ein EU-Handelsabkommen besteht,
 - ging weniger stark zurück (-9,1%) als der Handel der EU mit Partnern, mit denen kein Handelsabkommen vereinbart wurde (-11,1%), und der Handel mit der übrigen Welt (-10,5%);

⁶⁹ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157516.htm>.

- stieg im Bereich Agrarlebensmittel trotz eines Rückgangs im Vergleich zum Vorjahr (+2,2%) doppelt so hoch wie der Gesamthandel mit Agrarlebensmitteln (+1%).
- Die Kommission konnte 33 Handelshemmnisse in 22 Partnerländern beseitigen.
- Die Exporte europäischer Unternehmen betragen im Jahr 2020 um 4 Mrd EUR mehr, als sie es ohne die Beseitigung von Barrieren in den letzten fünf Jahren getan hätten.
- Die neue preisgekrönte Online-Plattform „Access2Market“⁷⁰ hatte bereits mehr als 1,5 Mio Besucher im Jahr 2020.
- Die Kommission prüft derzeit 29 Beschwerden, die über die 2020 neu eingerichtete zentrale Anlaufstelle⁷¹ eingegangen sind: Market access complaint form⁷² und Trade and Sustainable Development (TSD)/Generalised Scheme of Preferences (GSP) complaint form⁷³.

3.6 Überprüfung des 15-Punkte-Aktionsplans zu Handel und nachhaltiger Entwicklung

Seit 2011 enthalten die Handelsabkommen der EU (mit Kanada, Zentralamerika, Kolumbien/Peru/Ecuador, Georgien, Japan, Südkorea, Moldau, der Ukraine, Singapur, dem Vereinigten Königreich und Vietnam) Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung (Trade and Sustainable Development, TSD). Diese Kapitel verpflichten die Vertragsparteien zur Einhaltung internationaler Vorschriften und Normen in Bezug auf Arbeitnehmerrechte sowie Umwelt- und Klimaschutz und beinhalten im Vergleich zu den von anderen Ländern verfolgten Ansätzen in diesem Bereich umfangreiche Bestimmungen. Im Februar 2018 veröffentlichte die Europäische Kommission einen 15-Punkte-Aktionsplan⁷⁴ als Richtschnur für die Umsetzung und Durchsetzung der TSD-Kapitel. Dieser Aktionsplan wird nun seitens der Europäischen Kommission einer Überprüfung unterzogen. Die Überprüfung wird gemäß der Mitteilung der Europäischen Kommission alle relevanten Aspekte der Umsetzung und Durchsetzung des TSD-Kapitels abdecken, einschließlich des Umfangs der Verpflichtungen, der Überwachungsmechanismen, der Möglichkeit von Sanktionen bei Nichteinhaltung sowie des institutionellen Aufbaus und der erforderlichen Ressourcen. Wesentliche Bestandteile dieser Überprüfung sind eine öffentliche Konsultation sowie eine unabhängige Studie.

Die öffentliche Konsultation zum Review des 15-Punkte-Aktionsplans zur Umsetzung der Kapitel über Handel und nachhaltige Entwicklung fand vom 23. Juli bis 5. November 2021 statt⁷⁵. Ein Überblick über die Beiträge⁷⁶ sowie

⁷⁰ <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/home>.

⁷¹ <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/contact-form>.

⁷² https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/contact-form?type=COMPL_MA.

⁷³ https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/contact-form?type=COMPL_TSD_GSP.

⁷⁴ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf.

⁷⁵ https://trade.ec.europa.eu/consultations/index.cfm?consul_id=301.

⁷⁶ <https://circabc.europa.eu/ui/group/e9d50ad8-e41f-4379-839a-fdfe08f0aa96/library/95>.

die einzelnen Beiträge⁷⁷ wurden seitens der Europäischen Kommission im Anschluss an die Konsultation veröffentlicht.

Seitens der Europäischen Kommission wurde auch eine unabhängige Studie in Auftrag gegeben, um die unterschiedlichen Ansätze zur Umsetzung und Durchsetzung von TSD-Bestimmungen durch eine Reihe von EU-Partnern in ihren Handelsabkommen zu erfassen und zu vergleichen. Der Abschlussbericht der Studie⁷⁸ wurde am 10. Februar 2022 veröffentlicht und am 10. März 2022 im Rahmen eines Civil Society Dialogues der Zivilgesellschaft⁷⁹ präsentiert.

Der Review des 15-Punkte-Aktionsplans soll noch vor dem Sommer seitens der Europäischen Kommission vorgelegt werden.

3.7 Weitere Abkommen

Am 29. März 2021 veröffentlichte die Europäische Kommission (EK) die endgültige Fassung der Nachhaltigkeitsprüfung (SIA) über die potenziellen wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Auswirkungen des Handelsteils des **Assoziierungsabkommens** zwischen der Europäischen Union und den **Mercosur-Ländern** (Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay) sowie ein Positionspapier mit EK-Kommentaren zu den wichtigsten Ergebnissen und Empfehlungen des SIA-Berichts. Der Bericht legt dar, dass sich das Abkommen zwischen der EU und dem Mercosur positiv auf die Volkswirtschaften beider Blöcke auswirken wird und zur Erholung von der durch die aktuelle Pandemie verursachten Wirtschaftskrise beitragen kann. Auch wird festgehalten, dass die Bedeutung dieses Abkommens über die wirtschaftlichen Vorteile hinausgeht: Das Abkommen wird eine wichtige Partnerschaft zwischen den beiden Blöcken festigen, die auf gemeinsamen Werten beruht. Weiters wurde festgestellt, dass auch der EU-Agrarsektor von dem Abkommen profitieren wird. Der Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse und der Schutz der geographischen Herkunftsangaben (GIs) der EU in den Mercosur-Ländern werden die Agrar- und Lebensmittelexporte erheblich steigern. Nach wie vor wird seitens der EU und des Mercosur an der Finalisierung der juristischen Prüfung und Übersetzung des Abkommens sowie an einem „ergänzenden Dokument“ zur Einhaltung des Pariser Klimaschutzabkommens und zur Entwaldung gearbeitet.

Die zehnte Verhandlungsrunde⁸⁰ der EU und **Chile** zur **Modernisierung des Handelsteils des bestehenden Assoziierungsabkommens** fand vom 19. April bis 7. Mai 2021 statt. Während der Verhandlungsrunde konnten wesentliche Fortschritte beim Schutz geographischer Angaben (GIs), bei den technischen Handelshemmnissen (mit Ausnahme des KFZ-Annex), bei den Ursprungsregeln und einige Fortschritte beim Kapitel über das öffentliche Be-

aafa87-8d69-4f1e-9ce6-a4e5416ba444/details.

⁷⁷ <https://circabc.europa.eu/ui/group/e9d50ad8-e41f-4379-839a-fdfe08f0aa96/library/cc4162ad-910f-4099-b961-6c04b6dadf88?p=1>.

⁷⁸ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/160043.htm>.

⁷⁹ <https://trade.ec.europa.eu/dialogue/meetdetails.cfm?meet=11621>.

⁸⁰ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/may/tradoc_159588.pdf.

schaffungswesen erzielt werden. Auch legte die EU einen Vorschlag für das neue Kapitel über nachhaltige Lebensmittelsysteme⁸¹ vor. Im Anschluss an diese Verhandlungsrunde fand im Juni 2021 ein zweiter Austausch von Marktzugangsangeboten für Waren und im Juli 2021 ein Austausch der Angebote für das öffentliche Beschaffungswesen sowie für Investitionen und Dienstleistungen statt. Die Verhandlungen wurden im Oktober 2021 auf technischer Ebene abgeschlossen. Bis zum politischen Abschluss des Abkommens arbeiten beide Seiten an der rechtlichen Überarbeitung der Texte.

Die zwölfte Verhandlungsrunde⁸² der EU mit **Neuseeland** über ein **Handelsabkommen** fand vom 14. bis 31. März 2022⁸³ per Videokonferenz statt. Die Gespräche betrafen die meisten Bereiche des künftigen Abkommens. Die Chefverhandler vereinbarten die Arbeiten zwischenzeitlich fortzusetzen und werden über das weitere Vorgehen und den Zeitplan für die Verhandlungen in Abhängigkeit von den weiteren Fortschritten entscheiden.

Die elfte Verhandlungsrunde⁸⁴ der EU mit **Indonesien** über ein **Handelsabkommen** fand vom 8. bis 12. November 2021 statt. Insgesamt ermöglichte die Verhandlungsrunde eine Beschleunigung auf technischer Ebene, nachdem sich die Verhandlungen in den letzten Monaten aufgrund der COVID-19-Pandemie verlangsamt hatten. Es konnten keine größeren Fortschritte bei wichtigen offenen Fragen, die politische Entscheidungen erfordern, erzielt werden. Die meisten Arbeitsgruppen konnten jedoch auf technischer Ebene Einigung erlangen und den Boden für weitere Diskussionen bereiten. Die Verhandlungen über das Kapitel zu sanitären und phytosanitären Maßnahmen (SPS) konnten auf technischer Ebene abgeschlossen werden, wobei es aber noch einer endgültigen Feinabstimmung im Zusammenhang mit horizontalen Fragen, zB zu institutionellen Aspekten, bedarf. Auch der Text über Telekommunikationsdienste konnte fertiggestellt werden. Bei einigen anderen Texten wurden gute Fortschritte erzielt. Die nächste Verhandlungsrunde wird voraussichtlich im Mai stattfinden.

Am 2. Oktober 2019 nahmen die EU und **fünf ESA-Länder (Komoren, Madagaskar, Mauritius, die Seychellen und Simbabwe)** Verhandlungen über ein **vertieftes Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA)** auf. Die mittlerweile siebte Verhandlungsrunde⁸⁵ fand vom 28. März bis 1. April 2022 statt. Die EU und die ESA-Länder diskutierten über sechs Themenbereiche des zukünftigen Wirtschaftspartnerschaftsabkommens: technische Handelshemmnisse, Ursprungsregeln, Handel mit Dienstleistungen, Landwirtschaft, Schutz geistiger Eigentumsrechte (inkl geographische Herkunftsbezeichnungen, GIs), öffentliche Beschaffung, Handels- und Investitionsliberalisierung und digitaler Handel, öffentliches Beschaffungswesen, Wettbewerb und die Mittel zur Umsetzung der im künftigen Abkommen enthaltenen Bestimmungen. Die nächste Verhandlungsrunde soll vom 30. Mai bis 3. Juni 2022 stattfinden.

⁸¹ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/159633.htm>.

⁸² https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/july/tradoc_159741.pdf.

⁸³ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/160094.htm>.

⁸⁴ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/november/tradoc_159945.pdf.

⁸⁵ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2022/april/tradoc_160092.pdf.

Vom 7. bis 18. Februar 2022 fand bereits die zwölfte Verhandlungsrunde⁸⁶ der EU mit **Australien** über ein **Handelsabkommen** statt. Es tagten 26 Arbeitsgruppen und Subkomitees zu allen zukünftigen Themen des Handelsabkommens. In mehreren Bereichen konnten Fortschritte erzielt werden. Die Kapitel zu Transparenz und innerstaatlicher Regulierung konnten während dieser Verhandlungsrunde provisorisch abgeschlossen werden. Revidierte Angebote zum Themenbereich öffentliche Ausschreibungen wurden ausgetauscht sowie weitere Schritte vereinbart. Die nächste Verhandlungsrunde ist für Mitte 2022 geplant.

4 Literatur

- ABl EU, Amtsblatt der Europäischen Union (2012), Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 732/2008 des Rates, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0978&from=DE> (15.3.2022).
- 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 (2021), Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries, SWD(2021) 97 final, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/april/tradoc_159553.pdf (27.4.2021).
- EU-COM, European Commission (2021), Counterfeit remains top priority for EU's efforts in intellectual property protection, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2266> (28.4.2021).
- EU-COM, European Commission (2021), Report on the 10th round of negotiations between EU and Chile for the modernisation of the trade part of the EU-Chile Association Agreement, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/may/tradoc_159588.pdf (18.5.2021).
- EU-COM, European Commission (2021), EU-US Trade and Technology Council: Commission launches consultation platform for stakeholder's involvement to shape transatlantic cooperation, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_5308 (18.10.2021).
- EU-COM, European Commission (2021), Joint EU-US Statement on a Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminium, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5724 (31.10.2021).
- EU-COM, European Commission (2021), EU exports to the world: effects on employment, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157516.htm> (12.11.2021).
- EU-COM, European Commission (2021), Report of the 11th round of negotiations for a Free Trade Agreement between the European Union and Indonesia 8 November to 12 November 2021 (per video-conference), https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/november/tradoc_159945.pdf (29.11.2021).
- EU-COM, European Commission (2022), Report of the 12th Round of negotiations for a trade agreement between the European Union and Australia 7–18 February 2022

⁸⁶ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2022/march/tradoc_160072.pdf.

- (per video-conference), https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2022/march/tradoc_160072.pdf (28.2.2022).
- EU-COM, European Commission (2021), Commission Staff Working Document Accompanying the document 39th Annual Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU's Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard activities and the Use of Trade Defence Instruments by Third Countries targeting the EU in 2020, SWD(2021) 234 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0234&qid=1647594596122&from=DE> (30.8.2021).
- EU-COM, European Commission (2022), Overview of FTA and other trade negotiations. Last update in February 2022, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/118238.htm> (3.2.2022).
- EU-COM, European Commission (2022), Statement by Executive Vice-President Dombrovskis on EU Decision to Stop Treating Russia as a Most-Favoured-Nation at the WTO, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dombrovskis/announcements/statement-executive-vice-president-dombrovskis-eu-decision-0_en (15.3.2022).
- EU-COM, European Commission (2022), Report on the 12th round of negotiations for a Trade Agreement between the European Union and New Zealand 14-31 March 2022, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2022/april/tradoc_160094.pdf (März 2022).
- EU-COM, European Commission (2022), Report on the 7th round of negotiations between the European Union and five eastern and southern Africa (ESA) countries for the deepening of the currently implemented economic partnership agreement 28 March–1 April 2022, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2022/april/tradoc_160092.pdf (7.4.2022).
- 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 (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).
- EU-KOM, Europäische Kommission (2021), Stärkung der Autonomie der EU – Kommission bemüht sich um Beiträge zu einem neuen Instrument zur Bekämpfung von Zwangsmaßnahmen, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_1325 (23.3.2021).
- EU-KOM, Europäische Kommission (2021), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen, COM(2021) 223 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0223&qid=1647443122548&from=DE> (5.5.2021).
- EU-KOM, Europäische Kommission (2021), Entschlossene Handelspolitik: Schutzmaßnahmen der EU gegen unlautere Handelspraktiken stellten auch 2020 ihre Wirksam-

- keit unter Beweis, Pressemitteilung, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/ip_21_4481/IP_21_4481_DE.pdf (30.8.2021).
- EU-KOM, Europäische Kommission (2021), 39. Jahresbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Antidumping-, Antisubventions- und Schutzmaßnahmen der EU und die Anwendung handelspolitischer Schutzinstrumente durch Drittländer gegen die EU im Jahr 2020, COM(2021) 496 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0496&qid=1647594418559&from=DE> (30.8.2021).
- EU-COM, European Commission (2021), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz der Union und ihrer Mitgliedstaaten vor wirtschaftlichem Zwang durch Drittländer, COM(2021) 775 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0775&qid=1647440533662&from=DE> (8.12.2021).
- EU-KOM, Europäische Kommission (2021), Handel und Nachhaltigkeit: Kommission schlägt neues Allgemeines Präferenzsystem der EU vor, um die nachhaltige Entwicklung in Ländern mit niedrigem Einkommen zu fördern, Pressemitteilung, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/de/ip_21_4801/IP_21_4801_DE.pdf (22.9.2022).
- EU-KOM, Europäische Kommission (2021), Auf dem Weg zu einem stärkeren Allgemeinem Präferenzsystem der EU, Factsheet, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/870167/GSP%20Factsheet%20-%20DE.pdf.pdf> (22.9.2021).
- EU-KOM, Europäische Kommission (2021), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0fe49a24-1c94-11ec-b4fe-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF (22.9.2022).
- EU-KOM, Europäische Kommission (2021), Bericht der Europäischen Kommission über die Umsetzung und Durchsetzung von Handelsabkommen der EU, COM(2021) 654 final, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/september/tradoc_159794.pdf (27.10.2021).
- EU-KOM, Europäische Kommission (2021), EU und USA vereinbaren Aufnahme von Gesprächen über eine globale Vereinbarung über nachhaltigen Stahl und nachhaltiges Aluminium und setzen Handelsstreitigkeiten im Stahl- und Aluminiumsektor aus, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_5721 (31.10.2021).
- EU-KOM, Europäische Kommission (2021), Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung der Verordnung (EU) 2021/821 über eine Unionsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr, der Vermittlung, der technischen Unterstützung der Durchfuhr und der Verbringung betreffend Güter mit doppeltem Verwendungszweck, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0716&qid=1637824930821&from=DE> (23.11.2021).
- ER, Europäischer Rat (2021), EU-US summit statement: "Towards a renewed Transatlantic partnership", <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/06/15/eu-us-summit-statement-towards-a-renewed-transatlantic-partnership/> (15.6.2021).
- EP, European Parliament (2020), European Parliament resolution of 26 November 2020 on the EU Trade Policy Review, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0337_EN.pdf (26.11.2020).
- EP, European Parliament (2022), Committee on International Trade Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on ap-

- plying a generalised scheme of tariff preferences and repealing Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/INTA-PR-703100_EN.pdf (5.1.2022).
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2021), Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – 8 October 2021, <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.htm> (8.10.2021).
- US Dep Commerce, Bureau of Industry and Security U.S. Department of Commerce (2022), Section 232 National Security Investigation of Steel Imports, Information on the Exclusion Process, <https://www.bis.doc.gov/index.php/232-steel> (18.1.2022).
- US Dep Commerce, Bureau of Industry and Security U.S. Department of Commerce (2022), Section 232 National Security Investigation of Aluminium Imports, Information on the Exclusion Process, <https://www.bis.doc.gov/index.php/232-aluminum> (18.1.2022)
- US Dep Treasury, U.S. Department of the treasury, Joint Statement from the United States, Austria, France, Italy, Spain, and the United Kingdom, Regarding a Compromise on a Transitional Approach to Existing Unilateral Measures During the Interim Period Before Pillar 1 is in Effect, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0419> (21.10.2021).
- US Reg, Federal Register The Daily Journal of the United States Government (2021), Publication of a Report on the Effect of Imports of Vanadium on the National Security: An Investigation Conducted Under Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, as Amended, <https://www.federalregister.gov/documents/2021/11/18/2021-24957/publication-of-a-report-on-the-effect-of-imports-of-vanadium-on-the-national-security-an> (18.11.2021).
- US White House, The White House Briefing Room, (2021) U.S.-EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/29/u-s-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement/> (29.9.2021).
- WTO, World Trade Organization (2021), More than two-thirds of WTO membership now part of investment facilitation negotiations, https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/infac_01dec21_e.htm (30.11.2021).
- WTO, World Trade Organization (2022), EU initiates WTO dispute complaint regarding Russian measures restricting wood exports, https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/ds608rfc_24jan22_e.htm (24.1.2022).
- WTO, World Trade Organization (2022), EU initiates WTO dispute complaint regarding Chinese restrictions on trade with Lithuania, https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/ds610rfc_31jan22_e.htm (31.1.2022).
- WTO, World Trade Organization (2022), Members note work in three environment initiatives and discuss anti-deforestation efforts, https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/envir_02feb22_e.htm (2.2.2022).
- WTO, World Trade Organization (2022), DG Okonjo-Iweala issues statement on Ukraine, https://www.wto.org/english/news_e/spno_e/spno23_e.htm (2.3.2022).
- WTO, World Trade Organization (2022), Director-General Okonjo-Iweala hails breakthrough on TRIPS COVID-19 solution, https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/dgno_16mar22_e.htm (16.3.2022).

Recent developments in the trade policy of the European Union

The World Trade Organization (WTO) is still facing major challenges, exacerbated by the COVID-19 pandemic that has now lasted more than two years. The WTO Ministerial Conference (MC12) had to be postponed twice and is now scheduled to take place in June 2022. Nevertheless, there were also positive signals from the WTO: three new climate initiatives were launched and progress was made on Investment Facilitation for Development and the e-commerce initiative. The agreement of 67 WTO members on Service Domestic Regulation on 2nd December 2021 represents a major success.

As a follow-up to the review of EU trade policy, the European Commission has sharpened its tool box. Among other things, it not only presented a proposal for the new Generalized System of Preferences, but also updated the Dual-Use Regulation and successfully continued the discussion on the International Procurement Instrument (IPI). The proposals for two new instruments (Anti Coercion Instrument and the Instrument against Distortions in the Internal Market due to Subsidies) are currently being discussed internally within the EU.

In bilateral trade relations, a Transatlantic Trade and Technology Council (TTC) was established with the US and negotiations continued with Australia, New Zealand and Indonesia. New negotiations have begun with Kenya on an interim Economic Partnership Agreement, and negotiations with India on a trade agreement, an investment protection agreement and an agreement for the protection of geographical indications (GIs) are to be resumed soon.

JEL Code: F13

Österreichs Wirtschaftsentwicklung, preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Überblick über die Außenwirtschaft¹

Christian Ragacs, Klaus Vondra

2021 war trotz andauernder COVID-19-Pandemie von einem wirtschaftlichen Erholungs- und Aufholprozess gekennzeichnet. Das Wachstum des realen BIP lag bei weit überdurchschnittlichen 4,6%, die Arbeitslosenquote sank bis zum Jahresbeginn 2022 auf unter 5% und die österreichischen Exporte lagen wieder über dem Vorkrisenniveau. Ein zunehmender Mismatch am heimischen Arbeitsmarkt, der Mangel an Facharbeitern, Unterbrechungen der internationalen Lieferketten und die schwache Entwicklung des österreichischen Tourismus (nominell –32,4%), der immer noch von pandemiebedingten Eindämmungsmaßnahmen betroffen war, verhinderten ein noch höheres Wirtschaftswachstum. Die realen Exporte trugen mit einer Zuwachsrate von mehr als 13% maßgeblich zum starken Wirtschaftswachstum bei. Der Überschuss in der Güter- und Dienstleistungsbilanz (VGR) verringerte sich gegenüber dem Vorjahr deutlich und betrug nur mehr +0,9% des BIP. Nach einem krisenbedingt deutlichen Anstieg im Jahr 2020 sanken 2021 die relativen Lohnstückkosten gegenüber den wichtigsten Handelspartnern wieder (–2,3%). Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit verbesserte sich in den ersten drei Quartalen des Jahres 2021 um 0,4% und die kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit um 0,2%. Die Marktanteile der österreichischen Exportindustrie stiegen um 3,3%. War laut Europäischer Kommission die Ausgangslage Österreichs bezüglich außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte vor Ausbruch der COVID-19-Krise ausgezeichnet, so führte die Pandemie dazu, dass der Anstieg der Lohnstückkosten 2020 den von der Europäischen Kommission gesetzten Benchmark überschritten. Neben einem allgemeinen Überblick zur Entwicklung der österreichischen Außenwirtschaft geht dieser Beitrag anlassbezogen auf die außenwirtschaftlichen Verflechtungen Österreichs mit Russland, die besondere Bedeutung der Erdgasimporte für die österreichische Industrieproduktion und auf mögliche Auswirkungen des Ukraine-Krieges auf das Wirtschaftswachstum in Österreich ein.

1 Überblick über Österreichs Wirtschaft und Außenwirtschaft²

Das Jahr 2021 war trotz Andauerns der COVID-19-Pandemie von einem deutlichen wirtschaftlichen Erholungs- und Aufholprozess gekennzeichnet.

¹ Redaktionsschluss 31. März 2022. 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 Gerhard Fenz und Beate Resch für wertvolle Unterstützung.

² Für detaillierte Analysen des Waren- und Dienstleistungssektors, der Direktinvestitionen und der Leistungsbilanz 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 (2021) übernommen.

Nachdem 2020 das Wachstum des realen BIP aufgrund der pandemiebedingten Lockdowns einen Einbruch historischen Ausmaßes verzeichnete (−6,8%), lag es im Jahr 2021 bei weit überdurchschnittlichen 4,6%. Im ersten Quartal 2022 überstieg das Bruttoinlandsprodukt wieder das Vorkrisenniveau (OeNB, 2022a). Seit Mitte 2021 ging die Arbeitslosenquote kontinuierlich zurück und lag zu Jahresbeginn 2022 mit knapp unter 5% nur noch geringfügig über der Arbeitslosenquote vor der Pandemie. Aufgrund der konjunkturellen Erholung sank auch die Neuverschuldung. Nach −8,0% des BIP im Jahr 2020 hat sich der Budgetsaldo auf −5,9% des BIP verbessert. Der Krieg in der Ukraine verursachte zu Jahresbeginn 2022 einen weiteren deutlichen Anstieg der Inflation, sie lag im März bei 6,7% und somit auf dem höchsten Wert seit der Einführung des Euro. Für das Gesamtjahr 2022 erwartet die OeNB eine Inflationsrate von 5,6% (Fritzer und Salish, 2022). Die weitere wirtschaftliche Entwicklung unterliegt einer ausnehmend hohen Unsicherheit.

Die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der pandemiebedingten Lockdowns waren im Jahr 2021 deutlich schwächer als im Jahr 2020. Die exportorientierte Industrie und der Bausektor waren nicht mehr von Produktionsschließungen betroffen und im Einzelhandel und in Gastronomie wurden teilweise alternative Vertriebswege gefunden. Das Jahr 2021 war durch einen Aufholprozess gekennzeichnet, der noch stärker ausgefallen wäre, wenn er nicht durch mehrere Faktoren gebremst worden wäre. Viele Produzenten erreichten die Vollausslastung ihrer Produktionskapazität. Zusätzlich sahen sich viele Produzenten mit einer deutlichen Verknappung der für die Produktion notwendigen Rohstoffe und Zulieferprodukten konfrontiert. Die Unterbrechungen der internationalen Lieferketten führten laut Schätzungen der OeNB (Sellner, 2022) zu einem Verlust der gesamten Wirtschaftsleistung in Österreich von etwa 2 Mrd EUR bzw zu einem um 0,5 Prozentpunkte geringeren BIP im Jahr 2021. Der Arbeitsmarkt war zunehmend von Facharbeitermangel und regionalem Mismatch bestimmt (Stiglbauer, 2022). Letztlich ging der wirtschaftliche Aufschwung mit einem deutlichen Anstieg der Rohstoffpreise einher. Diese erreichten bereits Mitte 2021 wieder das Vorkrisenniveau. In Folge stieg die HVPi-Inflation im Gesamtjahr 2021 auf 2,8% und war damit doppelt so hoch wie im Jahr 2020.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Wirtschaftssektoren waren neben der Gastronomie vor allem der Reiseverkehr und der Veranstaltungsbereich weiterhin durch Einschränkungen im Zuge der Pandemieeindämmung gedämpft. Nach einem Beinahe-Totalausfall der Wintersaison zu Beginn des Jahres 2021 brachte die Sommersaison sehr gute Ergebnisse. Insbesondere in den Monaten August und September war die Buchungslage ausgezeichnet. In Summe gingen die Tourismusexporte im Jahr 2021 aber trotzdem um mehr als 32% zurück (siehe Kapitel 3).

Zur *Erholung des BIP-Wachstums* trugen im Jahr 2021 alle wichtigen Nachfragekomponenten bei (Tabelle 1). Der private Konsum (3,2%), der öffentliche Konsum (+6,8%) und die Bruttoanlageinvestitionen (4,0%) wuchsen sehr

kräftig³ und auch die Exporte und Importe wiesen außerordentlich hohe Zuwachsraten von mehr als 13% auf.

Tabelle 1: **Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung**

	BIP	Privater Konsum	Öffentlicher Konsum	Bruttoanlageinvest.	Exporte	Importe	Inlandsnachfrage	Nettoexporte	Lager	Stat. Differenz
	Veränderung zur Vorperiode in %						Wachstumsbeitrag zum BIP in Prozentpunkten			
Q1 20	-2,5	-4,9	-0,2	-2,5	-3,9	-1,1	-3,2	-1,7	1,0	1,4
Q2 20	-11,4	-11,1	-2,1	-8,7	-18,8	-16,0	-8,2	-2,2	-0,1	-1,1
Q3 20	10,8	11,7	1,8	9,1	15,2	10,7	8,6	2,5	-0,6	0,3
Q4 20	-1,9	-3,1	3,6	-0,5	2,6	5,2	-1,0	-1,2	1,0	-0,7
Q1 21	-0,4	-3,0	-0,2	4,1	-1,3	6,4	-0,5	-4,2	1,1	3,1
Q2 21	4,1	2,6	3,0	-0,1	14,0	3,6	1,9	5,8	-0,9	-2,7
Q3 21	3,4	10,4	1,8	-3,0	0,8	0,2	4,6	0,4	-1,1	-0,5
Q4 21	-1,5	-3,6	2,1	-0,7	-0,9	-1,6	-1,6	0,4	0,7	-0,9
2018	2,5	1,1	1,2	4,5	4,8	4,8	1,9	0,2	0,5	-0,1
2019	1,5	0,7	1,5	4,8	3,3	1,8	1,8	0,9	-1,2	-0,1
2020	-6,8	-8,4	-0,4	-4,9	-11,5	-9,4	-5,6	-1,6	0,1	0,3
2021	4,6	3,2	6,8	4,0	13,3	13,8	4,0	0,1	0,5	0,0

Anmerkung: VGR-Quartalsrechnung, real, saison- und arbeitstagbereinigt. Stand: vollständige VGR für das 4. Quartal 2011. Die VGR-Daten können Abweichungen zur Jahresrechnung von Statistik Austria aufweisen. Inland: Inländische Nachfrage ohne Lager.
Quelle: Statistik Austria.

Im Jahr 2021 exportierte Österreich *nominell Waren und Dienstleistungen* (VGR) im Wert von 225,7 Mrd EUR. Nach einem Rückgang der nominellen Exporte im Jahr 2020 (-11,5%) konnte 2021 ein Wachstum von fast 16% erreicht werden, womit der Wert an exportierten Gütern und Dienstleistungen wieder über jenem vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie lag. Das sehr starke Wachstum der Gesamtexporte wurde vom Warenexport (nominell +20,5%) getrieben, während sich die Dienstleistungsexporte vor allem aufgrund der Schwäche des Reiseverkehrs mit einem Wachstum von 4% nur leicht erholten.

³ VGR nach Statistik Austria, arbeitstagbereinigt und saisonbereinigt.

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

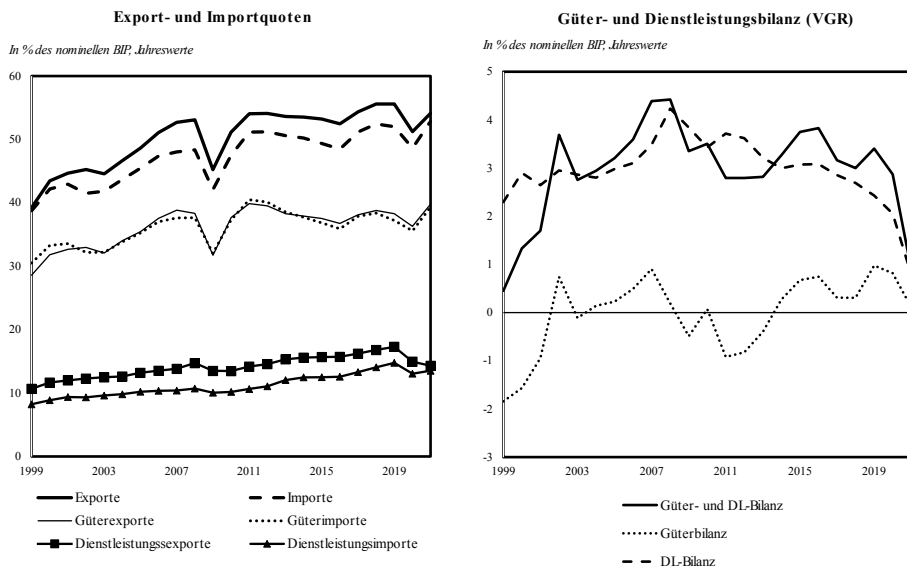
	Exporte						Importe					
	nominell NSA			real SA			nominell NSA			real SA		
	Gesamt	Waren	DL	Gesamt	Waren	DL	Gesamt	Waren	DL	Gesamt	Waren	DL
	<i>in Mrd Euro</i>											
1999	80,2	58,5	21,7	95,1	66,4	28,7	79,3	62,3	17,1	95,5	70,5	25,2
2018	213,7	149,2	64,4	208,2	146,3	61,9	202,1	148,1	54,1	195,6	142,8	52,8
2019	220,4	151,9	68,5	215,1	150,2	64,8	206,9	148,0	58,9	199,1	142,6	56,5
2020	195,1	138,3	56,8	190,4	137,3	53,3	184,2	135,2	49,0	180,4	133,3	47,2
2021	225,7	166,6	59,1	215,7	161,7	54,6	222,0	166,2	55,9	205,4	154,0	51,5
	<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %</i>											
1999 –2020	4,4	4,3	4,7	3,5	3,7	3,0	4,1	3,9	4,9	3,1	3,1	2,8
2018	7,0	6,6	8,1	4,8	4,4	6,0	7,5	6,6	10,2	4,8	3,4	8,8
2019	3,1	1,7	6,4	3,3	2,7	4,7	2,3	–0,1	8,9	1,8	–0,1	7,0
2020	–11,5	–8,9	–17,2	–11,5	–8,6	–17,8	–10,9	–8,6	–16,8	–9,4	–6,6	–16,5
2021	15,7	20,5	4,0	13,3	17,8	2,4	20,5	22,9	14,0	13,8	15,6	9,0

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

Nachdem der Exportdeflator der gesamten Exporte 2020 noch geringfügig negativ ausgefallen ist, war er im Jahr 2021 mit 2,6% rund zweieinhalbmal so hoch wie im historischen Durchschnitt (1999 bis 2020: 1,0%). Trotzdem war 2021 auch das Wachstum der *realen Gesamtexporte* mit 13,3% das zweithöchste seit Bestehen der Währungsunion. Die Güterexporte erzielten 2021 mit einem realen Wachstum von knapp 18% eine Rekordwachstumsrate und übertrafen damit den Einbruch von 2020 (–9%) bei weitem. Im Gegensatz hierzu nahm sich der Aufholprozess der realen Dienstleistungsexporte (+2,4%) sehr bescheiden aus. Die im Jahr 2021 pandemiebedingten Lockdowns führten vor allem im Tourismus und in der Gastronomie zu deutlichen Umsatzeinbußen. Zusätzlich wirkte sich der deutliche Anstieg des Exportdeflators der Dienstleistungen von 3,0% negativ auf das Wachstum der realen Dienstleistungsexporte aus.

Die *Exportquote* (Exportanteil am BIP, nominell) brach pandemiebedingt im Jahr 2020 ein (51,2%) und erholte sich 2021 wieder deutlich (54,1%). Sie erreichte aber noch nicht das Niveau vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie (55,6%). Während die Güterexportquote mit 39,9% im Jahr 2021 wieder über jener vor der Krise lag und hiermit einen historischen Höchststand erreichte, spiegelte sich die Krise im Tourismus in der Entwicklung der Dienstleistungsexportquote auch im Jahr 2021 (14,3%) wider, in dem sie ein zweites Mal in Folge gesunken ist.

Abbildung 1: Export- und Importquoten und Güter und Dienstleistungsbilanz



Quelle: VGR (Eurostat), eigene Berechnungen.

Der Anstieg der Energiepreise (Güterbilanz) sowie der Ausfall der Wintersaison (DL-Bilanz) führten zu einem deutlichen Rückgang des Überschusses in der Güter- und Dienstleistungsbilanz im Jahr 2021 auf 0,9% des BIP. Im Jahr 2021 betrug sie noch 2,9%. Die Güter- und Dienstleistungsbilanz laut ZABIL weist ebenso nur nun noch einen geringfügig positiven Saldo aus, die Leistungsbilanz insgesamt ist im Jahr 2021 negativ⁴.

2 Außenhandelsverflechtung Österreichs mit Russland und mögliche Auswirkungen des Krieges

2.1 Handelsverflechtungen mit Russland

Die *Wirtschaft Russlands* entwickelte sich nach der Annexion der Krim (2014) vergleichsweise schwach⁵. Einhergehend mit der gedämpften Wirtschaftsentwicklung nahm in den letzten Jahren die Bedeutung Russlands als Handelspartner für den gesamten Euroraum deutlich ab. Der Anteil der Güterexporte nach Russland an den gesamten Güterexporten sank von 2013 bis 2021 von 2,6% auf 1,5%. Der Euroraum ist aber weiterhin ein sehr wichtiger Absatz-

⁴ Siehe den Spezialbeitrag zur Entwicklung der Leistungsbilanz in diesem Außenhandelsjahrbuch.

⁵ Die Darstellung der Außenhandelsbeziehungen Österreichs mit Russland inkl Box 1 ist eine updatete Version des Österreichteils von *Lahnsteiner und Vondra (2022)*.

markt für russische Exporte. Im Jahr 2020 gingen 27% der Güterexporte in den Euroraum.

Der Anteil der *österreichischen Güterexporte* nach Russland an den gesamten Güterexporten sank von 3,3% (2013) auf 1,2% (2021). Die sektorale Aufgliederung der Güterexporte nach Russland folgt im Wesentlichen der Struktur der österreichischen Exportindustrie. 2020 umfassten „Maschinen und Fahrzeuge“, „Chemische Erzeugnisse“ und „Bearbeitete Waren“ über 80% der Güterexporte. Der Anteil von *Güterimporten aus Russland* an den Gesamtimporten Österreichs ist von 2,2% im Jahr 2013 auf 1,0% im Jahr 2020 gesunken. Infolge des deutlichen Rohstoff-Preisanstiegs (Kohle, Öl, Gas) verdoppelte sich der Anteil an den Gesamtimporten im Jahr 2021 aber auf 2,0%. Der überwiegende Teil dieser Importe sind energetische Rohstoffe (Kohle, Öl und Erdgas).

Tabelle 3: **Sektorale Aufgliederung des Güterhandels Österreichs mit Russland**

in % des gesamten bilateralen Handels	Exporte		Importe	
	2013	2021	2013	2021
Nahrungsmittel und lebende Tiere	4,9	8,3	0,1	0,1
Getränke und Tabak	0,3	1,5	0,0	0,1
Rohstoffe	0,7	2,8	1,2	3,5
Tierische und pflanzliche Öle	0,2	0,1	0,0	0,0
Mineralische Brennstoffe	0,1	0,0	21,5	9,5
Chemische Erzeugnisse	23,0	32,6	1,4	1,0
Bearbeitete Waren	16,3	15,4	4,1	1,9
Maschinen und Fahrzeuge	40,7	31,5	1,6	0,8
Verschiedene Fertigwaren	12,2	7,7	0,4	0,4
Weitere Waren	0,0	0,0	0,2	0,0
Summe*)	98,3	99,9	30,5	17,2

*) Die Summen der zehn Hauptkategorien der bilateralen Exporte/Importe ergeben nicht 100% der gesamten bilateralen Exporte/Importe, da einige Kategorien als geheim eingestuft sind, vor allem Kohle und Gas.

Quelle: Eurostat, Comext.

Bei den *Dienstleistungsexporten* erzielt Österreich gegenüber Russland einen Überschuss, im Jahr 2021 standen Exporte von 0,86 Mrd EUR Importen von 0,79 Mrd EUR gegenüber. Im Gegensatz zu den Gütern war der Saldo die letzten Jahre konstant positiv und schwankte zwischen 679 Mio EUR (2014) und 77 Mio EUR (2021). Der Anteil der österreichischen Dienstleistungsexporte nach Russland ging, gemessen am gesamten Dienstleistungshandel, in den letzten Jahren von 2,3% im Jahr 2013 auf 1,5% im Jahr 2021 ebenfalls zurück. Sektorale betrachtet entfielen 2021 48% der gesamten Dienstleistungsexporte Österreichs nach Russland auf Transportdienstleistungen, nur noch 3% auf den Reiseverkehr und 49% auf unternehmensbezogene Dienstleistungen.

Tabelle 4: **Sektorale Aufgliederung des Dienstleistungshandels Österreichs mit Russland**

in % des gesamten bilateralen Handels	Exporte		Importe	
	2013	2021	2013	2021
Transport DL	22,5	48,4	56,7	71,8
Reiseverkehr	37,2	3,1	8,2	2,3
Unternehmensbezogene DL	40,3	48,5	35,2	25,9

Quelle: Eurostat, BoP6.

Seit der Krimkrise sank die Bedeutung der *Direktinvestitionsbestände* österreichischer Unternehmen in Russland (Quelle: OeNB). Sie betragen im Jahr 2020 rund 4,6 Mrd EUR bzw 2,4% der gesamten aktiven Bestände Österreichs. Im Gegensatz hierzu stiegen die passiven Direktinvestitionsbestände laufend und machten 2020 etwa 13% des gesamten Direktinvestitionsbestands Österreichs aus.

2.2 Mögliche wirtschaftliche Auswirkungen des Krieges

Die OeNB nahm im März 2022 ein *Interimsupdate der Wirtschaftsprognose* für Österreich vor⁶. Die Preisanstiege auf den Energiemärkten schon vor Kriegsausbruch und der Krieg selbst führen zu einer Dämpfung des österreichischen Wirtschaftswachstums und zu einer deutlichen Erhöhung der HVPI-Inflation. Demnach wird Österreichs reales BIP unter der Annahme eines zeitnahen Endes der kriegerischen Auseinandersetzungen im Jahr 2022 um 3,5% wachsen und die Inflationsrate bei 5,3% liegen⁷. Dies bedeutet ein um 0,8 Prozentpunkte schwächeres BIP-Wachstum und eine um 2,1 Prozentpunkte höhere Inflation, als noch im Dezember 2021 prognostiziert wurde (Fritzer et al, 2021). Hierbei ist die BIP-Abwärtsrevision ungefähr zur Hälfte und die Inflationsaufwärtsrevision zu einem Viertel auf die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine zurückzuführen. Für die Jahre 2023 und 2024 wurde im März 2022 ein Wachstum von 2,2% bzw 2,0% erwartet, während die Inflationsrate auf 2,9% bzw 2,3% zurückgehen sollte.

Im Zuge des Interimsupdates berechnete die OeNB auch *Alternativszenarien*, die von einer längeren Kriegsdauer sowie einer Intensivierung des Konflikts und der Sanktionen ausgehen und auch den Ausfall von russischen Erdgaslieferungen beinhalten. Hierbei sind deutlich stärkere BIP- und Inflationseffekte zu erwarten und auch eine Stagflation wäre nicht ausgeschlossen⁸. Es wurden

⁶ Die Beschreibung des Prognose-Updates und der Alternativszenarien stellt ein Update von OeNB (2022b, Box „Auswirkungen des Ukrainekriegs auf die österreichische Wirtschaft“) dar.

⁷ Anfang April berechnete die OeNB ein erneutes Inflations-Prognose-Update, demnach soll die HVPI-Inflation 2022 5,6% betragen (Fritzer und Salish, 2022).

⁸ Die Ergebnisse sind sehr sensitiv bezüglich der Annahmen hinsichtlich der unterstellten Energielieferausfälle. Die hier präsentierten Ergebnisse dürften eine Untergrenze der zu erwartenden negativen Effekte darstellen.

sechs verschiedene Wirkungskanäle analysiert (Handelskanal, Energiepreiskanal, Nahrungsmittelpreiskanal, Veränderung der Risikoprämien, Vertrauens- bzw. Unsicherheitskanal und Ausfall von russischen Erdgaslieferungen von bis zu 30% des Erdgasjahresverbrauchs). Nicht in den Schätzungen enthalten waren indirekte Auswirkungen über die Folgen von Erdgaspreislieferstopps in anderen Ländern, der Migration von Kriegsflüchtlingen und der damit verbundenen Fiskalmaßnahmen und Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte sowie Fiskalpakete zur Dämpfung des Inflationsanstiegs. Die Simulationen basieren auf der Annahme, dass es zu keiner internationalen Finanzmarktkrise mit Rückwirkungen auf die Realwirtschaft kommt.

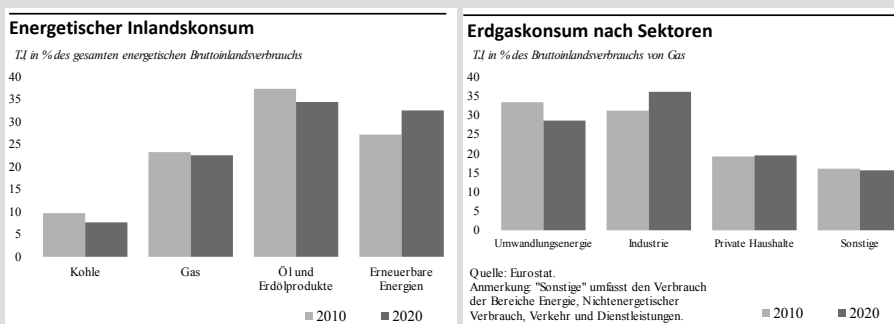
Ein Vergleich der Österreich- mit den ebenfalls berechneten Simulationsergebnissen für den Euroraum zeigt, dass die Auswirkungen des Ukraine-Kriegs in Österreich zu stärkeren BIP- und Inflationseffekten führen als im Euroraum. Dies liegt an der deutlich höheren Abhängigkeit Österreichs von russischen Erdgaslieferungen und an der größeren Bedeutung von Erdgas als Energieinput in der heimischen Wirtschaft.

BOX 1: Österreichs Energieverbrauch und Abhängigkeit der österreichischen Volkswirtschaft von Erdgasimporten aus Russland

Österreich deckte seinen Energiebedarf im Jahr 2020 zu 34% aus Öl, zu 33% aus erneuerbaren Energieformen, zu 23% aus Erdgas und zu 8% aus Kohle (Abbildung 2 links). Die Anteile haben sich seit 2012 wenig verändert. Die Abhängigkeit Österreichs von Erdgasimporten ist ausnehmend hoch und liegt bei rund 90%. Eine offizielle, aktuelle Aufgliederung der Erdgasimporte nach Herkunftsländern ist nicht erhältlich⁹. Die European Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER, 2022) hat jedoch Daten für die Jahre 2015–2019 veröffentlicht. Demnach betrug der Anteil russischer Erdgasimporte im Jahr 2019 64%, gleichzeitig wurden aber 32% des Erdgases aus Deutschland importiert, womit vermutlich der Anteil von Erdgas aus Russland steigt. In den Medien wird vielfach ein Wert von 80% genannt.

⁹ Für Österreich sind seit 2013 leider keine statistischen Daten zur Aufgliederungen der Energieimporte nach Herkunftsländern (im Speziellen für Russland) verfügbar, da diese Vertraulichkeitsregeln unterliegen.

Abbildung 2: Energieverbrauch Österreichs



Quelle: Eurostat.

Rund ein Drittel des Bruttoinlandsverbrauchs von Erdgas wird für die Produktion von Energie verwendet (Umwandlungseinsatz, Verbrauch des Sektors Energie, Abbildung 2 rechts). Damit stehen etwas weniger als zwei Drittel des Bruttoinlandsverbrauchs für die energetische Endnachfrage anderer Sektoren zur Verfügung. Rund 20% des Bruttoinlandsverbrauchs werden von privaten Haushalten vorgenommen, mehr als ein Drittel des Bruttoinlandsverbrauchs erfolgt durch die Industrie.

Tabelle 5: Erdgasabhängigkeit österreichischer Industriesektoren

	Terajoule	Anteil am Produzierenden Bereich
Eisen- und Stahlerzeugung	16.753	15,2
Chemie und Petrochemie	18.345	16,7
Nicht Eisen Metalle	4.330	3,9
Steine und Erden, Glas	16.001	14,5
Fahrzeugbau	1.652	1,5
Maschinenbau	5.876	5,3
Bergbau	6.386	5,8
Nahrungs- und Genußmittel, Tabak	12.554	11,4
Papier und Druck	21.238	19,3
Holzverarbeitung	2.017	1,8
Bau	1.964	1,8
Textil und Leder	1.369	1,2
Sonst. Produzierender Bereich	1.506	1,4
Produzierender Bereich	109.991	100,0

Quelle: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Innerhalb des Produzierenden Bereichs sind die Industriezweige „Papier und Druck“ (19%), „Chemie und Petrochemie“ (17%), „Eisen- und Stahlerzeugung“ sowie „Steine und Erden, Glas“ (mit jeweils 15%) die größten Abnehmer (Tabelle 5). Ausgehend von dem in den Medien kolportierten Wert von

80% liegt der Anteil von russischen Erdgasimporten am Bruttoinlandsverbrauch bei 73% und ist somit deutlich höher als im Euroraumdurchschnitt von 36%.

Die ohnehin vor der Krimkrise schon vergleichsweise großen Speicherkapazitäten Österreichs (sie waren 2014 rund vier Mal so groß wie im EU-Durchschnitt, da Österreich in natürlichen Lagerstätten lagert) wurden seither nochmals erweitert (seit 2011: +235%; Europa: +180, Quelle: AGSI+, 2022). Allerdings wurden im Vorjahr vor dem Hintergrund des zunehmenden Anstiegs der Gaspreise die Erdgasspeicher erst mit Verzögerung aufgefüllt. Dadurch lag die gespeicherte Gasmenge ab dem Frühjahr deutlich unter dem langjährigen Durchschnitt. Im Vergleich zur Ukrainekrise (Jahresbeginn 2014) war das Lagervolumen im Frühjahr des Jahres gemessen am jährlichen Gesamtendverbrauch an Erdgas trotz des Ausbaus der Speicherkapazitäten niedriger. Diese Entwicklung war in Österreich weitaus stärker ausgeprägt als in Europa (19 Länder inkl. Vereinigtes Königreich).

3 Entwicklung der nominellen Güter- und Dienstleistungsexporte im Detail

Im Vergleich zum Jahr 2020, in dem die nominellen Güterexporte um 7,1% eingebrochen sind, erfolgte im Jahr 2021 mit einem Wachstum von 16,1% ein überproportional starker Aufholprozess¹⁰. Dadurch lagen die Güterexporte 2021 wieder um 7,8% über jenen des Jahres 2019. Die Güterexporte wiesen 2021 Zuwächse in allen betrachteten Ländern bzw. Regionen auf. Besonders stark ausgefallen sind diese nach Italien (+26,8%), in die USA (+19,4%), in die „Oststaaten“ (28 ohne Russland, +19,7%) und in die EU-27 (+16,9%). Die Zuwachsrate der Exporte in das wichtigste Exportdestinationsland, Deutschland, lag bei 14,8%.

Die Erholung der Exporttätigkeit war über fast alle Branchen breit gestreut. Besonders stark fiel der Aufholprozess in den Sektoren „Rohstoffe“ (+36,6%), Eisen und Stahl“ (+35,1%) und „Metallwaren“ (+23,9%) aus. Mit Ausnahme der Sektoren „Kraftmaschinen“, „Maschinen A.N.G.“ und „Straßenfahrzeuge“ konnten alle Wirtschaftssektoren das Exportniveau des Jahres 2019 wieder übertreffen. Diese drei Sektoren waren ua von Unterbrechungen der internationalen Lieferketten besonders negativ beeinflusst.

¹⁰ Datengrundlage für die Güterexporte und -importe: Außenhandelsstatistik von Statistik Austria.

Tabelle 6: Nomineller Güterexport nach Zielländern und Wirtschaftssektoren

	1999	2021	1999–2020 Mittel	2019	2020	2021
	<i>Anteil an den gesamten Güter- exporten in %</i>		<i>Durchschnittliches jährliches Wachstum in %</i>			
Exporte gesamt	100,0	100,0	4,3	2,3	-7,1	16,1
Europa	86,5	79,9	3,9	2,3	-5,7	15,7
Amerika	6,3	9,3	6,3	-2,2	-11,2	20,3
Asien	5,7	8,8	6,8	3,5	-10,8	16,3
Afrika	1,0	1,1	5,1	9,3	-14,1	8,6
EU-27	72,7	68,1	3,9	1,7	-5,9	16,9
Euroraum (19)	59,6	51,8	3,6	1,2	-6,2	15,7
Oststaaten (28) ohne Russland	15,2	20,7	5,5	3,4	-6,1	19,7
Deutschland	34,9	30,1	3,5	-0,4	-3,6	14,8
Italien	8,4	6,8	2,8	-0,1	-9,5	26,8
USA	4,6	6,7	6,6	-3,4	-9,2	19,4
Schweiz und Liechtenstein	6,4	5,2	4,4	3,5	1,9	9,0
Polen	1,6	4,0	8,6	8,1	6,6	19,3
Frankreich	4,4	3,8	4,1	4,8	-9,2	2,9
Ernährung (SITC 0)	3,8	5,8	6,7	5,6	3,2	8,6
Rohstoffe (SITC 2)	3,6	3,5	3,7	-2,7	-9,9	36,6
Chemische Erzeugnisse (SITC 5)	9,4	15,2	6,8	8,4	2,8	13,6
Bearbeitete Waren (SITC 6)	24,0	21,3	3,0	-3,2	-9,9	22,8
Papier (SITC 64)	4,7	2,6	1,5	-1,9	-9,8	13,7
Eisen und Stahl (SITC 67)	4,2	5,1	2,9	-7,9	-19,5	35,1
Metallwaren (SITC 69)	4,9	5,7	4,8	-0,6	-8,2	23,9
Maschinen und Fahrzeuge (SITC 7)	43,1	37,0	3,9	2,5	-11,9	12,6
Kraftmaschinen (SITC 71)	5,6	3,7	3,2	3,9	-17,3	3,0
Arbeitsmaschinen (SITC 72)	5,4	6,0	4,6	-0,3	-6,9	19,5
Maschinen A.N.G. (SITC 74)	6,0	5,9	4,3	6,2	-11,0	11,8
Elektrische Maschinen (SITC 77)	8,1	7,0	3,8	-1,8	-7,0	13,3
Straßenfahrzeuge (SITC 78)	10,0	9,7	4,9	6,0	-16,4	13,1
Sonstige Fertigwaren (SITC 8)	13,8	10,7	3,4	1,8	-7,3	10,6
Sonstige Fertigwaren A.N.G. (SITC 89)	6,2	4,2	2,8	-4,4	-9,0	10,8

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 2021. FOB (Free on Board) erfasst den Warenwert frei Zollgrenze des exportierenden Landes. Das ist der Warenpreis ab Werk, inkl der bis zur Zollgrenze des Exportlandes aufgetretenen Transport-, Versicherungs- und Verladekosten.

Im Gegensatz zu den Güterexporten fiel der Rückpralleffekt bei *den Dienstleistungsexporten* im Durchschnitt deutlich schwächer aus¹¹. Nach einem Einbruch von rund 17% im Jahr 2020 war das Wachstum im Jahr 2021 mit 4,5% bescheiden. Somit lag das Niveau der nominellen Dienstleistungsexporte insgesamt im Jahr 2021 immer noch um rund 13% unter jenem des Jahres 2019.

Diese Entwicklung ist vor allem den Dienstleistungsexporten in die EU geschuldet (Anteil rund 73%), die mit einem Wachstum von 5,5% im Jahr 2021

¹¹ Datengrundlage für die Dienstleistungsexporte und -importe: Leistungsbilanzdaten der OeNB.

die deutlichen Rückgänge des Jahres 2021 (−16%) nicht wieder aufholen konnten. Auch die schlechte Entwicklung der Exporte in die MOEL-20-Länder (+2,8%) trug zu dieser Entwicklung bei. Demgegenüber beschleunigten sich die Dienstleistungsexporte nach Übersee, Asien und Afrika deutlich, deren Gewicht ist mit insgesamt rund 10% aber zu gering, um deutliche Auswirkungen auf die gesamten Dienstleistungsexporte zu bewirken.

Tabelle 7: Nominelle Dienstleistungsexporte nach Zielländern und Wirtschaftssektoren

	2006	2021	2006–2020 Mittel	2019	2020	2021
	<i>Anteil an den gesamten Dienst- leistungsexporten</i>		<i>Durchschnittliches jährliches Wachstum in %</i>	<i>Wachstum gegenüber dem Vorjahr in %</i>		
Welt	100	100	3,6	6,4	−16,9	4,5
Europa	89,2	89,0	3,6	6,2	−15,3	2,9
Amerika	3,8	4,6	6,5	13,3	−37,1	19,4
Asien	5,0	4,3	1,6	2,4	−23,3	18,9
Afrika	0,5	1,1	11,4	15,9	−4,3	41,5
EU (27)	71,9	73,1	3,6	6,5	−16,0	5,5
Euroraum (19)	60,1	61,4	3,4	6,5	−16,1	6,2
MOEL-20	15,3	14,8	4,7	5,8	−16,7	2,8
Deutschland	39,3	40,2	3,6	4,7	−15,5	5,6
Schweiz	8,2	7,8	5,1	5,5	−11,1	0,3
Vereinigtes Königreich	4,3	3,9	0,2	8,3	−16,9	−18,4
Niederlande	4,3	3,8	3,3	4,9	−12,2	−11,6
Italien	6,0	4,8	1,6	3,8	−16,9	15,7
USA	3,7	3,2	0,3	0,0	−26,1	26,5
Reiseverkehr	36,5	14,8	−0,4	4,8	−40,8	−27,7
Urlaubsreisen	29,0	11,2	−0,3	4,1	−41,7	−32,4
Transport DL	25,8	27,3	4,2	9,8	−13,4	16,7
Transport DL-Straße	13,1	17,1	6,7	4,7	−4,6	16,0
Transport DL-Sonstige	12,6	10,2	1,3	17,6	−25,1	17,9
Unternehmensbezogene DL	34,1	51,2	5,9	6,2	−3,0	10,8
Baudienstleistungen	2,1	1,5	0,7	0,9	0,7	−1,8
Versicherungs- und Pensions DL	1,7	0,8	−3,5	1,9	−5,6	6,4
Finanzdienstleistungen	3,8	4,4	3,0	−3,3	−6,6	17,1
Patente, Lizenzen und Franchising	1,5	2,5	7,7	10,4	4,5	8,8
Telekommunikations-, Computer- und Informations-DL	6,5	13,8	9,5	14,4	2,7	5,9
Sonstige Unternehmensbezogene DL	18,4	28,2	6,0	4,4	−5,9	13,5
F&E Dienstleistungen	4,3	4,5	4,1	5,2	−8,5	12,5
Professionelle WirtschaftsDL	4,2	6,5	6,1	8,3	−8,3	6,2
Tech.+Handel.+sonst.Un.DL	9,9	17,2	6,6	2,5	−4,2	16,7
Restliche DL	3,7	6,8	7,1	1,6	−4,9	19,9

Quelle: OeNB. Leistungsbilanz, eigene Berechnungen.

Die Reihung der wichtigsten Exportdestinationen erfolgt nach dem Exportanteil 2020.

Nach Wirtschaftssektoren betrachtet ist COVID-19-bedingt die Entwicklung des Reiseverkehrs am auffälligsten. Dieser musste nach einem Einbruch von knapp 41% im Jahr 2020 im Jahr 2021 einen weiteren Rückgang von rund

28% verzeichnen. Getrieben wurde diese Entwicklung vor allem vom Urlaubstourismus (-32,4%)¹². Der einzige Wirtschaftssektor, der neben dem Reiseverkehr einen Rückgang der Exporttätigkeit zu verzeichnen hatte, waren die Baudienstleistungen (-1,8%). Diese verzeichneten aber als eine der wenigen Branchen im Jahr 2020 keine Rezession (+0,7%).

Der im Jahr 2020 am zweitstärksten von der Pandemie betroffene Dienstleistungssektor, der „Transport“, wies im Jahr 2021 ein Wachstum von rund 17% auf und konnte damit das Vorkrisenniveau wieder erreichen. Dies trifft auch auf die meisten anderen Branchen zu. Hervorzuheben ist, dass der für den Dienstleistungssektor besonders wichtige Bereich der „unternehmensnahen Dienstleistungen, die insgesamt mehr als 50% zu den Exporten des Dienstleistungssektors beiträgt, über beide Jahre betrachtet die Krise sehr gut gemeistert hat. Im Jahr 2021 lag das Exportvolumen dieses Sektors 7,5% über dem Vorkrisenniveau. Getragen wurde diese Entwicklung vor allem von der Technologiebranche „Telekommunikations-, Computer- und Informations-Dienstleistungsexporte“ (Anteil von knapp 14%), die gegenüber 2019 ein Plus von 5,9% erreichen konnte.

4 Preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Marktanteile

Preisliche Wettbewerbsfähigkeit wird in diesem Beitrag als längerfristiges Konzept verstanden und spiegelt strukturelle Eigenschaften einer Ökonomie wider, die sich im Wesentlichen nicht schnell ändern. Kurzfristige temporäre Schocks, wie etwa die COVID-19-Pandemie und die wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Dämpfung ihrer negativen Auswirkungen, beeinflussen die gängigen hochaggregierten Indikatoren der preislichen Wettbewerbsfähigkeit temporär aber deutlich. In Ragacs und Vondra (2021) wurde auf Gründe hierfür detailliert eingegangen: Die Krise selbst wie auch die gesundheitspolitischen Maßnahmen zu deren Eindämmung beeinflussen sowohl reale als auch nominelle Variablen, die in die Berechnung vieler Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit eingehen. Länderspezifische Unterschiede erklären sich durch unterschiedliche Wirtschaftsstrukturen (etwa Unterschiede in der Bedeutung der Tourismus- und Freizeitwirtschaft), durch unterschiedliche Abhängigkeiten von länderübergreifender Arbeitsmobilität, durch ein unterschiedliches Ausmaß an staatlichen Unterstützungsmaßnahmen und letztlich durch international unterschiedliche Definitionen bei der Erfassung staatlicher Unterstützungsmaßnahmen. Ebenfalls in Ragacs und Vondra (2021) angeführt wurde das Problem, dass die Interpretation der Indikatoren zur Wettbewerbsfähigkeit derzeit zusätzlich dadurch erschwert wird, dass manche wirtschaftspolitische Maßnahmen bewusst einen intertemporalen Trade-off anstrebten. Sie stabilisieren die aktuelle wirtschaftliche Lage und verschlechtern damit die Wettbewerbsfähigkeit kurzfristig, wirken mittelfristig aber wettbewerbserthaltend oder -fördernd, falls sie dem Erhalt des Produktionspotenzials dienen. Die Interpretation der Entwicklung der wichtigsten Wettbewerbsindikatoren muss derzeit daher mit besonderer Vorsicht erfolgen.

¹² Zur Entwicklung des österreichischen Tourismus im Jahr 2021 siehe *Vondra* (2021).

4.1 Lohnstückkosten, Wechselkurse und Marktanteile

Tabelle 8 zeigt die Entwicklung der absoluten und relativen (exportgewichteten) Lohnstückkosten der Gesamtwirtschaft, der bilateralen Wechselkurse (gegenüber dem US-Dollar, dem Schweizer Franken und dem Britischen Pfund) und die Entwicklung zweier real effektiver Wechselkurse für die Sachgütererzeugung. Zusätzlich wird die Entwicklung der Marktanteile dargestellt¹³.

Tabelle 8: **Ausgewählte Indikatoren der preislichen Wettbewerbsfähigkeit Österreichs und Marktanteilsentwicklung der österreichischen Exporte**

	Lohnstückkosten				Wechselkurse					Markt- an- teile
	In Euro		Relativ, 37 Industriestaaten		Bilaterale Wechselkurse			Harmonisierte Wettbewerbsindikatoren der EZB		Real
	Nom.	Real	Nom.	Real	USD	CHF	GBP	Deflati- oniert mit BIP- Deflator	Deflati- oniert mit Lohnstück- kosten	
	<i>1999=100</i>									
1999	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2017	131,2	95,8	95,9	97,7	106,0	69,5	133,1	98,6	95,9	92,3
2018	134,0	96,1	95,2	97,4	110,8	72,2	134,3	99,2	96,2	92,8
2019	137,3	96,9	94,9	97,6	105,0	69,5	133,3	98,2	95,4	93,6
2020	147,2	101,6	95,5	98,2	107,2	66,9	135,1	99,1	98,3	90,9
2021	148,8	99,3	94,2	97,4	111,0	67,6	130,5	98,8*	98,1*	93,8
	<i>Wachstum zum Vorjahr in %</i>									
2000 –2020	1,9	0,1	–0,2	–0,1	0,3	–1,9	1,4	0,0	–0,1	–0,5
2017	1,0	0,0	–0,5	0,1	2,1	2,0	7,0	–0,1	0,0	–0,5
2018	2,1	0,3	–0,7	–0,3	4,5	3,9	0,9	0,6	0,4	0,5
2019	2,4	0,8	–0,4	0,2	–5,2	–3,7	–0,8	–0,9	–0,9	0,9
2020	7,3	4,8	0,7	0,6	2,0	–3,8	1,4	0,9	3,1	–2,9
2021	1,0	–2,3	–1,3	–0,8	3,5	1,0	–3,4	–0,4*	–0,2*	3,3

* Durchschnitt der ersten drei Quartale.

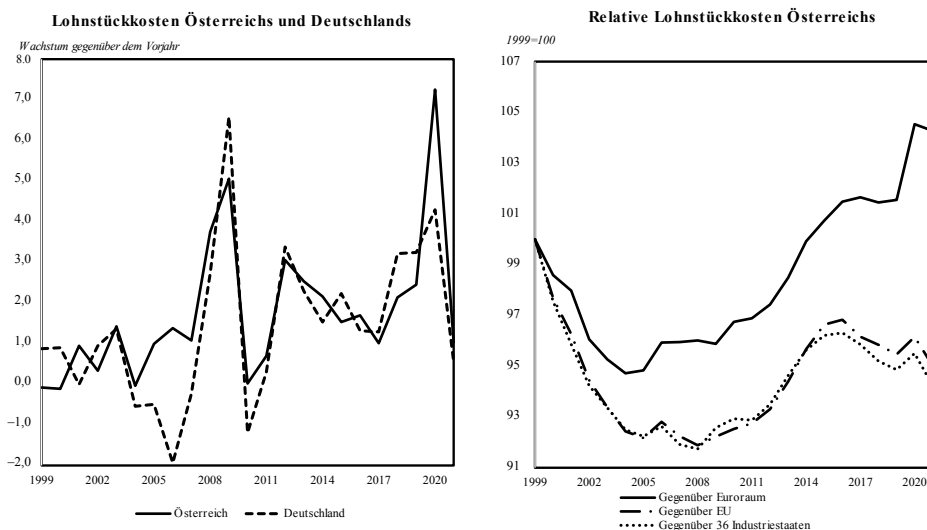
Lohnstückkosten: Für die Gesamtwirtschaft. Relative Lohnstückkosten im Vergleich zum Rest der wichtigsten 37 Industrieländer. Bilaterale Wechselkurse in Preisnotierung (zB USD/EUR). Harmonisierte Wettbewerbsindikatoren der EZB: Für die Sachgüterindustrie gegenüber den Euroraumländern und 19 Vergleichsländern. 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. Harmonisierte Wettbewerbsindikatoren der EZB: 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.

¹³ Marktanteile können unterschiedlich definiert sein. Siehe *Vondra* (2017) für Details.

Nach einem krisenbedingt außerordentlich deutlichen Anstieg im Jahr 2020 stiegen die *absoluten nominellen Lohnstückkosten* 2021 nur sehr moderat und sanken die *realen Lohnstückkosten* um 2,3%. Im Vergleich hierzu wies Deutschland 2021 einen rund halb so starken Anstieg wie Österreich auf (Abbildung 3). Die *nominellen relativen Lohnstückkosten* der österreichischen Gesamtwirtschaft stiegen 2020 vor allem gegenüber den Ländern des Euroraums und, wenn auch in weit geringerem Ausmaß, gegenüber der gesamten EU und dem großen Vergleichssample von insgesamt 37 Ländern. 2021 fand gegenüber allen Vergleichsländersamples wieder eine leichte Verbesserung statt. Längerfristig (seit 1999) sind die Lohnstückkosten gegenüber dem Euroraum um 4,3% angestiegen und gegenüber der EU und dem Sample aus 37 Ländern um 5,0% bzw 5,8% gesunken.

Abbildung 3: **Absolute und relative nominelle Lohnstückkosten**



Quelle: Lohnstückkosten: EZB/Statistical Data Warehouse.

Relative Lohnstückkosten: AMECO. Daten für die Gesamtwirtschaft.

Die Entwicklung der *bilateralen Wechselkurse* wird durch makroökonomische Faktoren wie zum Beispiel das reale Wirtschaftswachstum und von Erwartungen über zukünftige Entwicklungen bestimmt. Diese waren im abgelaufenen Jahr von vielen Unsicherheiten geprägt (etwa von unterschiedlichen Verläufen der COVID-19-Pandemie, Problemen der internationalen Lieferketten oder Nachwehen des Brexits). 2021 wertete der Euro gegenüber dem Schweizer Franken auf und gegenüber Britischen Pfund ab. In der langen Frist (seit 1999) wertete der Euro gegenüber dem US-Dollar um rund 11% und gegenüber dem Britischen Pfund um rund 30% auf und gegenüber dem Schweizer Franken um rund 30% ab.

Nominell-effektive Wechselkurse erfassen die Entwicklung einer Währung gegenüber einem Währungskorb, in dem die Währungen der Handelspartnerländer mit ihren jeweiligen Handlungsgewichten eingehen. *Real effektive Wechselkurse* erfassen zusätzlich relative Preis- oder Kostenveränderungen¹⁴. Wir betrachten „harmonisierte Wettbewerbsindikatoren“, die von der EZB für die Mitgliedsländer und für den Euroraum berechnet werden und auch den Handel innerhalb des Euroraums berücksichtigen (Europäische Zentralbank, 2022). Die Deflationierung erfolgt mit dem BIP-Deflator als Indikator für die preisliche und den Lohnstückkosten der Gesamtwirtschaft als Indikator für die kostenseitige Wettbewerbsfähigkeit. 2021 (Durchschnitt der ersten drei Quartale 2021) haben sich nach deutlichen Verschlechterungen im Jahr 2020 sowohl die preisliche (-0,4%) als auch die kostenseitige Wettbewerbsfähigkeit (-0,2%) leicht verbessert. Langfristig (seit 1999) weisen beide Wettbewerbsfähigkeitsindikatoren eine ähnliche Entwicklung auf. Seit 1999 hat sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit um 1,8% und die kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit um 1,2% verbessert.

Die Entwicklung der *Marktanteile* österreichischer Exporteure im Ausland ist ein hochaggregierter Indikator für die Entwicklung der preislichen und der nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit insgesamt. Die *nichtpreisliche* Wettbewerbsfähigkeit umfasst alle Möglichkeiten, sich durch Spezialisierung in der Produktstruktur bzw durch Marktmacht von den Konkurrenten zu unterscheiden. Eine gestiegene nichtpreisliche Wettbewerbsfähigkeit muss sich somit nicht unbedingt in relativ gesehen geringeren Preisänderungen widerspiegeln. Nach OeNB Definition gewinnt Österreich Marktanteile, falls das reale Exportwachstum stärker als das Wachstum der gewichteten realen Importe der österreichischen Handelspartner ist. Nachdem die österreichische Exportwirtschaft 2018 und 2019 Marktanteile im Ausland gewinnen konnte, verlor sie 2020 fast 3%, konnte mit einem Zuwachs von 3,3% im Jahr 2021 das Vorkrisenniveau aus dem Jahr 2019 aber wieder leicht überschreiten (Tabelle 8). Seit 1999 hat die gesamte österreichische Exportwirtschaft Marktanteile in der Höhe von 6,2% verloren.

4.2 „EK Scoreboard“: Lohnstückkosten pandemiegeschuldet 2020 außerhalb der Bandbreite

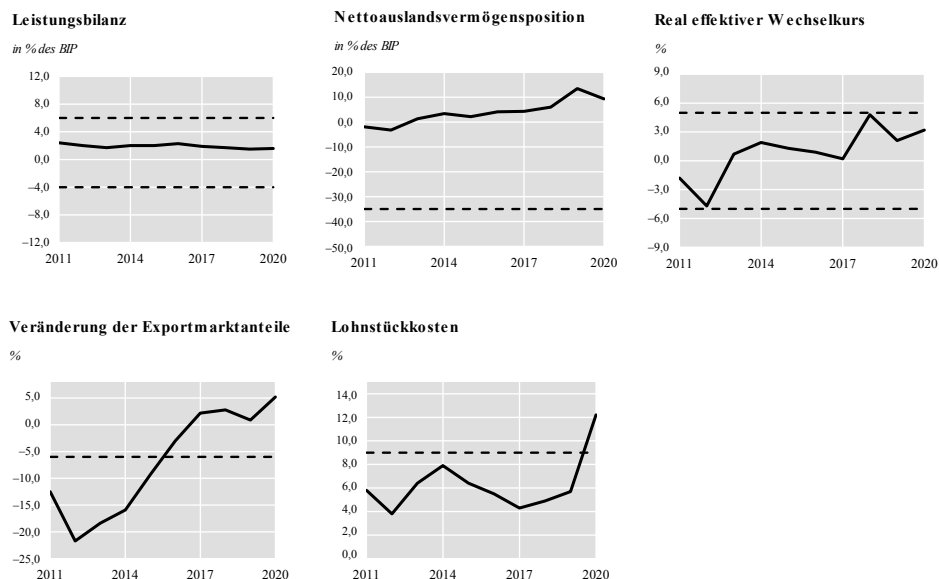
Die Europäische Kommission (EK) analysiert im Rahmen der *Macroeconomic Imbalance Procedure* auch die Entwicklung von *externen* Ungleichgewichten, wofür fünf Indikatoren des *Scoreboards* herangezogen werden, für die jeweils spezifische Schwellenwerte¹⁵ gelten: Leistungsbilanz, Nettoauslandsvermögen, real

¹⁴ Siehe Köhler-Töglhofer et al (2017) zu Definition und Berechnung. Für aktuelle Neuberechnungen real effektiver Wechselkurse für Österreich siehe Glauningner, Url und Vondra (2021).

¹⁵ Die Indikatoren der EK sind oft nicht direkt mit den von der OeNB im vorangehenden Kapitel wendeten Indikatoren vergleichbar, da sie teils anderen Definitionen unterliegen und teils Veränderungen über mehrere Jahre abbilden. Die Schwellenwerte sind: Leistungsbilanz: Drei-Jahres-Veränderung, Schwellenwerte: geringer

effektiver Wechselkurs, Exportmarktanteile und relative Lohnstückkosten. Die Ergebnisse des aktuellen *Scoreboards* wurden Ende 2021 erstellt und beziehen sich auf Daten bis zum Jahr 2020 (European Commission, 2022b). Abbildung 4 zeigt die Entwicklungen der fünf Indikatoren des *Scoreboards*, die zur Beurteilung externer Ungleichgewichte dienen. Die strichlierten Linien markieren die jeweiligen Schwellenwerte der EK.

Abbildung 4: **Scoreboard der EK: Externes Ungleichgewicht bei Lohnstückkosten**



Quelle: European Commission (2022a, 113), eigene Darstellung.

Laut EK war die Resilienz der österreichischen Wirtschaftsstruktur vor Ausbruch der COVID-19-Krise ausgezeichnet, 2019 lagen keine externen Ungleichgewichte vor. Wie erwartet, wirkte sich die COVID-19-Krise im Jahr 2020 aber teilweise negativ auf die Entwicklung der Indikatoren der EK aus. Einige blieben praktisch unverändert oder verschlechterten sich nur leicht (Leistungsbilanzsaldo bei 1,6%, Nettoauslandsposition bei 9,3%, real effektiver Wechselkurs bei +3,2%). Die Exportmarktanteile sind sogar angestiegen (+5%). Während die genannten Indikatoren innerhalb der Bandbreiten der EK lagen, führte ein deutlicher Anstieg der Lohnstückkosten (+12,2%, Drei-Jahres-Veränderung) erstmals dazu, dass dieser Indikator außerhalb der von der

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%.

EK definierten Höhe zur Bestimmung außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte zu liegen kam. Gerade die Lohnstückkosten sind aber gegenüber Verzerrungen aufgrund der COVID-19-Krise besonders anfällig (siehe hierzu die Einleitung dieses Kapitels). Im Jahr 2021 sind die Lohnstückkosten, wie im Abschnitt zuvor beschrieben, wieder gesunken.

5 Literatur

- ACER (2022), Market Monitor Report 2015–2019. European Agency for the Cooperation of Energy Regulators.
- AGSI+ (2022), Aggregated Gas Storage Inventory (<https://agsi.gie.eu/>, abgefragt am 25.3.2021, abgerufen am 29.3.2022).
- Europäische Zentralbank (2022), Internetseite zu Harmonised Competitiveness Indicators (https://www.ecb.europa.eu/stats/balance_of_payments_and_external/hci/html/index.en.html, abgerufen am 28.3.2022).
- European Commission (2022a), Statistical Annex of Alert Mechanism Report 2022.
- European Commission (2022b), 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.
- Fritzer, F., Salish, M., (2022), Inflationsprognose für 2022 bei 5,6% – Energiepreise steigen mit der militärischen Auseinandersetzung in der Ukraine weiter an. OeNB Inflation aktuell, April 2022, S. 7–21.
- Fritzer, F., Prammer, D., Salish, M., Schneider, M., Sellner, R., (2021), Strong Economic Rebound Amid High Uncertainty about Impact of Omicron Variant. Economic Outlook for Austria from 2021 to 2024 (December 2021). Monetary Policy and the Economy, Q4/21, S. 107–141.
- Glauninger, U., Url, T., Vondra, K., (2021), Exchange Rate Index Update for Austria shows Lower Effective Appreciation than Previously Measured. Monetary Policy and the Economy, Q4/21, S. 13–41.
- 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.
- Lahnsteiner, M., Vondra, K., (2022), Treffen die Sanktionen Russland und wie stark ist Österreichs Wirtschaft mit Russland verflochten. OeNB, Konjunktur aktuell, März 2022.
- OeNB (2022a), Seitwärtsbewegung der Wirtschaftsleistung in Folge des Ukrainekriegs. Wöchentlicher BIP-Indikator der OeNB für die Kalenderwochen 8 bis 13 (<https://www.oenb.at/Publikationen/corona/bip-indikator-der-oenb.html>, abgerufen am 11.4.2022).
- OeNB (2022b), Fakten zu Österreich und seinen Banken. Box Auswirkungen des Ukrainekriegs auf die österreichische Wirtschaft. In Druck.
- OeNB (2022c), Inflation Aktuell. April 2022.
- Ragacs, Ch., Vondra, K., (2021), Österreichs Wirtschaftsentwicklung. In: Gnan, E., Schneider, Ch. (Hg.): Schwerpunkt Außenwirtschaft 2020/2021. Der Corona-Effekt: Strukturwandel und außenwirtschaftliche Auswirkungen. Wien: Facultas, S. 89–108.
- Sellner, R., (2022), Wirtschaftliche Auswirkungen der Lieferengpässe in Österreich. OeNB Konjunktur aktuell, März 2022.

- Stiglbauer, A., (2021), Regionaler Mismatch und Fachkräftemangel prägen Arbeitsmarkt. *Monetary Policy and the Economy*, Q4/21, S. 43–159, 141.
- Vondra, K., (2017), Export Market Shares – A Trivial Concept? *FIW Working Paper Issue* 177.
- Vondra, K., (2021), Ersteinschätzung des Tourismusjahres 2021: Halbierung der Nächtigungen im Vergleich zum Rekordjahr 2019. *OeNB Konjunktur aktuell*, Dezember 2021.

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

Despite the ongoing COVID-19 pandemic, 2021 was characterised by an economic recovery and catching-up process. Real GDP growth was well above average at 4.6%, the unemployment rate fell to below 5% by the beginning of 2022 and Austrian exports were again above the pre-crisis level. An increasing mismatch in the domestic labor market, the lack of skilled workers, disruptions in international supply chains and the weak development of Austrian tourism (nominally –32.4%), which was still affected by pandemic-related containment measures, prevented even higher economic growth. With a growth rate of more than 13%, real exports made a significant contribution to the strong economic development. The surplus in the goods and services balance (NA) decreased significantly compared to the previous year and was only +0.9% of GDP. After a significant increase in 2020 due to the crisis, the relative unit labor costs compared to the most important trading partners fell again in 2021 (–2.3%). Price competitiveness improved by 0.4% and cost competitiveness by 0.2% in the first three quarters of 2021. The market shares of the Austrian export industry increased by 3.3%. According to the European Commission, Austria's starting position with regard to external imbalances was excellent before the outbreak of the COVID-19 crisis, but the pandemic meant that the increase in unit labor costs in 2020 exceeded the benchmark set by the EC. In addition to a general overview of the development of Austria's foreign trade, this article deals with Austria's foreign trade ties with Russia, the special importance of natural gas imports for Austrian industrial production and possible effects of the Ukraine war on economic growth in Austria.

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 Corona-Virus in Österreich und vielen weiteren Ländern Ausgangsbeschränkungen verhängt. Dies führte in Österreich zum tiefsten und abruptesten Konjunkturreinbruch 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 Corona-Virus ab November 2020 wirkten sich weniger stark auf den Warenhandel aus. 2021 fand eine deutliche Belebung des Außenhandels statt, die von einer markanten Investitionskonjunktur getragen wurde. Auch wenn Engpässe in den internationalen Transportkapazitäten zu einem deutlichen Anstieg der Frachtraten führten, konnte ab März die Lücke zum Vorkrisenniveau geschlossen werden. Im Laufe des Jahres 2021 verteuerten sich die Preise von Mineralischen Brennstoffen merklich, sodass sich das Handelsdefizit massiv ausweitete. Der OeNB-Exportindikator vom März 2022 prognostizierte für Jänner und Februar 2021 noch Wachstumsraten deutlich über 10%. Der seit März andauernde Ukraine-Krieg und die Sanktionen gegen Russland führen zu weiteren Energiepreisschocks und verschärfen die globalen Produktions- und Lieferschwierigkeiten.

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 belastete die Weltwirtschaft und löst Unsicherheit aus, die auch die weltweite Investitionsdynamik schwächt¹. Das Jahr 2020 wurde stark von der COVID-19-Pandemie geprägt. 2021 fand eine

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

deutliche Belebung des Außenhandels statt, die von einer starken Investitionskonjunktur getragen wurde².

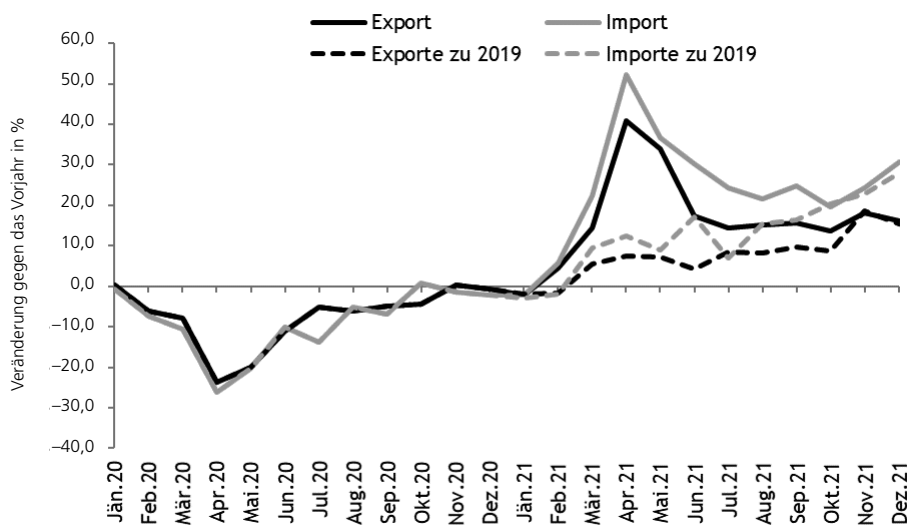
Die arbeitstägig bereinigten Monatswerte zeigen im Vorjahresvergleich (Abbildung 1) gleich zu Beginn des Jahres 2020 eine ungünstige Entwicklung im Außenhandel. Bereits 2019 hatte sich mit Fortdauer des Jahres die Dynamik abgeflacht. Im Laufe des März 2020 wurden aufgrund der pandemischen Ausbreitung des Corona-Virus in Österreich und vielen weiteren Ländern Ausgangsbeschränkungen verhängt. Dies führte in Österreich zum tiefsten und abruptesten Konjunkturreinbruch der Nachkriegsgeschichte³. 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 Corona-Virus ab November 2020 wirkten sich weniger stark auf den Warenhandel aus. 2021 kam es zu einer deutlichen Belebung des Außenhandels. Auch wenn Engpässe in den internationalen Transportkapazitäten zu einem merklichen Anstieg der Frachtraten führten⁴, konnte ab März die Lücke zum Vorkrisenniveau geschlossen werden. Im Laufe des Jahres 2021 verteuerten sich die Preise von mineralischen Brennstoffen deutlich, sodass sich das Handelsdefizit massiv ausweitete. Der OeNB-Exportindikator vom März 2022 prognostizierte für Jänner und Februar 2021 noch Wachstumsraten deutlich über 10%. Der seit März andauernde Ukraine-Krieg und die Sanktionen gegen Russland führen zu weiteren Energiepreisschocks und verschärfen die globalen Produktions- und Lieferschwierigkeiten. Aus diesem Grund revidierte das WIFO in der März-Prognose das reale Exportwachstum für 2022 um 2%-Punkte nach unten auf 3%.

² Vgl WIFO-Prognose März 2022, S. 10.

³ Vgl OeNB (2021), Ein Jahr COVID-19.

⁴ Vgl OECD (2022), International trade during the COVID-19 pandemic, S. 11.

Abbildung 1: Aktuelle Entwicklung des österreichischen Warenaußenhandels



Quelle: Statistik Austria, Werte ab 2021 vorläufig, arbeitstagbereinigt.

2 Regionalstruktur der österreichischen Exporte

Die Ausfuhren nach Übersee stiegen mit 17,5% stärker als jene nach Europa mit 15,7%. Innerhalb Europas wuchsen die Ausfuhren in die EU um 16,9%, in die übrigen Länder Europas hingegen nur um 9,3% und in die EFTA nur um 9,4%. Das starke Wachstum der Überseeexporte ging vor allem auf die Ausfuhrsteigerungen nach Amerika (20,3%) zurück, wobei die Ausfuhren nach Mittel- und Südamerika dennoch nicht ganz das Niveau vor der Krise erreichten. Dies gilt auch für die Exporte nach Afrika sowie nach Australien. Bei den Ausfuhren nach Asien drückte die schwache Dynamik im Nahen und Mittleren Osten das Gesamtergebnis ein wenig.

Der Wert der in die 26 übrigen EU-Mitgliedstaaten⁵ versandten Waren betrug im Jahr 2020 112,6 Mrd EUR. Damit wurden 68,1% der österreichischen Exporte in der EU abgesetzt. Im Jahr 1995 waren es noch 74,8%. Deutschland allein nahm 2021 einen Anteil von 30,1% ein und stellte damit den weitaus wichtigsten Exportmarkt für österreichische Produkte dar. 1995 lag dieser Wert noch bei 38,4%. 2021 stiegen die Exporte nach Deutschland um 14,8% an und waren damit nach zwei mäßigen Jahren eine wichtige Stütze des Exportaufschwungs.

Die verstärkte Orientierung zum Außenhandel mit Nicht-EU-Mitgliedsländern geht vor allem auf den Rückgang des deutschen Exportanteils zurück. Daneben hat sich auch der Exportanteil beim zweitwichtigsten Handelspartner

⁵ Ohne Berücksichtigung des mit 1. Februar 2020 von der EU ausgetretenen Vereinigten Königreichs.

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 unter 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 bis 2020 auf 6,2% zurückging. 2021 kam es jedoch zu einer breit angelegten Belebung der Exporte nach Italien, wodurch sich der Anteil der Ausfuhren auf 6,8% erhöhte. Dadurch nimmt Italien nach 2014 erstmals wieder den zweiten Rang der wichtigsten Exportpartner Österreichs ein.

Tabelle 1: **Top-10-Exportländer Jänner bis Dezember 2021**

Land	Ausfuhr in Mio EUR	Anteil in%	Veränd. zu VJ in%
Deutschland	49.855	30,1	14,8
Italien	11.189	6,8	26,8
Vereinigte Staaten	11.100	6,7	19,4
Schweiz	8.173	4,9	9,3
Polen	6.569	4,0	19,3
Frankreich	6.284	3,8	2,9
Ungarn	6.139	3,7	24,1
Tschechien	6.026	3,6	18,5
China	4.821	2,9	23,1
Vereinigtes Königreich	4.440	2,7	8,8
Welt-Summe	165.476	100,0	16,1

Quelle: Statistik Austria, vorläufige Werte.

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 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 Erdölerzeugnissen. Allerdings brach die Ausfuhr von diesen Produkten in den übrigen Märkten wertmäßig noch stärker ein. 2021 konnten diese allerdings zusammen mit Maschinenbauerzeugnissen sowie bearbeiteten Waren für das beachtliche Wachstum von 24,1% sorgen.

Die Ausfuhren nach Polen und die Tschechische Republik gewinnen tendenziell an Bedeutung für die heimische Exportwirtschaft. 2017 verdrängte Polen mit einem Wachstum von 11,0% das Vereinigte Königreich vom achten Exportrang und auch in den Folgejahren setzte sich das zügige Wachstum fort, sodass Polen ab 2021 sogar den fünften Rang im Ranking der wichtigsten Handelspart-

ner einnimmt. 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. 2021 war das Wachstum von 24,1% wieder auf eine breitere Produktpalette zurückzuführen.

Die Ausfuhren in das Vereinigte Königreich, nach dem Brexit der wichtigste Handelspartner innerhalb der übrigen Länder Europas, konnten 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 2,7%. 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. So konnten auch die Zuwächse im Jahr 2021 von 8,8% die Verluste aus dem Vorjahr nicht ausgleichen.

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 sowie von 5,7% im Jahr 2021 auf dem Niveau von 2009 unmittelbar nach der Finanzkrise. Hingegen erhöhten sich die Importe aus Russland 2021 mit 115,1% stark. Diese bestanden 2021 zu 87% aus mineralischen Brennstoffen bzw 77% aus Gas, welches sich im vierten Quartal 2021 auf rund 15 EUR je Petajoule drastisch verteuert hatte. Bisher lag der Höchstwert dafür bei rund 8 EUR im vierten Quartal 2008. Österreich deckte damit 2021 seinen ausländischen Gasbedarf gemessen an den Einfuhrwerten zu 86% mit Lieferungen aus Russland. Seit 1995 lag dieser Wert nie unter 56%. Aufgrund der begrenzten Anzahl an gasproduzierenden Ländern ist ein Umstieg auf andere Lieferländer oder auf alternative Energiequellen kurzfristig nur sehr beschränkt möglich. Für 2022 sind aufgrund des Krieges in der Ukraine und der gegen Russland verhängten Sanktionen jedenfalls massive Folgen für den Außenhandel zu erwarten. Die internationale Energieagentur geht davon aus, dass die Importabhängigkeit der EU von russischem Gas mittels eines Zehn-Punkte-Plans innerhalb eines Jahres um 30% reduziert werden könne. 2021 betrug diese immerhin 45%. Bis 2030 soll auf russisches Gas zur Gänze verzichtet werden können⁶.

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 Exporte⁷. 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 Pkw sowie Spezialmaschinen. 2021 setzte sich die Erholung der Exporte in die Türkei trotz der Rückgänge bei den Spezialmaschinen mit 19,0% zügig fort.

⁶ Vgl IAE, A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas.

⁷ Vgl Çiçek, S., (2021), S. 9.

Den mit Abstand wichtigsten Markt in Amerika stellen die Vereinigten Staaten dar. Während Österreichs Exporte insgesamt im Zeitraum 1995–2021 jährlich um 5,4% zunahmen, legten jene in die USA mit 8,8% 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 diversen 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 Nachrichtengeräten 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. 2021 nahmen die Exporte in die USA trotz der abermaligen Rückgänge bei nichtalkoholischen Getränken mit Zuwächsen von 19,4% wieder Fahrt auf.

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 13,1% 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 gingen wiederum auf den Rückgang bei der Ausfuhr von Blechen zurück. 2020 war Brasilien stark von der COVID-19-Pandemie betroffen. Österreichs Exporte brachen daher um 16,4% ein, erholten sich davon aber mit 21,3% auch rasch wieder.

Nach den USA ist China für Österreichs Waren der wichtigste Fernmarkt. Mit Exporten im Wert von 4,8 Mrd EUR liegt China noch vor Japan (1,7 Mrd EUR, Platz 19), Kanada (1,4 Mrd EUR, Platz 22), Südkorea (1,3 Mrd EUR, Rang 23), Mexiko (1,3 Mrd EUR, Platz 24) und Australien (1,1 Mrd EUR, Platz 25) an der 9. Stelle. Gegenüber 1995 konnte 2021 der Exportanteil Chinas um 2,1 Prozentpunkte auf 2,9% angehoben werden. Vor allem 2001, 2002, 2007 und 2010 waren sehr hohe Wachstumsraten von über 33% zu beobach-

ten. Auch wenn 2015 ein Rückgang von 2,2% und 2016 mit 0,2% ein Stillstand festzustellen war, sind die Exporte nach China im Zeitraum 1995–2021 jährlich um 10,9% gewachsen. 2020 gingen jedoch auch in China die Exporte mit 12,2% deutlich zurück, konnten aber 2021 mit 23,1% wieder deutlich gesteigert werden. Insbesondere die Ausfuhr von Pkw trug dazu bei.

3 Warenstruktur des österreichischen Außenhandels

Die Warengruppen nach SITC wurden wieder von der Gruppe der Maschinen und Fahrzeuge dominiert, welche es auf den stattlichen Exportanteil von 37,0% brachte und nun bei 61,3 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 allein etwa 6 Mrd EUR ausmachte. Im Zuge der Wirtschaftskrise verzeichnete vor allem dieser Bereich vorübergehend dramatische Einbußen. Langfristig ist die Bedeutung der Maschinenexporte ungebrochen. 2020 mussten jedoch mit einem Minus von 11,9% wieder empfindliche Einbußen hingenommen werden, die 2021 noch nicht ganz wettgemacht werden konnten.

Tabelle 2: Aktuelle Dynamik des österreichischen Warenexports in ausgewählten Sektoren

Warengruppen nach SITC	2019	2020	2021	2019	2020	2021
	in Mio EUR			Veränd gegen das VJ in %		
Ernährung	8.565	8.836	9.594	5,6	3,2	8,6
Getränke und Tabak	2.819	2.897	3.117	10,1	2,8	7,6
Rohstoffe	4.746	4.276	5.841	-2,7	-9,9	36,6
Brennstoffe, Energie	3.570	2.810	4.154	9,1	-21,3	47,8
Tier. u. pflanzl. Öle, Fette	258	272	423	7,2	5,8	55,3
Chemische Erzeugnisse	21.571	22.182	25.193	8,4	2,8	13,6
Bearbeitete Waren	31.870	28.731	35.294	-3,2	-9,9	22,8
Maschinen und Fahrzeuge	61.763	54.398	61.275	2,5	-11,9	12,6
Sonstige Fertigwaren	17.275	16.019	17.722	1,8	-7,3	10,6
Waren, ang.	1.064	2.145	2.862	7,8	101,6	33,4
Insgesamt	153.502	142.566	165.476	2,3	-7,1	16,1

Quelle: Statistik Austria, Werte 2021 vorläufig.

Den zweitwichtigsten Zweig bei den Exporten stellt der Abschnitt „Bearbeitete Waren“ dar. Mit 35,3 Mrd EUR hielt dieser Bereich 21,3% 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%-Punkte) und Textilien (-2,5%-Punkte), zu einem geringeren Teil auch die Ausfuhr von Waren aus Mineralien (-1,4%-Punkte) 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 gewinnen auch die Ausfuhr von NE-Metallen sowie die von übrigen Metallen, welche 2015 und 2016 sowie ab 2019 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 bearbeiteten Waren als wichtige Stütze des Exporterfolgs. Dies war zuletzt 2011 der Fall. 2019 waren hingegen aufgrund der Einbußen im Metallbereich wieder Rückgänge von 3,2% zu verbuchen und auch 2020 brachte Verluste von 9,9%. 2021 konnte der Bereich dank der Ausfuhren von Waren aus Holz und Stahl mit 22,8% stark zulegen.

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 8,4% außerordentlich zu und lieferten daher noch vor den Maschinenbauerzeugnissen den größten Wachstumsbeitrag. 2020 konnte trotz der widrigen Wirtschaftsbedingungen das Ergebnis mit 2,8% leicht ausgebaut werden. 2021 beschleunigte sich das Wachstum auf 13,6% aufgrund der Ausfuhr von Kunststoffen. Mit 6,0 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 10,7% ein. In den Bereichen Zentralheizungskessel sowie Meß- und Prüfinstrumente konnten die Exportanteile in diesem Zeitraum jedoch merklich ausgebaut werden. Zentralheizungskessel (SITC 81217) boomten mit Zuwächsen von 54,3% sogar im Krisenjahr 2020 sowie auch im Folgejahr mit 49,6%. Der Bereich insgesamt blieb 2020 mit Rückgängen von 7,3% nicht vom wirtschaftlichen Einbruch verschont und legte 2021 nur mäßig zu.

Der Export von Nahrungsmitteln erwies sich 2019 und 2020 mit Steigerungen von 5,6% und 3,4% abermals als Stütze der heimischen Exportwirtschaft

und setzte 2021 mit 8,6% das solide Wachstum fort. Der Export von Nahrungsmitteln behauptet sich damit als stabiler Wachstumsfaktor. Seit 1995 wächst dieser Bereich um durchschnittlich 7,7% pro Jahr und damit 2,3 Prozentpunkte schneller als der gesamte Außenhandel. Der Anteil an den Gesamtexporten stieg daher in diesem Zeitraum von 3,3% auf 5,8% 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.

Das Wachstum der Exporte von Getränken von 2,8% wurde 2020 durch die Corona-Krise gedämpft, konnte 2021 aber mit 7,6% 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 dafür, dass das hohe Exportniveau 2020 nur geringfügig ausgebaut werden konnte. 2021 übertrafen die starken Zuwächse in Europa die Verluste in den USA. Bei den alkoholischen Getränken konnte 2020 trotz der Einschränkungen der Gastronomie 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. Die Zuwächse von 23,5% im Jahr 2021 konnten die Verluste seit 2019 nicht ausgleichen.

4 Entwicklung der österreichischen Handelsbilanz

Nach der vorübergehenden Verschlechterung der österreichischen Handelsbilanz im Jahr 2011 und 2012 im Gefolge der Finanzkrise verbesserte sich Österreichs Position im internationalen Warenhandel wieder und das Defizit bewegte sich daher bei rund 1,5% des BIP. 2019 und 2020 konnte das Defizit auf 1,9 Mrd EUR bzw 0,5% des BIP deutlich reduziert werden, bevor sich 2021 der negative Saldo aufgrund des starken Anstiegs der Energie- und Rohstoffpreise massiv auf 12,5 Mrd EUR bzw 3,1% des BIP ausweitete. Dies stellt in absoluten Zahlen gemessen einen historischen Höchststand dar und die Verschlechterung gegenüber dem Niveau vor der Corona-Pandemie betrifft alle Produktbereiche mit Ausnahme der Lebensmittel.

Das Handelsbilanzdefizit fiel mit 12,3 Mrd EUR gegenüber der Vorjahresperiode deutlich höher aus und stellt in absoluten Zahlen gemessen einen neuen historischen Höchststand dar.

Ederer und Schiman kommen in ihrer ökonometrischen Studie zur österreichischen Handelsbilanz im Oktober 2013 zum Schluss, dass die strukturelle (langfristige) Komponente seit Ende der 1970er Jahre einen Aufwärtstrend aufweist, der bis heute anhält. Die Verschlechterung der Handelsbilanz im Gefolge der Wirtschaftskrise ist vorwiegend ein vorübergehender Preiseffekt, der aus dem steigenden Ölpreis und der damit verbundenen deutlichen Passivie-

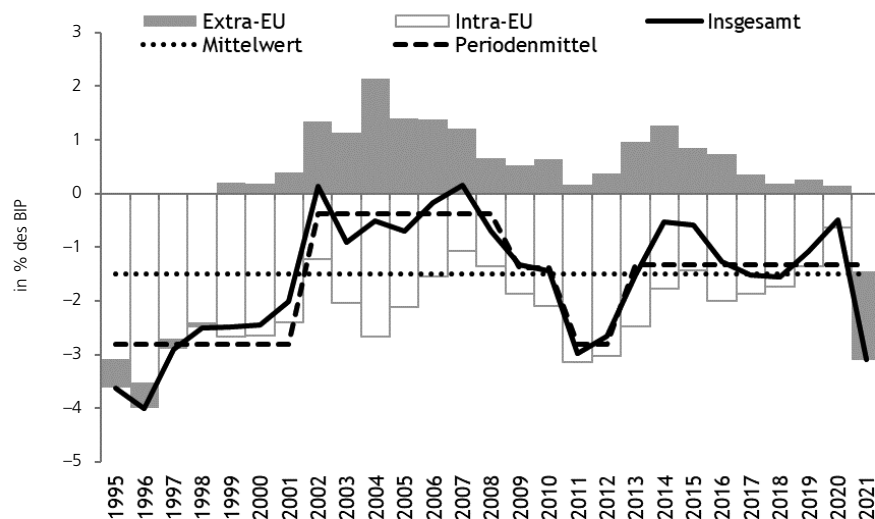
rung der Roh- und Brennstoffbilanz resultiert.⁸ Betrachtet man die einzelnen Warengruppen nach SITC, so ist der Abschnitt „Brennstoffe und Energie“ jener, der ab 2000 mit Ausnahme des Jahres 2020 eindeutig das höchste Defizit aufwies. Seit 2019 sanken die Einfuhrpreise von Rohöl, sodass sich das Defizit von 9,5 Mrd EUR aus dem Jahr 2018 auf 5,8 Mrd EUR im Jahr 2020 merklich reduzierte. Gegen Ende 2021 verteuerten sich Preise von mineralischen Brennstoffen, insbesondere von Erdgas, drastisch, sodass sich das Defizit hier auf 9,7 Mrd EUR massiv ausweitete. 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 verschlechterte sich die Bilanz dieses Abschnitts zunehmend, so auch 2021, und trug mit 6,8 Mrd EUR zum Gesamtdefizit bei. Die Gruppe „Bearbeitete Waren“ erzielte im Jahr 2021 mit 6,3 Mrd EUR den höchsten Überschuss aller Warengruppen, wobei dieser gegenüber dem Höchststand von 2008 einen leichten Abwärtstrend folgte. Bei der für das Außenhandelsaufkommen so bedeutenden Warengruppe „Maschinen und Fahrzeuge“ machte sich das schwierige wirtschaftliche Umfeld inmitten der Corona-Krise bemerkbar und so sank der Überschuss im Jahr 2021 abermals deutlich auf 2,4 Mrd EUR. Im Jahr 2014 betrug der Überschuss noch 7,1 Mrd EUR.

Aber nicht nur nach Warengruppen, auch nach Ländergruppen ergaben sich markante Unterschiede in der Handelsbilanz. Hauptverantwortlich für die negative Handelsbilanz Österreichs war 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 Tiefststand erreichten. Nach dem neuerlichen Höchststand im Jahr 2014 von 1,3% des BIP war der Überschuss seither im Sinken begriffen und drehte 2021 aufgrund der Verteuerung von Energie und Rohstoffen mit 1,5% des BIP deutlich ins Minus.

Hauptverantwortlich für das hohe Defizit mit der Intra-EU ist die Handelsbilanz mit Deutschland. Deutschland führte mit 9,0 Mrd EUR die Partnerländer mit den größten Passiva des österreichischen Außenhandels an und ist damit für das Defizit von 5,9 Mrd EUR im Handel mit der EU maßgebend. Das hohe Defizit mit Deutschland dürfte zum Teil auf Hafeneffekte zurückzuführen sein und erhöhte sich gegenüber 2020 deutlich, erreichte aber nicht den Höchstwert aus 1995 von 13,5 Mrd EUR. Innerhalb der EU bestanden 2021 lediglich mit der Tschechischen Republik (1,7 Mrd EUR) und den Niederlanden (1,5 Mrd EUR) nennenswerte Defizite. Mit den EU-Staaten Frankreich (1,8 Mrd Euro), Ungarn (1,4 Mrd EUR) und Slowenien (1,1 Mrd EUR) war die Handelsbilanz Österreichs deutlich positiv.

⁸ Zitiert nach: Ederer, St., Schiman, St., (2013), Analyse der österreichischen Handelsbilanz. FIW-Research Report 2013 Nr. 3, S. 49.

Abbildung 2: Entwicklung des Saldos der österreichischen Handelsbilanz



Quelle: Statistik Austria, Werte ab 2021 vorläufig.

Mit den Ländern Amerikas erhöhte sich 2021 der Bilanzüberschuss wieder merklich auf 7,7 Mrd EUR, während das Defizit beim Außenhandel mit Asien auf 11,8 Mrd EUR deutlich zunahm. Für den Großteil waren hier die Defizite mit China (8,3 Mrd EUR), zu einem geringeren Teil auch mit Kasachstan (1,2 Mrd EUR), Vietnam (1,0 Mrd EUR) und Bangladesch (0,8 Mrd EUR) verantwortlich. Das Defizit mit China erhöht sich seit 2003 kontinuierlich und könnte in absehbarer Zeit jenes von Deutschland überragen. Der Außenhandel mit Afrika war 2021 mit -0,4 Mrd EUR ähnlich wie in den Vorjahren beinahe ausgeglichen, mit Australien wurde nach dem Ausnahmejahr 2019 aufgrund der Großbrände ein üblicher Überschuss von 1,1 Mrd EUR erwirtschaftet.

5 Literatur

Çiçek, S., (2021), Opinion Corner: How to explain the deteriorating trend in Turkey's economic performance? In: WIIW Monthly Report, Mar 2021, Vienna.

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

International Monetary Fund (2022), Rising Caseloads, a Disrupted Recovery, and Higher Inflation. World Economic Outlook Update. Jan 2022, Washington, D.C.

International Energy Agency (2022), A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas. Mar 2022, Paris.

Kompetenzzentrum Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft (2020), FIW-Jahresgutachten. Die österreichische Außenwirtschaft. Feb 2020. Wien.

Kompetenzzentrum Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft (2022), FIW-Jahresgutachten. Die österreichische Außenwirtschaft. Feb 2022. Wien.

OECD (2022), International Trade during the COVID-19 Pandemic: Big Shifts and Uncertainty. Mar 2022, Paris.

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. Mar 2021, Wien.

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (2022), Prognose für 2022 und 2023: Negative Angebotsschocks treffen auf kräftige Konjunktur. Mar 2022, Wien.

The Vienna Institute for International Economic Studies (2020), No Quick Recovery in Sight, with Coronavirus Risks Looming Large. Nov 2020. Vienna.

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 slump 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 the easing of restrictions, Austrian foreign trade recovered quickly, but could not reach the previous year's level. Renewed tightening of measures to contain the coronavirus from November 2020 had a less severe impact on trade in goods. In 2021, a strong revival of foreign trade took place, which was supported by strong investment. Even though bottlenecks in international transport capacities led to a significant increase in freight rates, the gap to the pre-crisis level was closed from March onwards. In the course of 2021, the prices of mineral fuels increased significantly, so that the trade deficit expanded massively. The OeNB Export Indicator of March 2022 forecasts growth rates of well over 10% for January and February 2021. The Ukraine war, which has been ongoing since the end of February, and the sanctions against Russia are leading to further energy price shocks and exacerbating global production and supply difficulties.

JEL Code: F17

Österreichs Dienstleistungsverkehr

Patricia Walter

Im zweiten Jahr der COVID-19-Pandemie verlief die Entwicklung der Erlöse aus dem Dienstleistungsverkehr Österreichs mit dem Ausland sehr heterogen und es kam zu Strukturveränderungen in der Außenwirtschaft. Durch Betriebsschließungen und Reisewarnungen verringerten sich die Einnahmen aus dem Reiseverkehr im Jahr 2021 auf rund 9 Mrd EUR oder 2,2% des BIP. Das bedeutet zum zweiten Mal in Folge einen herben nominellen Verlust, der insbesondere durch den Ausfall der Wintersaison 2020/21 entstanden ist, und einen historisch niedrigen Beitrag des Reiseverkehrs zur Wertschöpfung im Inland. Die Erholung des Auslandsgeschäfts im Transportwesen verlief sehr holprig, gekennzeichnet von Rückgängen in der Personenbeförderung, insbesondere in der Luftfahrt, und hohen Transportkosten. Auch andere Dienstleistungssektoren, wie der Bau oder wirtschaftliche Beratungsleistungen, erzielten geringere Auslandserlöse als noch 2019. Reisebeschränkungen und Probleme mit den Lieferketten haben dazu beigetragen. Exporterlöse aus der Weiterverarbeitung von Waren in Österreich im Rahmen internationaler Produktionsketten wuchsen hingegen ebenso über das Vergleichsniveau des Jahres 2019 hinaus wie die Erlöse aus technologieintensiven Dienstleistungen. Auch der Finanzsektor erwirtschaftete inzwischen mehr Exporterlöse als vor Ausbruch der Pandemie. In Summe erzielte Österreich aus dem sonstigen Dienstleistungsverkehr – exklusive des Reiseverkehrs – Erlöse von rund 51 Mrd EUR oder 12,5% des BIP. Per saldo, unter Berücksichtigung der Importaufwendungen, betrug der Einnahmenüberschuss Österreichs aus allen Dienstleistungen in Summe 2,7 Mrd EUR oder 0,7% des BIP. Das ist um ein Vielfaches weniger als im Jahr 2019. Damit konnte der Dienstleistungsverkehr nicht mehr dazu beitragen, das Einkommensdefizit und das Handelsdefizit im Güterverkehr auszugleichen. In der Folge kippte die gesamte Leistungsbilanz mit dem Ausland in ein Minus, was das letzte Mal vor rund 20 Jahren der Fall war, vor der Einführung des Euro als Bargeld in Österreich.

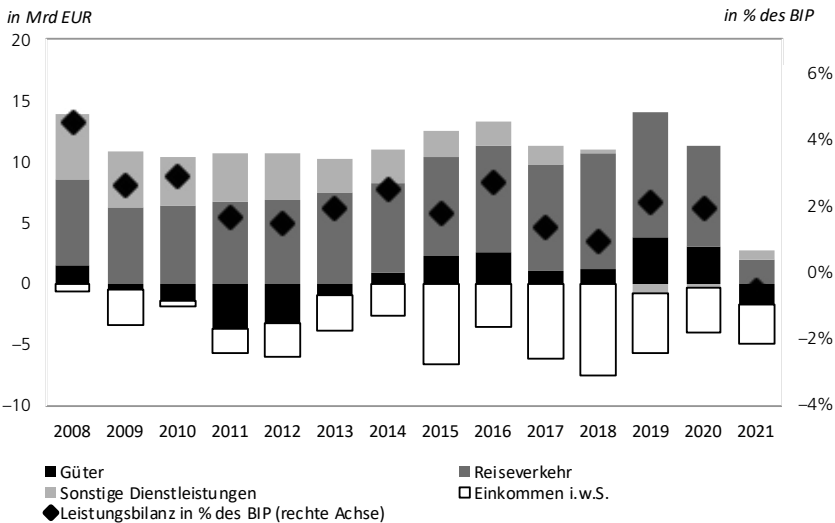
1 Einleitung

Im Jahr 2021, dem zweiten Jahr der COVID-19-Pandemie, lag die meiste Aufmerksamkeit bei der Beobachtung von Auswirkungen der nationalen und internationalen Eindämmungsmaßnahmen auf den österreichischen Reiseverkehr. Durch Lockdown-Maßnahmen bei den heimischen Beherbergungs- und Gastronomiebetrieben sowie Reisebeschränkungen und Reisewarnungen anderer Länder fielen die gesamten Nächtigungszahlen (Inländer- und Ausländer-tourismus) auf ein Niveau von 1970. Ebenso im Fokus lag der Güterhandel, der sich zwar bereits im Jahr 2020 rasch von den unmittelbaren wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie erholen konnte, aber durch Lieferengpässe und stark gestiegene Energiekosten bzw Importpreise belastet wurde. Daneben blieb die Entwicklung anderer kommerzieller Dienstleistungen, die zu einem Großteil zwischen Unternehmen grenzüberschreitend bzw durch

Entsendung von Arbeitskräften erbracht werden, eher unbeachtet¹. Diese sind jedoch im internationalen Wirtschaftsverkehr von Bedeutung, da sie beitragen, begleitend den Wert von produzierten Waren bzw die Wertschöpfung im Rahmen globaler Produktionsketten zu erhöhen. Wie die Entwicklung im Zuge des globalen Handelseinbruchs im Jahr 2009 zeigte, können sie außerdem beitragen, internationale Handelsbeziehungen während wirtschaftlicher Friktionen aufrechtzuerhalten. Im Jahr 2021 war die Entwicklung unternehmensbezogener Dienstleistungen sehr heterogen und wurde insbesondere von Handels- bzw Reisebarrieren und (in der Folge) vom gestiegenen Digitalisierungsbedarf sowie ebenfalls von Lieferengpässen, wie in der Bauwirtschaft, bestimmt.

Insgesamt betrug der Außenbeitrag Österreichs im Jahr 2021 – der Saldo aus Güter- und gesamtem Dienstleistungsverkehr – laut ersten Berechnungen von OeNB und Statistik Austria rund 1 Mrd oder 0,2% des BIP und fiel damit in etwa auf ein historisch niedriges Niveau von Ende der 1990er Jahre. Die gesamte Leistungsbilanz, einschließlich der internationalen Einkommensströme, kippte in Folge in ein Minus (–2,1 Mrd EUR oder –0,5% des BIP), was das letzte Mal vor rund 20 Jahren der Fall war, vor der Einführung des Euro als Bargeld in Österreich. In den folgenden Kapiteln werden der Reiseverkehr und der sonstige kommerzielle Dienstleistungsverkehr Österreichs im Detail betrachtet. Im Speziellen wird dabei auf die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Vereinigten Königreich nach dem Brexit eingegangen sowie, aus Anlass der Wirtschaftssanktionen als Reaktion auf den Krieg in der Ukraine, jener mit der Russischen Föderation.

Abbildung 1: **Komponenten der österreichischen Außenwirtschaft**



Quelle: OeNB, Statistik Austria.

Bis 2018 endgültige Daten, 2019 und 2020 revidierte Daten, 2021 vorläufige Daten.

¹ Davon zu unterscheiden ist die Erbringung von Dienstleistungen durch kommerzielle Präsenz im Ausland, dh durch Firmengründungen bzw Direktinvestitionen in anderen Ländern.

2 Reiseverkehr

Die Welttourismusorganisation geht für das Jahr 2021 weltweit von rund 415 Mio Ankünften von Touristen zu Übernachtungen im Ausland aus (UNWTO, 2022). Obwohl damit das historische Tief im ersten Jahr der Pandemie, 2020, aufgrund der Verringerung von Reisebeschränkungen im Zuge steigender Impfungsraten und koordinierter Zertifizierungen leicht überschritten worden sein dürfte (+4%), lag die Zahl der internationalen Ankünfte noch weit, nämlich um mehr als 70%, unter dem Niveau vor Ausbruch der Pandemie. In Österreich betrug die Zahl der Ankünfte ausländischer Touristen in heimischen Beherbergungsbetrieben 12,2 Mio. Damit wurde das außerordentlich niedrige Niveau des Jahres davor noch um fast 3 Mio oder knapp 20% unterschritten. Im Vergleich zur Situation vor Ausbruch der Pandemie im Jahr 2019, in dem ein Allzeithoch von rund 31,9 Mio ausländischer Ankünfte in Österreich verzeichnet worden war, ist die Entwicklung zwar dramatisch (rund -62%), wurde aber im internationalen Vergleich abgedefert, was hauptsächlich auf den deutschen Herkunftsmarkt im österreichischen Tourismus zurückgeführt werden kann.

Umgelegt auf die Zahl der Übernachtungen in Österreich belief sich der Ausländertourismus im Jahr 2021 auf knapp 50 Mio. Das bedeutet einen weiteren Verlust an Nächtigungszahlen im Vergleich zu 2020 um rund ein Viertel und im Vergleich zum Spitzenwert vor der Pandemie um mehr als die Hälfte. Die durchschnittliche Dauer der Aufenthalte in Österreich (4,1) hat sich gegenüber dem ersten Jahr der Pandemie etwas verringert, lag aber noch immer deutlich über den Vergleichswerten der letzten zehn Jahre. Die Pandemie hat damit den langfristigen Trend zu Kurzaufenthalten unterbrochen. Umgelegt auf die einzelnen Quartale des Jahres 2021 waren die größten Einbußen von Übernachtungen ausländischer Gäste im ersten Quartal zu verzeichnen, in dem es aufgrund des harten Lockdowns in Österreich zu einer fast völligen Schließung der Beherbergungsbetriebe gekommen ist und damit zu einem annähernden Totalausfall der Wintersaison 2020/21. In allen übrigen Quartalen des Jahres war bereits eine Erholung der Übernachtungen ausländischer Gäste festzustellen, wenngleich die Vergleichszahlen des Jahres 2019 – mit Ausnahme der Sommermonate Juli bis September – noch deutlich unterschritten wurden. Im Schlussquartal 2021 ist die Erholung durch einen nochmaligen harten Lockdown der Beherbergungs- und Gastronomiebetriebe gebremst worden.

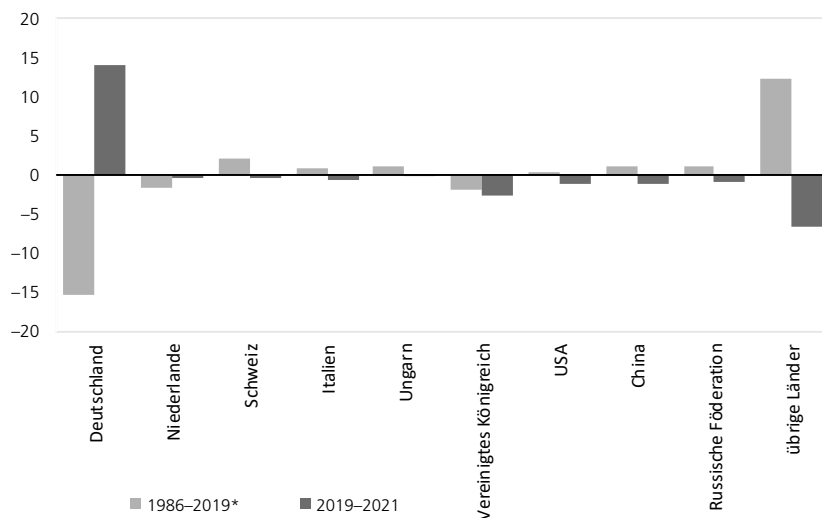
Wie haben die Pandemie bzw die Maßnahmen zu deren Eindämmung die einzelnen Bundesländer in Österreich im Jahr 2021 getroffen? Im Vergleich zum Jahr vor Ausbruch der Pandemie, 2019, hatte Wien überproportional hohe Einbußen im Auslandstourismus, gemessen an den Gästenächtigungen, zu verzeichnen, nämlich um rund 75%. Es folgten die Tourismushochburgen Salzburg (rund -58%) und Tirol (rund -55%). Im Vergleich zum ersten Jahr der Pandemie zeigten sich in Wien allerdings vorsichtige Anzeichen einer beginnenden Erholung, während Salzburg und Tirol, die stark auf den Wintertourismus ausgerichtet sind, nochmalige Rückgänge im Auslandstourismus zu verzeichnen hatten. Dabei zeitigte die Pandemie nicht nur Auswirkungen auf den Umfang des Auslandstourismus, sondern auch auf des-

sen Struktur. Tirol konnte seinen Anteil als führendes Tourismusziel für ausländische Gäste im Vergleich zu den übrigen Bundesländern noch etwas ausbauen und Kärnten erreichte den dritten Rang, den es zuletzt Ende der 2000er Jahre innehatte. Im Vergleich dazu nahm der Nächtigungsanteil Salzburgs ab und Wien verlor innerhalb Österreichs an Bedeutung, die es über viele Jahre als Stadt- und Kongress- bzw. Messedestination erreicht hatte, und fiel hinter Salzburg, Kärnten und Vorarlberg auf den fünften Rang zurück.

Wie haben sich die Herkunftsmärkte des österreichischen Tourismus im zweiten Jahr der Pandemie entwickelt? Insgesamt nahm der Anteil der ausländischen Gästenächtigungen im Vergleich zum Jahr vor der Pandemie, 2019, um rund elf Prozentpunkte auf 63% ab. Der Herkunftsmarkt Deutschland hat in der Pandemie seine Vorrangstellung innerhalb der Auslandsmärkte noch ausgeweitet um rund 14 Prozentpunkte auf 64%, während alle übrigen Herkunftsmärkte an Bedeutung verloren haben. Die regionale Diversifikation, die langfristig im österreichischen Tourismus stattgefunden hat, wurde damit vorläufig revidiert, die Konzentration auf den deutschen Herkunftsmarkt wieder auf ein Niveau von Beginn der 2000er Jahre erhöht. Dabei haben die deutschen Gäste als wichtigster Quellmarkt die Auswirkungen der Pandemie für den heimischen Tourismus abgefedert, da ihre Nächtigungszahlen unterdurchschnittlich, nämlich um weniger als die Hälfte, zurückgegangen sind. Dh, es kam das traditionelle Muster des österreichischen Tourismus, in Krisenzeiten von der Nähe zum deutschen Markt zu profitieren, deutlich zum Tragen. Zum Vergleich, die Nächtigungen aus den beiden anderen Hauptmärkten, den Niederlanden und der Schweiz, gingen um jeweils knapp 60% zurück. Zwischen 50% und 60% Rückgang an Nächtigungen hatte Österreich auch aus den wichtigsten osteuropäischen Herkunftsländern zu verzeichnen, aus der Tschechischen Republik, Polen und Ungarn. Die größten Einbußen gab es aus den Überseemärkten, die für den österreichischen Tourismus in der Pandemie – durch Grenzschließungen, Reisebeschränkungen und den Ausfall von Linienflügen – fast vollständig ausgefallen sind, darunter China und Japan, etwas gedämpfter die USA. Erodieren ist auch die Nachfrage aus dem Vereinigten Königreich und aus der Russischen Föderation. Der britische Herkunftsmarkt hatte den vorläufigen Zenit in seiner relativen Bedeutung für den österreichischen Tourismus in den 1980er Jahren erreicht. Während der 2000er Jahre gab es nochmals so etwas wie ein „revival“, seitdem nahm die Bedeutung – vor dem Hintergrund einer zunehmenden Internationalisierung der Herkunftsmärkte – tendenziell ab. Im Jahr 2019 rangierte das Vereinigte Königreich aber immer noch auf dem vierten Rang der Herkunftsmärkte mit einem Nächtigungsanteil von rund 3,3%. Die Russische Föderation hatte bis zur Annektierung der Krim im Jahr 2014 und den folgenden Sanktionen gegen das Land einen deutlichen Aufschwung als Herkunftsmarkt im österreichischen Tourismus erfahren. Danach sind die russischen Nächtigungszahlen markant zurückgegangen und hatten sich erst in den letzten Jahren vor Ausbruch der Pandemie stabilisiert. 2019 lag die Russische Föderation auf dem 14. Rang der Herkunftsländer mit einem Anteil an den gesamten ausländischen Nächtigungen von 1,1%.

Abbildung 2: Entwicklung der Marktanteile im Ausländertourismus in Österreich

Nächtigungsanteile, Veränderung in Prozentpunkten



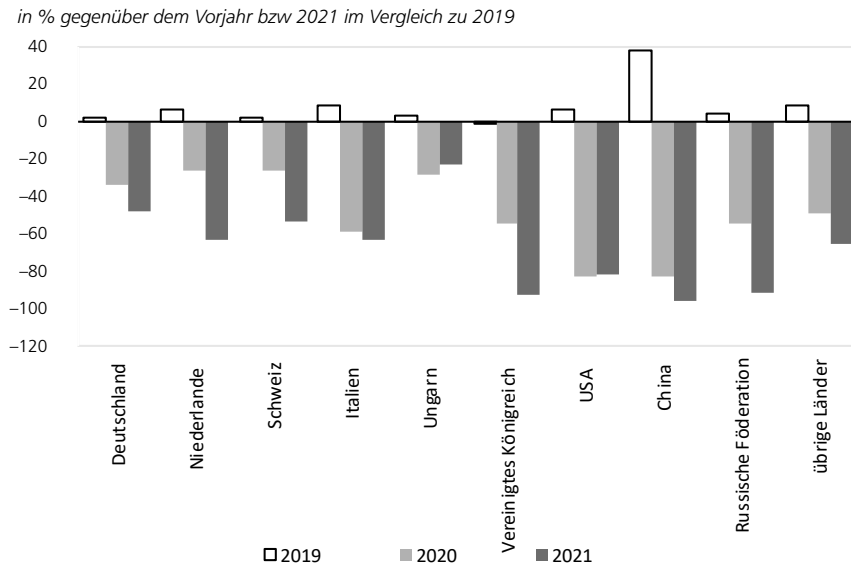
* China 2003–2019.

Quelle: Statistik Austria.

Die Entwicklung der Einnahmen aus dem Reiseverkehr im Jahr 2021 wurde durch eine Vielzahl von Einflussfaktoren bestimmt. Zu diesen zählen, wann es überhaupt möglich war, für Nächtigungen nach Österreich zu kommen, und ob das nur für Geschäftsreisen oder auch für Privatreisen der Fall war. Des Weiteren war die Aufenthaltsdauer von Belang, die im Jahr 2021 im langfristigen Vergleich hoch war. Entweder weil es sich um Geschäftsreisen handelte, wozu auch notwendige Aufenthalte aufgrund der Ausreisebestimmungen in andere Länder zählten, oder um die Verlegung des Haupturlaubs nach Österreich. Hinzu kommt die Preisentwicklung in Beherbergung und Gastronomie. Insgesamt ist die Inflationsrate in Österreich im Jahr 2021 auf den höchsten Wert seit zehn Jahren gestiegen. Der drittstärkste Preistreiber waren Restaurants und Hotels, hauptsächlich aufgrund von teureren Bewirtungsdienstleistungen. Und schließlich ist auch die Entwicklung der Herkunftsmärkte von Belang. Diese unterscheiden sich in ihrer Präferenz für Aufenthalte in der Stadt oder auf dem Land und in ihrem durchschnittlichen Ausgabeverhalten. So kommen deutsche Touristen traditionell nur in vergleichsweise geringem Ausmaß für Städtereisen nach Österreich, und auch der Anteil ihrer Übernachtungen im 4/5-Sterne-Segment der Beherbergungsbetriebe – als Indikator für das Ausgabeverhalten – fällt im Vergleich zu anderen Ländern unterproportional aus. Am bedeutendsten sind der Städtetourismus sowie die gehobene Hotellerie für Überseemärkte, die in der Pandemie zu einem großen Teil ausgefallen sind. Unter diesen Rahmenbedingungen beliefen sich die Gesamteinnahmen aus dem Reiseverkehr im Jahr 2021 laut erster Berechnung auf 8,8 Mrd EUR oder 2,2%

des BIP. Das ist auch im Vergleich zum ersten Jahr der Pandemie, 2020, ein nomineller Verlust von 3,4 Mrd EUR bzw im Vergleich zu 2019 ein Rückgang von 11,7 Mrd EUR oder fast 60% und ein historischer Tiefpunkt des Beitrags zur Wertschöpfung im Inland². Die nominellen Reiseverkehrseinnahmen, die durchschnittlich pro Ausländernächtigung im Jahr 2021 erzielt wurden, betragen nach erster Einschätzung – eine Revision anhand von Kreditkarteninformationen ist noch möglich – rund 175 EUR. Das entspricht einem relativen Rückgang von 3,5% im Vergleich zum Jahr 2019. In diesem Zeitraum dürften jedoch die Exportpreise im Tourismus laut Wifo um 5,2% zugenommen haben, was nicht nur einen nominellen, sondern auch einen herben realen Verlust für die Tourismuswirtschaft bedeutet³.

Abbildung 3: **Entwicklung der Reiseverkehrseinnahmen**



Quelle: OeNB, Statistik Austria.

2019 und 2020 revidierte Daten, 2021 vorläufige Daten.

² Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Tourismus für Österreich (Inländer- und Ausländertourismus) vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie, im Jahr 2019, haben Statistik Austria und das Wifo berechnet. Die direkten und indirekten Wertschöpfungseffekte werden auf fast 30 Mrd EUR beziffert (Statistik Austria und Wifo 2021). Das entspricht einem Beitrag zum BIP von 7,5%. Für das Jahr 2018 haben Statistik Austria und das Wifo erstmals ermittelt, dass aufgrund der gesamten Tourismuseinnahmen und der jeweiligen Branchenstruktur in den Bundesländern der Beitrag des Tourismus zum Bruttoregionalprodukt in Tirol (16,9%) und in Salzburg am höchsten ist (13,7%). In Wien fällt der Beitrag vergleichsweise gering aus (4,8%).

³ Reiseverkehrseinnahmen aus osteuropäischen (Nachbar-)Staaten waren weniger rückläufig als die Nächtigungszahlen aus diesen Ländern. Das erklärt sich aus den regionalen Besonderheiten, wie der Bedeutung von Saisoniers und Pendlern sowie dem Tagestourismus.

Die Nachfrage der Österreicher nach Reisen ins Ausland ist im Jahr 2021 deutlich angesprungen. Wurde die Reisetätigkeit im ersten Jahr der Pandemie stark eingeschränkt – laut Statistik Austria gab es um rund zwei Drittel weniger Urlaubsreisen ins Ausland als noch 2019 –, verbrachten die Österreicher vor allem ihren Sommerurlaub zur Hälfte im Ausland. Die Zahl der Auslandsreisen im dritten Quartal wurde damit mehr als verdoppelt und übertraf auch jene des Jahres 2019. Die Reisedestinationen lagen hauptsächlich in Europa bzw in Nachbarländern, Fernreisen gab es noch kaum. In Summe beliefen sich die Reiseverkehrausgaben der Österreicher im Jahr 2021 nach ersten Informationen auf 6,8 Mrd EUR, was einen Anstieg gegenüber dem Jahr 2020 um fast drei Viertel bedeutet. Im Vergleich zum Jahr 2019 waren die Ausgaben aber noch gedämpft (um rund ein Drittel weniger). Per saldo fiel der Einnahmenüberschuss aus dem Reiseverkehr, den Österreich als Tourismusland traditionell verzeichnet und der die wesentliche Stütze der Leistungsbilanz mit dem Ausland ist, auf ein historisches Tief von knapp 2 Mrd EUR oder 0,5% des BIP. Zum Vergleich, im Jahr 2019 hatte der Einnahmensaldo rund 10 Mrd EUR betragen bzw 2,5% des BIP.

3 Sonstige Dienstleistungen

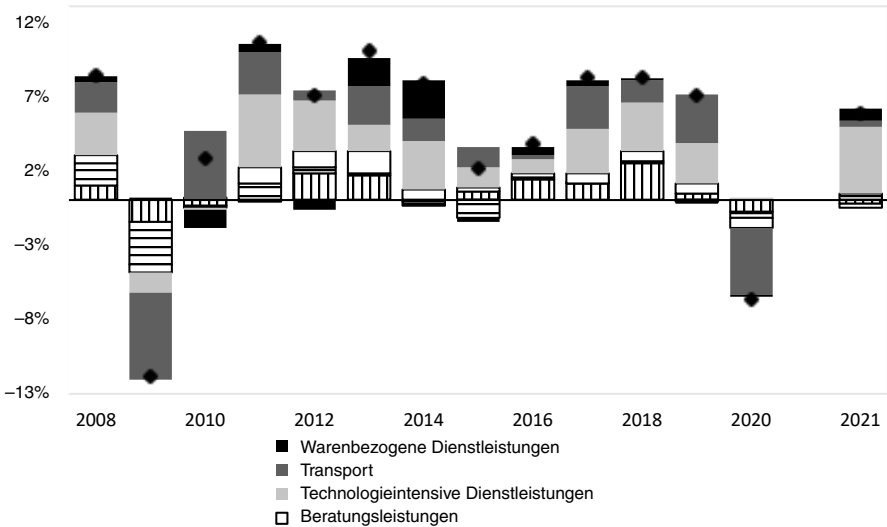
In der Entwicklung des Güterexports wurde die von den Eindämmungsmaßnahmen der COVID-19-Pandemie ausgelöste „Baisse“ bereits im zweiten Quartal 2020 durchschritten. Danach konnten sich die Exporte rasch erholen, wobei die vorläufige „Hausse“ der Entwicklung ein Jahr später, im zweiten Quartal 2021, erreicht worden sein dürfte. Der Einbruch des Exports unternehmensbezogener und persönlicher Dienstleistungen⁴ verlief im zweiten Quartal 2020 zwar weniger dramatisch als jener der Güter, doch eine so hohe Krisenresistenz, wie sich im Vergleich zum Güterverkehr im globalen Handelseinbruch 2009 gezeigt hatte, war dieses Mal nicht zu beobachten. Im Gegensatz zum Reiseverkehr dürfte aber das nominelle Niveau der Exporte vor Ausbruch der Pandemie im sonstigen Dienstleistungsverkehr im Jahr 2021 bereits überschritten worden sein – mit einem markanten Aufschwung im zweiten Quartal –, nämlich um fast 6% auf ein Niveau von 50,6 Mrd EUR oder 12,5% des BIP. Neben dem Transportwesen wurde auch die persönliche Erbringung von Dienstleistungen durch Grenzsicherungen und Beschränkungen des Personenverkehrs erschwert und die Baubranche hatte wie der Güterhandel unter Lieferfraktionen zu leiden. Der weitaus höchste Wachstumsbeitrag stammte im

⁴ Die Welthandelsorganisation gliedert den kommerziellen Dienstleistungsverkehr, neben dem Reiseverkehr, in warenbezogene Dienstleistungen, Transport und sonstige kommerzielle Dienstleistungen. Für den Zweck der Analyse werden im Folgenden die „sonstigen kommerziellen Dienstleistungen“ detailliert betrachtet, insbesondere nach dem Grad der Technologisierung, nach der Beratungsintensität und dem Zusammenhang mit dem Finanzsektor. Neben dem kommerziellen Dienstleistungsverkehr gibt es auch grenzüberschreitende Regierungsleistungen iES, die jedoch in Österreich kein nennenswertes Volumen haben.

Jahr 2021, im Vergleich zu 2019, aus den technologieintensiven Dienstleistungen (+4,5 Prozentpunkte). International haben sich die Rahmenbedingungen für den Dienstleistungsverkehr laut OECD im Jahr 2021 vorsichtig gebessert (OECD, 2022). So sind Handelsbeschränkungen, die nach wie vor den grenzüberschreitenden Austausch von Dienstleistungen beschränken, tendenziell zurückgegangen – durch weniger und vor allem weniger schädigende neue Handelsbarrieren und moderate Lockerungen –, was aber auf wenige Sektoren, insbesondere die Luftfahrt und das Bankwesen beschränkt war. Das Land mit den meisten Liberalisierungsmaßnahmen war das Vereinigte Königreich, das nach dem Brexit neue Regulierungen erlassen hat, was ua die mögliche Einreise von Vertragsdienstleistern und selbständigen Experten betrifft oder die Einführung von Basel-III-Regulierungen bei Finanzdienstleistungen⁵.

Abbildung 4: Wachstumsbeiträge im sonstigen kommerziellen Dienstleistungsexport Österreichs

in % und Prozentpunkten gegenüber dem Vorjahr bzw 2021 im Vergleich zu 2019



Quelle: OeNB, Statistik Austria.

Bis 2018 endgültige Daten, 2019 und 2020 revidierte Daten, 2021 vorläufige Daten.

Der Export warenbezogener Dienstleistungen Österreichs, worunter neben Reparaturleistungen auch die Weiterverarbeitung von Waren durch österreichische Firmen im Zuge globaler Wertschöpfungsketten fällt, ist im Jahr 2020 kaum von den Auswirkungen der Pandemie getroffen worden. Im Jahr 2021

⁵ Für Österreich hebt die OECD die erhöhten Regulierungs- bzw Überprüfungsmaßnahmen bei Direktinvestitionen in ausgewählten Dienstleistungssektoren hervor. Für den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr positiv sind die Umsetzungen von EU-Recht in der Zulassung von Ausländern im Rahmen unternehmensinterner Versetzungen sowie die Umsetzungen im Telekommunikationsgesetz, womit möglichst gleiche Ausgangsbedingungen für die Marktteilnehmer geschaffen werden sollen.

nahm dieser Dienstleistungssektor einen markanten Aufschwung, was insofern beachtenswert ist, da Österreich als Hochindustrieland tendenziell Verarbeitungsschritte ins Ausland auslagert. Die aktuelle Entwicklung lässt auf die Nachfrage nach technologie- und Know-how-intensiver Lohnveredelung schließen, ua in der Pharmaindustrie. Ob es sich darüber hinaus bereits um ein „rerouting“ von Lohnveredelung in westliche Industrieländer aufgrund der Erfahrung mit Handelsverzerrungen in der COVID-19-Pandemie handelt, kann noch nicht beantwortet werden. Das nominelle Niveau der Exporte vor Ausbruch der Pandemie ist jedenfalls im Jahr 2021 deutlich überschritten worden (rund +18% auf 2,7 Mrd EUR).

Der Transport, der traditionell den wichtigsten Dienstleistungssektor im Export Österreichs darstellt, hatte schwer unter den Eindämmungsmaßnahmen der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 zu leiden. Anhand der Gesamtentwicklung scheint die Erholung im Jahr 2021 rasch verlaufen zu sein und es konnte in nomineller Größe ein etwas höherer Exportwert als vor Ausbruch der Pandemie erzielt werden (+1% auf 16,2 Mrd EUR). Doch die Entwicklung verlief sehr holprig und unterschiedlich zwischen den Transportmedien. Zu berücksichtigen sind dabei einerseits gestiegene Transportkosten, sowohl durch Probleme in der Transportlogistik, wie Staus an den Grenzen und Engpässe in Containerfrachten, als auch durch die hohen Spritpreise, und andererseits Rückgänge in der Personenbeförderung. Im Vergleich zu 2019 sind Verluste der Erlöse im Luftverkehr und Zunahmen im See- und Straßentransport deutlich zu beobachten.

Technologieintensive Dienstleistungen bildeten während des globalen Handelseinbruchs im Jahr 2009 *die* stabile Säule im Dienstleistungsexport. Auch die COVID-19-Pandemie hat in diesem, neben dem Transport bedeutendsten Exportsektor Österreichs nur kurzfristig eine Wachstumsdelle verursacht. Im Jahr 2021, unter dem industriellen Aufschwung und dem allgemeinen Digitalisierungstrend, folgte ein rasches Wachstum, sodass das nominelle Exportniveau des Jahres 2019 deutlich überschritten worden ist (rund +14% auf 17,7 Mrd EUR). Die Technologie hat damit dem Transport den Rang als wichtigster Exportsektor Österreichs im sonstigen kommerziellen Dienstleistungsverkehr abgelassen. Getrieben wurde die Entwicklung vor allem von Architektur- und Ingenieursleistungen sowie von Computer- und Informationsdienstleistungen.

Die COVID-19-Pandemie hat dem Export von wirtschaftlichen Beratungsleistungen (Rechts- und Steuerberatung, Unternehmensberatung, Werbung und Marktforschung), die schon traditionell ein Schlusslicht im heimischen Dienstleistungsverkehr darstellen – vor allem aufgrund nichttarifärer sowie inhärenter, insbesondere sprachlicher Handelsbarrieren – deutlich geschadet. Der Exportwert lag im Jahr 2021 noch unter jenem vor Ausbruch der Pandemie (rund –3% auf 3,8 Mrd EUR).

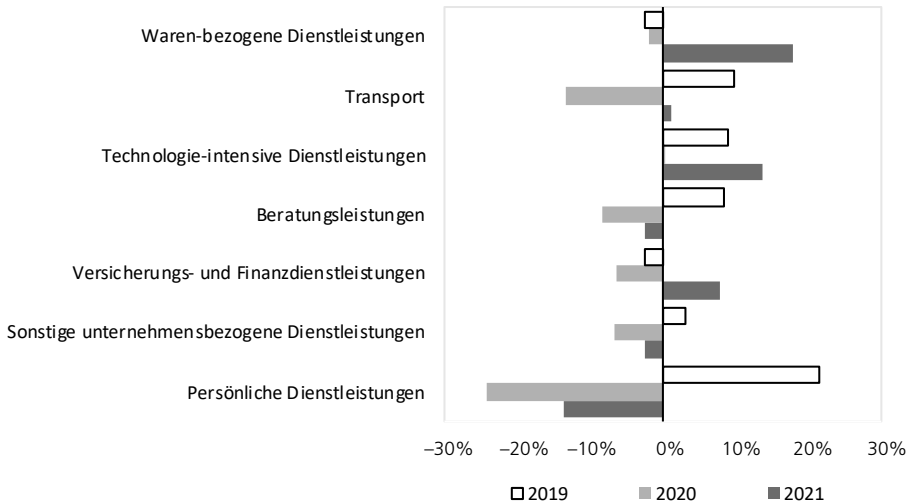
Versicherungs- und Finanzdienstleistungen haben im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise an Bedeutung im österreichischen Dienstleistungsverkehr verloren. Beim Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 waren vor allem indirekte Erlöse der Banken aus Zinsmargen und aus Händlerprovisionen und

die Direktversicherung im Ausland negativ tangiert. Im Jahr 2021 folgte eine allgemeine Erholungsphase – mit Ausnahme der Lebensversicherung –, sodass der Finanzsektor inzwischen mehr als das nominelle Niveau der Exporterlöse von 2019 erwirtschaften konnte (rund +8% auf rund 3 Mrd EUR).

Unter den sonstigen unternehmensbezogenen Dienstleistungen, die zu einem großen Teil von konzerninternen Leistungsverrechnungen bestimmt werden, ist die Bauwirtschaft im Besonderen hervorzuheben. Diese konnte zu Beginn der COVID-19-Pandemie noch geringfügig expandieren, doch im weiteren Verlauf nahmen die Friktionen im Bauwesen zu, sodass die Exporterlöse im Jahr 2021 nominell unter jenen vor Ausbruch der Pandemie lagen. Auch in Summe war das Exportniveau der sonstigen unternehmensbezogenen Dienstleistungen niedriger als noch 2019 (-2,5% auf rund 5,8 Mrd EUR).

Abbildung 5: **Entwicklung des sonstigen kommerziellen Dienstleistungsexports**

in % gegenüber dem Vorjahr bzw 2021 im Vergleich zu 2019



Quelle: OeNB, Statistik Austria.

2019 und 2020 revidierte Daten, 2021 vorläufige Daten.

Unter den Zielmärkten des sonstigen Dienstleistungsverkehrs kam der entscheidende Wachstumsbeitrag zur Steigerung des nominellen Exportniveaus über jenes des Jahres 2019 aus den EU-Staaten, ohne das Vereinigte Königreich (+5,3 Prozentpunkte). Der bedeutendste Wachstumstreiber waren dabei die Handelsbeziehungen mit Deutschland. Länder außerhalb der EU trugen nur geringfügig zum Wachstum im Jahr 2021 bei (+1/2 Prozentpunkte). Am wichtigsten für die Entwicklung des Dienstleistungsverkehrs mit Drittstaaten waren die USA. Diese überholten im Vergleich zu 2019 die Niederlande als fünft-wichtigste Exportdestination Österreichs. Das Vereinigte Königreich konnte sich nach Einschätzung des IWF rascher von der Übergangsphase des Brexits

als auch von der COVID-19-Pandemie im Jahr 2021 erholen als erwartet, ua wegen der umfangreichen und zeitnahen Impfmaßnahmen (IWF 2022). Der sonstige Dienstleistungsexport Österreichs in das Vereinigte Königreich blieb jedoch nominell deutlich unter jenem des Jahres 2019 (-15%). Damit zählte das Vereinigte Königreich nicht mehr zu den drei wichtigsten Zielländern (nach Deutschland und der Schweiz), sondern wurde darin von Italien abgelöst. Die russische Wirtschaft hat sich im Jahr 2021 vor dem Hintergrund gestiegener Energiepreise und einer starken Konsumnachfrage sehr positiv entwickelt (Weltbank 2021). Die Exporterlöse Österreichs aus dem sonstigen Dienstleistungsverkehr stiegen bereits über das nominelle Niveau vor Ausbruch der Pandemie (+5,5%). Die Russische Föderation lag damit weiterhin auf dem 12. Rang der Zielländer. Insgesamt stagnierte jedoch in etwa der Export in die ost- und südosteuropäischen Staaten (CESEE-22 -0,5%).

Box: „Wer exportiert in Österreich Dienstleistungen?“

Für das Jahr 2019, das letzte Jahr vor Ausbruch der COVID-19-Pandemie, konnten die verfügbaren Mikrodaten rund um den sonstigen Dienstleistungsverkehr Österreichs mit dem Ausland verknüpft werden, um die Unternehmensstruktur des Exports vor den wirtschaftlichen Erschütterungen darzustellen.

- Den höchsten Anteil am Exportvolumen hatte der Verkehrssektor iwS, gefolgt von der Warenindustrie, den freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen sowie von der Information und Kommunikation. Dieses Ranking macht nicht nur die Bedeutung des Transports für den kommerziellen Dienstleistungsverkehr Österreichs augenscheinlich, sondern auch dessen starke Verbindung – im Besonderen von technischen Dienstleistungen – mit dem Warenverkehr.
- Der Export in das Vereinigte Königreich wurde zur Hälfte von Firmen aus den Bereichen Verkehr und Großhandel dominiert. Der Export in die Russische Föderation war zur Hälfte auf Verkehr und Informationstechnologie zurückzuführen. Umgelegt auf die Zahl der Unternehmen entfiel die Hälfte des Exports in das Vereinigte Königreich auf rund 20 Unternehmen. Die Firmenkonzentration des Exports nach Russland war weitaus höher, denn rund die Hälfte der Exporterlöse entfiel auf vier Unternehmen.
- Kleinunternehmen (0 bis 49 Beschäftigte) hatten nur einen Anteil von weniger als einem Viertel am gesamten Exportvolumen. Dieser Anteil ist langfristig stabil, es zeigen sich jedoch Unterschiede in einzelnen Dienstleistungsarten, wobei inhärente Größenunterschiede zwischen den exportierenden Wirtschaftsbranchen zu berücksichtigen sind. Grundsätzlich unterstützen aber die persistente Größenverteilung zu Gunsten von Mittel- und Großbetrieben die Hypothese, dass eine Mindestgröße der Unternehmen Voraussetzung ist, um am internationalen Dienstleistungsverkehr teilnehmen zu können.
- Das Exportvolumen ging zu rund 50% auf heimische Unternehmen zurück, die andere Hälfte auf ausländisch kontrollierte Unternehmen. Den höchsten Anteil hatten österreichische Firmen in der grenzüberschreitenden Versicherung, im Bau und im Transport. Umgekehrt dominierten ausländisch kontrollierte Firmen die Lohnveredelung in Österreich sowie die internationale Erbringung von technologieintensiven Dienstleistungen (Forschung und Entwicklung, Telekommunikations-, Computer- und Informationsdienstleistungen).

- Die Verteilung der Exporterlöse auf die einzelnen Bundesländer in Österreich kann nur ein Indiz für die inländische Regionalstruktur des Dienstleistungsverkehrs sein, da die zugrunde liegende Firmenbefragung auf den Unternehmenssitz in Österreich und nicht auf Betriebsstätten abstellt. Infolgedessen hat Wien in allen Dienstleistungsarten mit Ausnahme des Baus den größten Exportanteil. In den technologieintensiven Dienstleistungen, die den Nettoerlös Österreichs aus dem sonstigen Dienstleistungsverkehr bestimmen, ist in absoluter Größe zudem Oberösterreichs Industriepark ausschlaggebend. In relativer Betrachtung, unter Berücksichtigung der jeweiligen Bundesländerstruktur, hat hingegen der Technologiesektor die weitaus größte Bedeutung in den südlichen Bundesländern, Kärnten und Steiermark, sowie im Burgenland.

Die Entwicklung des Imports im sonstigen Dienstleistungsverkehr verlief im Jahr 2021 nach ersten Informationen langsamer als jene der Exporte, doch wurde das nominelle Niveau des Jahres 2019 ebenfalls überschritten (+2,5% auf 49,8 Mrd EUR). Die Aufwendungen für die Auslagerung von Produktionsschritten ins Ausland gingen im Vergleich zum Jahr 2019 zurück, was im Gegensatz zum Export von Lohnveredelung aus Österreich steht, und auch die Entwicklung des Imports technologieintensiver Dienstleistungen verlief deutlich verhaltener als jene des Exports. Grundsätzlich spielt der Technologiesektor im Zukauf von Dienstleistungen aus dem Ausland eine geringere Rolle als im Export, was sich durch den höheren Rang Österreichs als modernes, wissensbasiertes Industrieland in den internationalen Wertschöpfungsketten erklärt. Für ausländische Transportleistungen wurden in etwa dieselben nominellen Aufwendungen getätigt wie vor der COVID-19-Pandemie. Damit war der Transport weiterhin die wichtigste Importkategorie für die heimischen Unternehmen. Unter den Herkunftsmärkten der heimischen Dienstleistungsimporte trug überwiegend die EU zur Erholung im Vergleich zu 2019 bei (rund +2 Prozentpunkte). Die Wachstumstreiber waren die Handelsbeziehungen mit Irland und Polen. Außerhalb der EU trug vor allem der sonstige Dienstleistungsverkehr mit den USA zur Entwicklung bei. Wie auch die Exporte nahmen Importaufwendungen gegenüber dem Vereinigten Königreich im Vergleich zu 2019 ab, sodass das gesamte nominelle Dienstleistungsvolumen (Exporte und Importe) um 11% zurückging. Sonstige Dienstleistungsimporte aus der Russischen Föderation, die hauptsächlich in Transportleistungen bestehen, nahmen in nomineller Rechnung zu.

Per saldo verzeichnete Österreich im Jahr 2021 nach ersten Berechnungen einen geringfügigen Überschuss aus dem sonstigen Dienstleistungsverkehr (0,8 Mrd EUR oder 0,2% des BIP), sodass der langfristige Trend hin zu einem negativen Beitrag zur Leistungsbilanz mit dem Ausland unterbrochen wurde. Wie auch vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie, im Jahr 2019, war Österreich per saldo Dienstleistungsimporteur in allen Dienstleistungsarten mit Ausnahme des Technologiesektors. Durch die hohe Wachstumsdynamik im Export technologieintensiver Dienstleistungsarten konnten die Mittelabflüsse in den übrigen Sektoren kompensiert werden. In regionaler Betrachtung nahm das Handelsdefizit mit der EU seit 2019 markant ab (um 1,6 auf -1 Mrd EUR), wäh-

rend der Handelsüberschuss mit Drittstaaten in etwa stabil blieb (1,8 Mrd EUR). Die höchsten Einnahmenüberschüsse erzielte Österreich aus Deutschland, der Schweiz und Italien. Markant negativ schlug der sonstige Dienstleistungsverkehr mit Ost- und Südosteuropa (CESEE-22) zu Buche. Das Handelsdefizit mit dem Vereinigten Königreich hat sich seit dem Brexit und der COVID-19-Pandemie vervielfacht. Die Handelsbeziehungen mit der Russischen Föderation sind weiterhin in etwa ausgeglichen. Zum Vergleich, der Güterhandel bilanzierte 2021 nach erster Einschätzung negativ im Ausmaß von –1,7 Mrd EUR oder –0,4% des BIP, wobei der Bedarf an ausländischen Vorleistungen durch den Lagerabbau in der raschen Erholungsphase von der Pandemie, Lieferfraktionen und der Anstieg der Energiepreise zu berücksichtigen sind. Regional hat sich das Handelsdefizit mit der EU wie im sonstigen Dienstleistungsverkehr verringert, doch der Überschuss im Güterhandel mit Drittstaaten ist eingebrochen. Im Speziellen blieb der Handelsüberschuss mit dem Vereinigten Königreich stabil, jener mit der Russischen Föderation kippte in ein markantes Defizit.

4 Literatur

IMF (2022), United Kingdom – 2021 Article IV Consultation, Country Report No. 22/56.
 OECD (2022), Services Trade Restrictiveness Index: Policy trends up to 2022, February 2022.

Statistik Austria und Wifo (2021), Bericht über die Bedeutung, Entwicklung und Struktur von Tourismus und Freizeitwirtschaft in Österreich im Jahr 2020, April 2021.

UNWTO (2022), World Tourism Barometer, January 2022.

World Bank Group (2021), Russia Economic Report, 46th issue, December 2021.

Austria's trade in services

In the second year of the COVID-19-pandemic, the development of receipts in international services transactions was rather mixed, causing structural shifts in the external sector. Due to shutdowns in accommodation establishments and travel warnings, receipts from international travel in Austria fell to approximately 9 EUR bn or 2.2% of GDP. This means a severe nominal loss for the second year in a row, due to loss compared to 2020, due to the fallout of the winter season 2020/21, and a low point in the contribution to the Austrian GDP in historic perspective. In transportation, the rebound of foreign business was bumpy due to losses in passenger transport, mainly in air traffic, and high transportation costs. Also other services sectors, like construction and economic advisory services, only earned receipts lower than 2019. Travel restrictions and disruptions in supply chains added to this development. Export receipts from processing foreign goods in Austria as part of global production chains although surpassed the 2019 level markedly as did receipts from technology-intensive services. Also the financial sector already earned higher export receipts than before the outbreak of the pandemic. In sum, Austria's exports of other services – apart from travel – amounted to approximately 51 bn EUR or 12.5% of GDP. On balance, taking all services sectors and imports into account, Austria yielded 2.7 bn EUR or 0.7% of GDP. This is many times

lower than in 2019. As a result, trade in services could not contribute to offsetting the deficit in international income as well as in trade in goods. The current account therefore tipped over to a deficit, which was last time realised 20 years ago, before the Euro was introduced as cash in Austria.

JEL Code: F140

Aktuelle Entwicklungen der österreichischen Direktinvestitionen

Thomas Cernohous

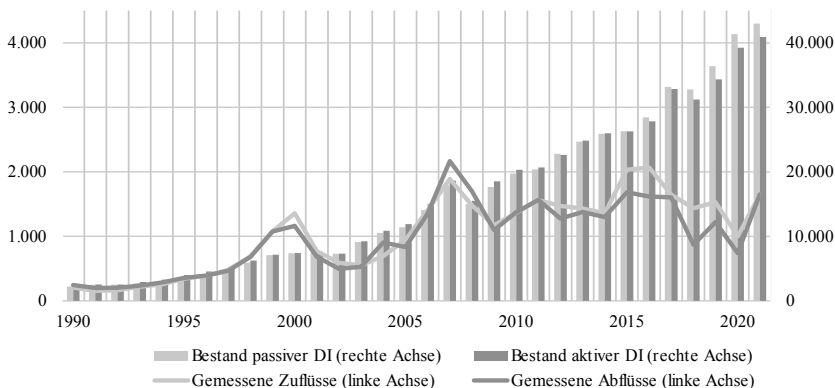
Nach Rückgängen im ersten Pandemiejahr 2020 konnten im Jahr 2021 ausländische Direktinvestitionen in Österreich, sowie österreichische Direktinvestitionen im Ausland eine starke Erholung verzeichnen. Die neuen Rekordbestände betragen zum Jahresresultimo bei passiven Direktinvestitionen 175,1 Mrd EUR, bei aktiven Direktinvestitionen 215,9 Mrd EUR. Die Zuwächse waren hauptsächlich transaktionsbedingt, vermutlich trugen auch Nachholeffekte von verschobenen Investitionsprojekten zu dieser positiven Entwicklung bei. Zusätzlich haben Preiseffekte durch die Erholung an den Aktienmärkten sowie die relative Schwäche des Euro zu den neuen Höchstständen beigetragen.

1 Globales Umfeld

Die globalen Direktinvestitionsflüsse und Bestände (Abbildung 1) haben sich im Jahr 2021 deutlich stärker erholt als bisher angenommen. Die UNCTAD geht in ihrer Schätzung¹ vom Jänner 2022 von Nettozuflüssen in der Höhe von 1,65 Billionen USD aus, was einem Zuwachs von 77% gegenüber dem ersten Pandemiejahr 2020 entspricht. Von dieser Erholung konnten in erster Linie entwickelte Länder profitieren, die Zuflüsse haben sich von einem sehr geringen Niveau im Jahr 2020 auf 777 Mrd USD im Jahr 2021 etwa verdreifacht. Der Zuwachs in Entwicklungsländern betrug gemäß den UNCTAD-Schätzungen +30%. Der geschätzte Bestand an globalen Direktinvestitionen belief sich per 31. Dezember 2021 auf 43,0 Billionen USD.

Abbildung 1: **Weltweite Direktinvestitionsflüsse und -bestände**

in Mrd USD



Quelle: UNCTAD.

¹ UNCTAD, 2022.

Gründe für die starke Erholung waren vor allem günstige Finanzierungsbedingungen sowie staatliche Förderprogramme zum Abfedern des pandemiebedingten Einbruchs.

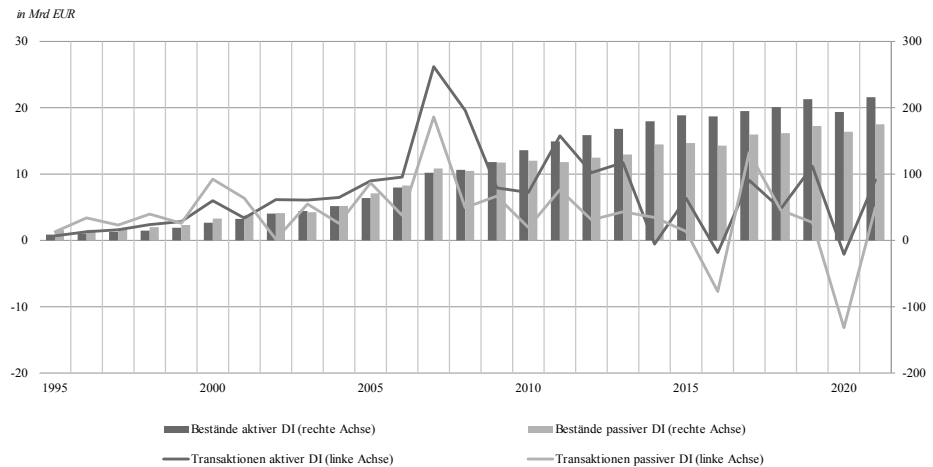
Der Ausblick der UNCTAD für das Jahr 2022 ist positiv, allerdings werden geringere Zuwachsraten als 2021 erwartet. Investitionen in Infrastrukturprojekte werden eine wichtige Rolle spielen. Als Risiken werden etwa weitere Pandemiewellen sowie die nach wie vor bestehenden Probleme bei internationalen Lieferketten genannt. Mögliche Auswirkungen des Krieges in der Ukraine sind in dieser Schätzung noch nicht enthalten.

2 Aktuelle Entwicklungen in Österreich

2.1 Highlights

Nach dem Rückgang von Direktinvestitionsbeständen von und nach Österreich im Jahr 2020 kam es 2021 dem internationalen Trend folgend zu einer deutlichen Erholung. Passive Direktinvestitionen legten transaktionsbedingt um 4,9 Mrd EUR zu und erreichten einen Bestand von 175,1 Mrd EUR. Aktive Direktinvestitionen verzeichneten sogar Zuflüsse von 9,1 Mrd EUR und erreichten, auch dank starker Wechselkurseffekte, einen Bestand von 215,9 Mrd EUR. Beide Seiten lagen zum Jahresultimo 2021 damit sogar leicht über dem Vor-Pandemie-Niveau und erreichten somit neue historische Höchstmarken (Abbildung 2).

Abbildung 2: **Österreichische Direktinvestitionsflüsse und -bestände**



Quelle: OeNB.

Bis 2018 endgültige Daten, 2019–2020 revidierte Daten, 2021 provisorische Daten.

Der Rückgang im Jahr 2020 war nicht ausschließlich auf Pandemieeffekte zurückzuführen. Es fanden auch bereits länger geplante größere Desinvestitionen bei passiven Direktinvestitionen statt. So ging beispielsweise die Übernahme

von Borealis durch die OMV als Rückgang von ca 4 Mrd EUR in die Statistik ein².

2.2 Passive Direktinvestitionen im Detail

Die Veränderungsrechnung (Tabelle 1) zeigt die Bestandsveränderungen des Jahres 2021 bei passiven Direktinvestitionen aufgegliedert nach Transaktionen, Wechselkurseffekten, anderen Preiseffekten sowie sonstigen Veränderungen. Der wichtigste Faktor für die Anstiege waren Transaktionen, darunter fallen etwa Neuinvestitionen, Übernahmen österreichischer Unternehmen durch ausländische Investoren und reinvestierte Gewinne. Sie sind eine Saldogröße und werden durch Kapitalherabsetzungen oder Übernahmen von heimischen Investoren (wie im oben erwähnten Fall *OMV/Borealis*) reduziert.

Tabelle 1: **Veränderungsrechnung passive Direktinvestitionen 2021**

<i>in Mrd EUR</i>	
Bestand zum 1.1.	166,9
Transaktionen	4,9
Wechselkurseffekte	-0,4
Preiseffekte	3,9
Sonstige Veränderungen	-0,2
Bestand zum 31.12.	175,1

Quelle: OeNB.

Anmerkung: Daten für 2021 vorläufig.

Ein großer Geschäftsfall des Jahres 2021, der sowohl passive als auch aktive Direktinvestitionen betraf, war die Übernahme der polnischen *Aviva* durch die deutsche *Allianz Versicherung*³. Diese übernahm das Lebens- und Schaden-/Unfallversicherungsgeschäft der *Aviva-Gruppe*, sowie Anteile eines Tochterunternehmens der polnischen Versicherungsgruppe um 2,5 Mrd EUR. Österreich war insofern betroffen, als der Erwerb über die österreichische Tochter *Allianz Holding eins GmbH* erfolgte.

Im Transaktionswert ebenfalls enthalten sind die Zukäufe vom US-Immobilienkonzern *Starwood* an der *CA Immobilien Anlagen AG* („CA Immo“). Neben einem Angebot an bestehende Aktionäre wurde auch ein 6%-Anteil der *s Immo AG* erworben⁴. Der amerikanische Investor hält nun bereits ca 57% der an der an der Wiener Börse notierten Immobiliengesellschaft.

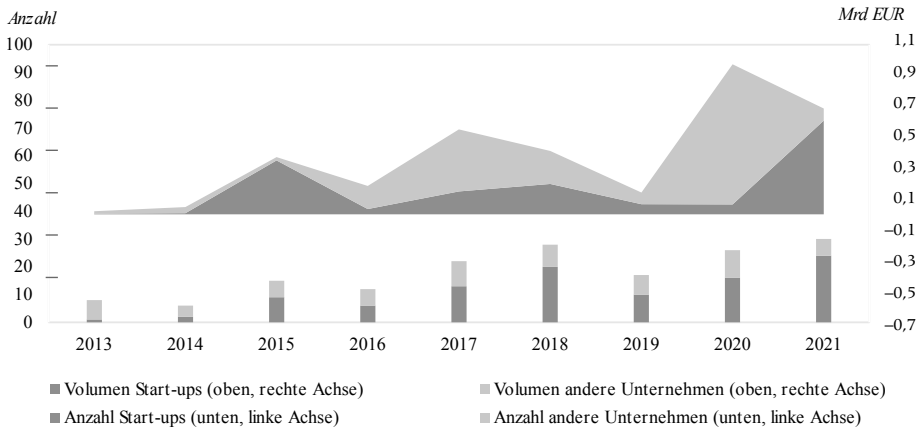
² <https://www.borealisgroup.com/news/omv-and-mubadala-complete-borealis-transaction>.

³ https://www.allianz.com/de/presse/news/finanzen/beteiligungen/210326_Allianz-vereinbart-die-Uebernahme-von-Aviva-Polen.html.

⁴ <https://kurier.at/wirtschaft/starwood-capital-wird-mehrheitseigentuerin-der-ca-immo/401446294>.

Ein weiterer nennenswerter Deal des Jahres 2021 betraf die heimische Start-up-Szene. Die auf Software für Ladestationen spezialisierte *has.to.be GmbH* aus Salzburg wurde um 250 Mio EUR an *ChargePoint* verkauft⁵. Dieses US-Unternehmen ist ein Big Player der Branche und plant bis 2025 weltweit die Errichtung von 2,5 Mio Ladestationen⁶. Ausländisches Kapital für heimische Start-ups ist zunehmend in Direktinvestitionsstatistiken sichtbar, wenn auch noch auf relativ geringem Niveau. Am deutlichsten sichtbar sind diese Transaktionen in der Branche „Information und Kommunikation“ (Abbildung 3).

Abbildung 3: **Eigenkapitalzufuhren bei passiven Direktinvestitionen von Start-ups der Branche „Information und Kommunikation“**



Quelle: OeNB.

Bis 2018 endgültige Daten, 2019–2020 revidierte Daten, 2021 provisorische Daten.

Österreichische Start-ups konnten sich in den vergangenen Jahren bei der fortschreitenden Digitalisierung immer besser bei ausländischen Investoren positionieren⁷.

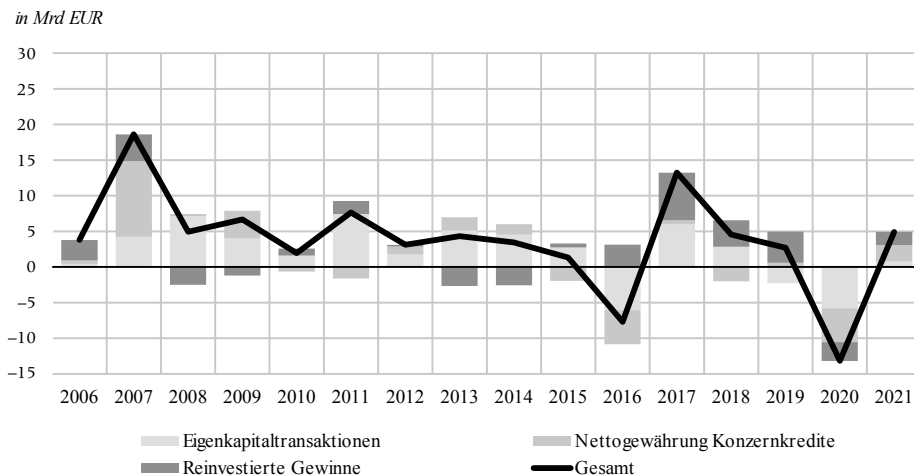
Bei nichttransaktionsbedingten Veränderungen der passiven Direktinvestitionen sind die positiven Preiseffekte von +3,9 Mrd EUR mit Abstand am größten. Grund dafür war die Erholung der Börsenkurse nach dem Einbruch im Jahr 2020 im Zuge der Coronapandemie. Wechselkurseffekte (–0,4 Mrd EUR) sowie sonstige Veränderungen (–0,2 Mrd EUR) spielten nur eine untergeordnete Rolle.

Die +4,9 Mrd EUR Transaktionen können in ihre Komponenten Eigenkapital, Gewährung von Konzernkrediten und reinvestierte Gewinne zerlegt werden (Abbildung 4).

⁵ <https://brutkasten.com/hastobe-exit/>.

⁶ <https://www.elektroauto-news.net/2018/chargepoint-25-millionen-ladestationen-bis-2025>.

⁷ Eine Analyse zu diesem Thema findet sich in einer Ausgabe der OeNB-Publikationsreihe „Statistiken – Daten und Analysen“: <https://www.oenb.at/Publikationen/Statistik/Statistiken---Daten-und-Analysen.html#toc00>.

Abbildung 4: **Passive Direktinvestitionen nach Komponenten**

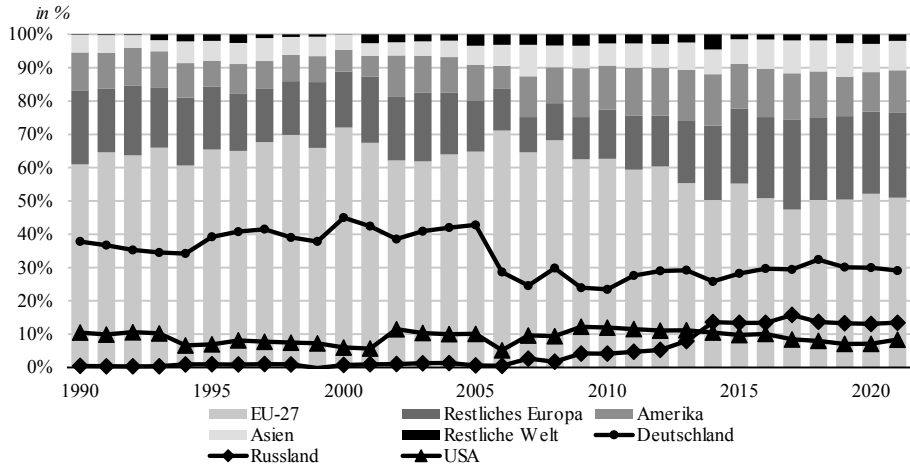
Quelle: OeNB.

Bis 2018 endgültige Daten, 2019–2020 revidierte Daten, 2021 provisorische Daten.

Hierbei zeigt sich, dass konzerninterne Kredite mit +2,3 Mrd EUR der größte Einflussfaktor waren. Diese sind volatil als Eigenkapitaltransaktionen, beispielsweise fallen konzerninterne Handelskredite und Cash-Pooling darunter. Diese Art von Geschäften hat naturgemäß einen kurzlebigeren Charakter als etwa die Zuführung von Eigenmitteln in Form einer Kapitalerhöhung. Es werden aber durchaus auch längerfristige Finanzierungen innerhalb von verbundenen Unternehmen über Fremdkapital abgewickelt oder Eigenkapital durch konzerninternes Fremdkapital ersetzt. Der Saldo aus Investitionen und Desinvestitionen bei Eigenkapitaltransaktionen betrug +0,7 Mrd EUR, die noch auf Schätzungen beruhenden reinvestierten Gewinne betragen +1,8 Mrd EUR.

Die regionalen Marktanteile bei Beständen passiver Direktinvestitionen durch ausländische Investoren (Abbildung 5) wiesen für 2021 nach wie vor die Europäische Union als wichtigste Herkunftsregion aus. Mehr als die Hälfte aller Direktinvestitionen in Österreich stammte aus einem der 27 EU-Staaten. Der Anteil Deutschlands ist aufgrund seiner Größe extra ausgewiesen und lag wie in den vergangenen Jahren etwa bei 30%. Die zweitwichtigste Herkunftsregion ist das sonstige Europa (25,5%) mit Russland (13,4%) als dominantem Faktor. Obwohl die langfristigen Folgen des Ukraine-Krieges noch nicht zur Gänze abschätzbar sind, ist von einem Rückgang des Anteils russischer Investoren auszugehen. So musste bereits die von Russland kontrollierte *Sberbank* in Österreich ihren Geschäftsbetrieb einstellen⁸.

⁸ <https://www.trend.at/wirtschaft/aus-sberbank-oesterreich-12451527>.

Abbildung 5: **Regionalverteilung passiver Direktinvestitionsbestände**

Quelle: OeNB.

Bis 2018 endgültige Daten, 2019–2020 revidierte Daten, 2021 provisorische Daten.

Der Anteil von Investoren aus dem amerikanischen Doppelkontinent (12,8%), allen voran die Vereinigten Staaten (8,4%), konnte 2021 im Vergleich zum Vorjahr zulegen, etwas durch die Zukäufe von *Starwood* bei der *CA Immo*. Investoren aus Asien erzielten leichte Zuwächse von Marktanteilen auf 8,8%, Investoren aus den übrigen Weltregionen verzeichneten einen Rückgang auf 1,9%.

2.3 Aktive Direktinvestitionen im Detail

Das neue Allzeithoch von aktiven Direktinvestitionsbeständen zum Jahresultimo 2021 betrug 215,9 Mrd EUR. Damit wurde der bisherige Höchstwert des Jahres 2019 (213,0 Mrd EUR) um 2,9 Mrd EUR übertroffen. Die Veränderungsrechnung in Tabelle 2 zeigt die Einflussfaktoren. Mit +9,1 Mrd EUR ist der Transaktionssaldo bei aktiven Direktinvestition eindeutig der treibende Faktor.

Tabelle 2: **Veränderungsrechnung aktive Direktinvestitionen 2021**

in Mrd EUR	
Bestand zum 1.1.	201,3
Transaktionen	9,1
Wechselkurseffekte	3,9
Preiseffekte	1,9
Sonstige Veränderungen	-0,3
Bestand zum 31.12.	215,9

Quelle: OeNB.

Anmerkung: Daten für 2021 vorläufig.

Besonders große Transaktionen waren im Jahr 2021 bei aktiven Direktinvestitionen in Polen zu beobachten (+8,3 Mrd EUR). Ein großer Einzelfall (*Allianz übernimmt polnische Aviva*), der sich in den Daten wiederfindet, wurde bei im vorangegangenen Kapitel erläutert. Ebenfalls auf Expansionskurs in Polen bzw Finnland ist die österreichische *Mayr-Melnhof Gruppe*. Die polnische Kartonfirma *Kwidzyn*⁹ wurde um 670 Mio EUR, die finnische *Kotkamills*¹⁰ um 425 Mio EUR erworben. Zusätzlich zu den oben erwähnten Geschäftsfällen in Polen hat eine eher als technische Konzernrestrukturierung zu bezeichnende Transaktion eines anderen österreichischen Investors die Transaktionen deutlich erhöht. Bisher über eine niederländische Einheit gehaltene polnische Unternehmensbeteiligungen werden nun von einer österreichischen Gesellschaft gehalten, was zu einer Erhöhung der Direktinvestitionen führte.

Auf der anderen Seite waren nennenswerte negative Transaktionssalden in Norwegen (ua durch den Verkauf eines Ölfelds der *OMV*¹¹), Brasilien und Frankreich zu verzeichnen.

Ein weiterer wichtiger Baustein für die stark gewachsenen Bestände waren positive Wechselkurseffekte (Tabelle 3). Besonders Investments in USD (+1,1 Mrd EUR), Schweizer Franken (+0,7 Mrd EUR) und Tschechischen Kronen (+0,7 Mrd) profitierten von der relativen Schwäche des Euro. Insgesamt beliefen sich die Wechselkurseffekte bei aktiven Direktinvestitionen auf +3,9 Mrd EUR.

Tabelle 3: Wechselkurseffekte bei aktiven Direktinvestitionen

Ausgewählte Währungen in Mrd EUR		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
AED	Dirham	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,3	0,3	0,1	-0,5	0,2	0,1	-0,6	0,5
CHF	Schweizer Franken	-0,1	-0,1	0,6	0,0	0,9	0,2	0,0	-0,1	0,1	0,8	0,1	-0,7	0,6	0,3	0,0	0,7
CZK	Tschechische Krone	0,3	0,2	0,0	0,1	0,5	-0,2	0,3	-0,9	-0,1	0,3	0,0	0,6	-0,1	0,1	-0,4	0,7
GBP	Pfund Sterling	0,1	-0,4	-1,1	0,3	0,2	0,1	0,1	-0,1	0,4	0,4	-0,9	-0,3	-0,1	0,2	-0,3	0,4
NOK	Norwegische Krone	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	0,1	-0,2	0,0	0,0	-0,1	0,0
PLN	Polnischer Zloty	0,1	0,2	-0,4	0,0	0,1	-0,4	0,4	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,3	-0,2	0,0	-0,3	0,0
RUB	Russischer Rubel	0,0	-0,1	-0,5	-0,2	0,3	-0,1	0,2	-0,8	-2,8	-0,4	1,1	-0,3	-0,6	0,8	-1,6	0,3
TRY	Türkische Lira	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,7	0,2	-1,0	0,2	-0,5	-0,6	-0,4	-0,4	-0,1	-0,5	-0,4
UAH	Hrywnia	-0,1	-0,3	-1,7	-0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,5	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,2	0,1
USD	US-Dollar	-0,3	-0,3	0,2	-0,1	0,5	0,3	-0,2	-0,4	1,3	1,9	0,6	-0,9	0,8	0,3	-1,2	1,1

Quelle: OeNB.

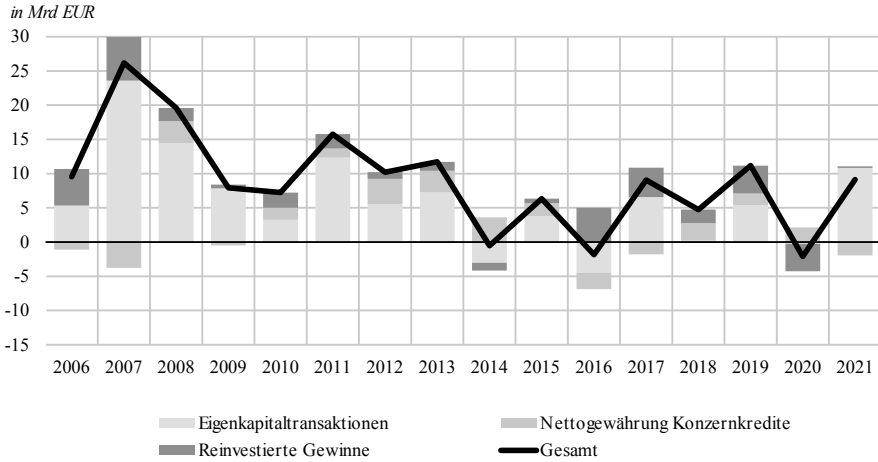
Die Aufgliederung nach Komponenten (Abbildung 6) zeigt deutlich, dass 2021 vor allem Eigenkapitaltransaktionen stattgefunden haben (+10,8 Mrd). Die Nettogewährung von Konzernkrediten war hingegen rückläufig (-2,0 Mrd EUR). Die geschätzten Unternehmensgewinne abzüglich ausbezahlter Dividenden beliefen sich auf +0,2 Mrd EUR.

⁹ <https://industriemagazin.at/artikel/grosse-uebernahme-von-mayr-melnhof-in-polen/>.

¹⁰ <https://www.diepresse.com/5909466/mayr-melnhof-karton-kauft-finnische-kotkamills-um-425-mio-euro>.

¹¹ https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20211217_OTS0174/omv-schliesst-verkauf-ihrer-anteile-am-norwegischen-oelfeld-wisting-ab.

Abbildung 6: **Aktive Direktinvestitionen nach Komponenten**

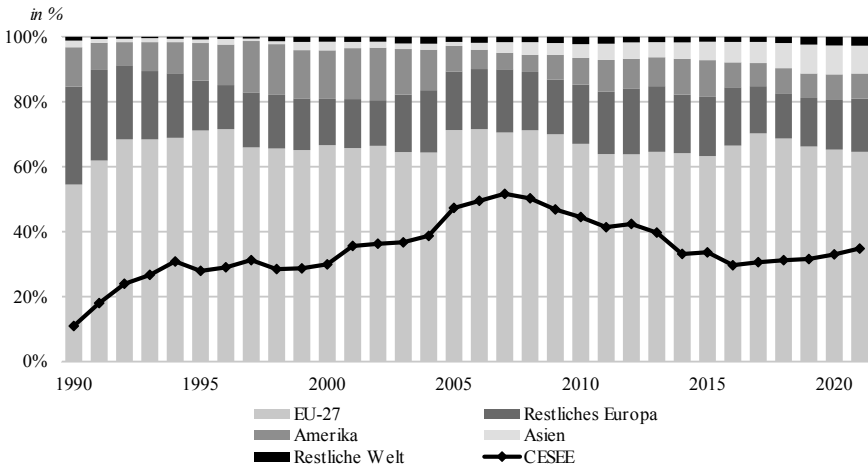


Quelle: OeNB.

Bis 2018 endgültige Daten, 2019–2020 revidierte Daten, 2021 provisorische Daten.

Die langfristigen Trends der Verteilung auf die Zielregionen ist in Abbildung 7 dargestellt. Der für österreichische Investoren historisch besonders wichtige CESEE-Raum gewinnt, nach einer langen Konsolidierungsphase, die bis 2016 andauerte, nun bereits seit fünf Jahren wieder an Bedeutung. 34,9% aller österreichischen Direktinvestitionen waren Ende 2021 in dieser Region investiert.

Abbildung 7: **Regionalverteilung aktiver Direktinvestitionsbestände**



Quelle: OeNB.

Bis 2018 endgültige Daten, 2019–2020 revidierte Daten, 2021 provisorische Daten.

Der EU-27-Raum insgesamt (inkl der Überschneidungsmenge mit den CESEE-Ländern) blieb jedoch nach wie vor die wichtigste Zielregion (64,6%). An zweiter Stelle folgte das restliche Europa mit 16,4%. Bei den außereuropäi-

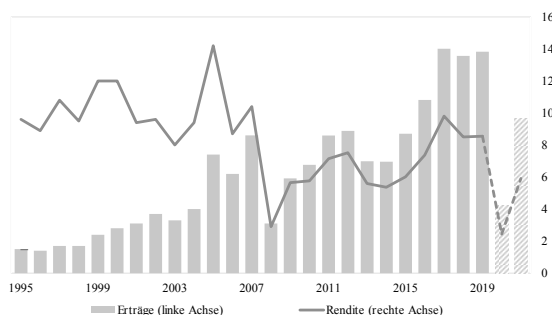
schen Zielregionen hat sich Amerika (7,8%) wieder etwas an Asien (8,6%) angenähert. Die übrigen Weltregionen verblieben auf konstant niedrigem Niveau (2,7%).

2.4 Erträge

Die Erträge aus Direktinvestitionen bestehen zum überwiegenden Teil aus den Gewinnen, die Direktinvestitionsunternehmen erzielen, und zu einem kleinen Teil aus den Zinsen, die für konzerninterne Kredite verrechnet werden. Der Timelag bis zum Vorliegen endgültiger Daten ist hier besonders groß, da Gewinn- und Verlustrechnungen von allen relevanten Unternehmen eingeholt werden müssen. Für die Jahre 2020 und 2021 liegen daher nur Schätzungen vor, die aufgrund der Pandemie mit besonders hoher Unsicherheit behaftet sind. Für passive Direktinvestitionen (Abbildung 8) wie auch für aktive Direktinvestitionen (Abbildung 9) werden für 2021 jedoch deutlich höhere Erträge erwartet als für 2020.

Abbildung 8: **Erträge passiver Direktinvestitionen**

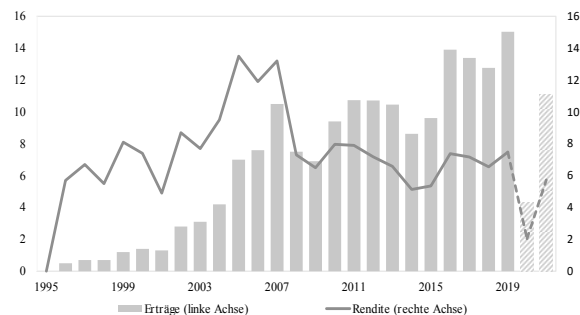
in Mrd EUR



Quelle: OeNB.

Abbildung 9: **Erträge aktiver Direktinvestitionen**

in Mrd EUR



Quelle: OeNB.

3 Literatur

IMF (2009), Balance of Payments and International Investment Position Manual, Sixth Edition (BPM6), Washington 2009.

OECD (2008), Benchmark Definition of Foreign Direct Investment, Fourth Edition (BD4), OECD, 2008.

OeNB (2022), Cernohous, Thomas; Plakolm, David: Start-ups in Österreich und ihre außenwirtschaftliche Relevanz. In Statistiken – Daten und Analysen.

UNCTAD (2022), World Investment Trends Monitor No. 40, January 2022, New York and Geneva 2022.

Austrian foreign direct investment – recent development

After a setback in 2020 direct investment in Austria, and Austrian direct investment abroad, had a strong rebound in 2021. Austria's inward (175,1 bn EUR) and outward FDI stocks (215,9 bn EUR) hit new record highs. The major factor were positive net transactions. It can be assumed that some of them were catch-up effects due to postponed projects in 2020. Additionally, good stock market performance and positive exchange rate effects lifted Austrian FDI stocks.

JEL Code: F2

Special topic:
Reglobalisation: Changing patterns

1

Public policy landscape

1.1

The role of politics

The multilateral trading system and trade cooperation in a time of great change and stress

Robert B. Koopman

The underpinnings of the multilateral trading system, first officially agreed to in 1947 with a number of updates that eventually lead to the creation of the WTO in 1995, are now being stressed by geopolitical tensions and increasingly prevalent global coordination challenges. The failure to advance the Doha Round negotiations, the rise of trade conflict, combined with global common challenges around health and climate change, have brought a spotlight onto the WTO, and its ability to provide a foundation for addressing the challenges of the 21st century. Much press coverage and many pundits declare an institution in crisis and outdated. I argue that the WTO's foundational agreements, while dated, remain more solid and relevant than appears on the surface, but new geopolitics and global common challenges bring into sharp focus the need for updating and revitalising the institution.

The underpinnings of the multilateral trading system, first officially agreed to in 1947, and with a number of updates over the years that led to the creation of the WTO in 1995, are now being stressed by geopolitical tensions and increasingly prevalent global coordination challenges. The failure to advance the Doha Round negotiations, the rise of trade conflict, combined with global common challenges around health and climate change have brought a spotlight onto the WTO, and its ability to provide a foundation for addressing the challenges of the 21st century. Much press coverage and many pundits declare an institution in crisis and outdated. Below I argue that the WTO's foundational agreements, while dated, have remained more solid and relevant than appears on the surface, but new geopolitics, particularly the war in Ukraine and ongoing global common challenges, bring into sharp focus the need for updating and revitalising the institution.

The GATT, born in 1947, and building on failed attempts to create the International Trade Organization, aimed to increase the costs of war by increasing the commercial integration of countries. It did so by solidifying and regularizing cross border commercial relations through reducing trade costs, mainly but not exclusively tariffs, based on the principles of equal treatment across countries and with domestic industry, and transparency in policy setting and implementation. By the time five negotiating rounds had been completed and the Uruguay Round Agreement created the WTO in 1995, the organisation had grown from a small club of 23 countries to 128 members. And now in 2022 there are 164 members responsible for 98% of global trade, and the original GATT agreements are supplemented by the General Agreement on Trade in Services, the Agreement on Agriculture, and the Trade Related Intellectual Property Agreement, among others. The expansion of economic and topical

coverage has helped ensure that global commerce operates based on a set of foundational rules and understandings. Global trade in 1995 was more than 15 times the level of 1950, and by 2020 was over 40 times greater than in 1950. Between 1995 and 2015 developing countries share of global GDP grew from 20% to 39%, while their share of global merchandise exports grew from 25% to 46%. Similarly the share of people living in extreme poverty fell from 36% in 1990 to 10% in 2015.

Despite these long-term and high-level achievements the multilateral trading system faces major challenges. The Doha Development Round, a major multilateral negotiation begun in 2001, has failed to advance and appears dead as a comprehensive round of negotiations, while the issues being negotiated remain highly relevant. Since 2016, the United States, the main architect of the GATT and the WTO, has refused to allow new nominations to the Appellate Body, bringing the second tier of the dispute resolution process to a halt in 2019. There appear to be strong disagreements among certain members on whether being a democratic, market-based economy is a founding principle of the system, and these differences became clear during the 2020 G20 Presidency of the Kingdom of Saudi Arabia in trade-related discussions on the “Riyadh Initiative”, which aimed to clarify G20 members views on the founding principles of the WTO. In addition, rapid economic change in large economies such as the United States and the United Kingdom has led to trade being accused of driving a decline in manufacturing employment and growing inequality. In 2018, US Trump Administration initiated several unilateral trade measures aimed at large trading partners such as China and key allies in certain sectors such as the EU and Japan. In 2016 the UK held a referendum on whether to stay in the EU and at the end of January, 2021 the UK withdrew from the European Union, leaving the world’s largest Free Trade Zone and its largest trading partner. In March of 2020, COVID-19 spread rapidly around the world resulting in health-related lockdowns and significant reductions in cross border travel and commercial activity. At the end of February, 2021 Russia invaded Ukraine resulting in the largest set of economic sanctions ever imposed. The combination of the war disrupting trading from the two countries and sanctions, have created significant ruptures in global commercial relationships and raised the prospect of long-term consequences for multilateral global governance of commerce. Between 2015 and 2020, developing countries’ share of global GDP rose by only 2% points, while their share of merchandise exports grew by only 1% point and the World Bank estimates that global poverty increased in 2020, largely due to the COVID-19 crisis, nearly reverting to its 2015 level.

Where does this cumulation of events leave the WTO? Despite the “trade wars” and global disruption caused by COVID-19 health-related policies, world trade in 2021 reached an all time high. Rapid and coordinated fiscal and monetary responses to the economic crisis brought on by COVID, combined with health restrictions having a much greater impact on proximity-related services consumption and the need for global medical product manufacturing powerhouses to meet the needs of medical communities around the world, spurred global trade in goods, and also digital services. While there was initial concern

around rising export restrictions in medical goods early in the crisis, the majority were quickly removed – in part due to the effectiveness of the WTO’s monitoring and transparency functions which ensured that members who imposed such measures had to answer to other trading partners when imposed. It also appears that all WTO members were cognizant of their WTO obligations, whether they were the unilateral measures imposed by the Trump administration, who took care to couch them as consistent with the WTO agreements (other members disagreed), or imposing export restrictions in response to COVID-19 as members recognised the WTO requirements for the measures to be temporary, transparent, and targeted.

Despite the tariffs introduced under the Trump administration, on imports from China and other countries, and largely continued by the Biden administration, the US trade deficit reached an all-time high in 2021 of 859.1 bn USD, with the goods deficit reaching 1.1 tn USD. A rising trade deficit, driven by macro-economic forces related to strong US demand and relatively weak US savings, has not been reduced by the increased tariffs. But popular support remains strong among US politicians for those tariffs. Those increased tariffs have been disputed by many WTO members as not consistent with the US obligations under the WTO agreements. The recent removal by a number of WTO members of Russia’s most favored nation status, meaning they can apply higher tariffs on imports from Russia, provides yet another challenge for the multilateral trading system.

Facing global common challenges from climate change and the probability of future global health challenges, it will be a major challenge for WTO members to come together and find multilateral solutions to the kinds of problems that require just those kinds of solutions. While most of global trade still occurs under WTO rules and requirements for transparency, this solid foundation, which has served the global economy well for so many years, faces its greatest challenges yet.

Das multilaterale Handelssystem und die handelspolitische Zusammenarbeit in einer Zeit großer Veränderungen und Belastungen

Die Grundlagen des multilateralen Handelssystems, das erstmals 1947 offiziell vereinbart wurde und mit einer Reihe von Aktualisierungen schließlich zur Gründung der WTO im Jahr 1995 führte, werden nun durch geopolitische Spannungen und immer häufiger auftretende globale Koordinierungsprobleme belastet. Das Scheitern der Doha-Runde, die Zunahme von Handelskonflikten und die globalen Herausforderungen in den Bereichen Gesundheit und Klimawandel haben die WTO und ihre Fähigkeit, eine Grundlage für die Bewältigung der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu schaffen, ins Rampenlicht gerückt. In der Presse und von vielen Experten wird die WTO als krisengeschüttelte und überholte Institution bezeichnet. Ich vertrete die Auffassung, dass die grundlegenden Abkommen der WTO zwar veraltet, aber immer noch solider und relevanter sind, als es auf den ersten Blick scheint, dass aber neue geopolitische Entwicklungen und die Herausforderungen des globalen Gemeinwohls die Notwendigkeit einer Aktualisierung und Neubelebung der Institution deutlich machen.

JEL Codes: F02, F13, F51, F55

Globalisation under pressure?

How current megatrends shape the patterns of international trade, capital flows and technology diffusion

Michael Hüther, Matthias Diermeier

Deglobalisation, digitalisation, decarbonisation, and demographic change have already left their mark on the global economy. In the future the multiple transformations that the international patterns of specialisation undergo are likely to accelerate as the four megatrends mature and unfold their true disruptive potential. Whereas deglobalisation operates through the pandemic as well as through the global power competition – currently through the Russian invasion in Ukraine – triggering decoupling as well as supply chain reorganisation, digitalisation is likely to result in new economies of scale in investment capital but also in a further divergence of capital flows into the direction of the global North. The politically initiated decarbonisation clearly intends to steer capital flows into green investment projects while incentivizing technological innovations. Finally, the demographic change affects the relationship between interest and growth rates and shapes patterns of migration as well as of urbanisation. The sheer population density as reflected in the growth of mega cities does not necessarily constitute an advantage in international competition anymore. Superstar cities will rather be founded on the ground of very specific preconditions that attract people with a highly specialised human capital formation.

1 Introduction

In its long history, globalisation has come along in fundamentally different shapes and peculiarities. Depending on the geopolitical balance of power, different nations have pulled the strings of international technology diffusion, trade, and capital flows. Political regimes that allow or prevent people to migrate and to cross borders with their specific ideas and equipment have left their mark on global cooperation. Also, different technological quantum leaps have intensified the international exchange of goods, capital, and ideas. Reductions in transportation and communication costs have periodically accelerated globalisation.

The constant of globalisation, it seems, is constituted by a recurring change. Climate events, pandemics, political blockade, and wars have brought entire eras of globalisation to a halt. Simultaneously, reconstruction, innovation, as well as an inherent hunger to learn and earn from the unknown has driven people and institutions back into intense cross-border collaboration.

Most recently, globalisation has come under pressure. The Trump regency questioned the transatlantic partnership while at the same time drawing a red line between China and the West. In a period of self-reflection and reorganisation within the European Union, the US demanded a de-coupling between the

China dominated and the Western oriented values chains. The decelerating technological progress, the increasing tangible and intangible barriers to migration, the low investments in developing countries, and an escalating trade war suggested globalisation has become more and more exhausted (Hüther et al, 2018).

Today, the White House is reigned by a much less globalisation-hostile US president, however, the general situation remains unaltered. *Deglobalisation* – the first and most challenging megatrend – has proceeded through intense decoupling aspirations. Reducing the dependency on systemic competitors remains on top of the list of many Western policy makers. Technology diffusion is hindered through the violation of property rights and industrial espionage. In addition, the pandemic has disclosed the difficulties of private insurance against very unlikely tail risks. Clearly, the economic shock resulting from the 2020 pandemic revealed the instability of investments in areas of limited statehood. Especially in a crisis, unsettled investors tend to withdraw their capital to safe heavens. Finally, Russia's invasion of Ukraine has revealed that the fall of the Iron Curtain did not mark the "end of history" as Francis Fukuyama (1992) had once claimed.

As a second megatrend, *digitalisation* is affecting international cooperation. On the one hand, decentralised networks circumvent the power resources of states and manage to diffuse technological progress around the globe by scaling capital internationally. On the other hand, additive manufacturing (3D-printing) could trigger reshoring of formerly outsourced industries closer to the rich consumers in Europe and the US. For the already (too) low investments in the global South, such a trend could turn out disastrous.

Third, *decarbonisation* is developing a huge influence on the economy. Policy measures deliberately manipulate price mechanisms to incentivize less CO₂ intensive production. Increasing prices for non-sustainably produced goods and services, however, triggers "green inflation" that needs to be compensated to limit the effects on the purchasing power of lower income strata. To steer capital markets into green products and technologies, political actors need to take delicate decisions. In the end, international alliances are going to define common production and pricing standards. To defend their industries, however, there is a need to implement certain border adjustment mechanisms. Hence, these climate clubs will potentially trigger trade diversion effects away from non-members.

Finally, the *demographic change* influences varying patterns of migration. The hostility against immigrants is going to limit remittances that non-natives can send home to their relatives. At the same time, demographic aging leads to a specific saving and investing behaviour. At the same time, urbanisation has accelerated not only creating mega-agglomerations but also shaping very distinctive superstar cities that again attract very specific immigration flows.

Table 1: How current megatrends affect the patterns of globalisation

		Patterns of globalisation		
		Trade	Capital flows	Technology diffusion
Megatrends	1) Deglobalisation 1.1) Pandemic 1.2) Power competition	Supply chain Decoupling	Quality of institutions	Competition Interference/ obstruction Hierarchies
	2) Digitalisation 2.1) Platformisation 2.2) 3D-Printing	Reshoring	Economies of scale in investment capital Feldstein-Horioka	Networks
	3) Decarbonisation 3.1) Pricing/green inflation 3.2) Border adjustment	Trade diversion	ESG Capital diversion	innovation
	4) Demographic change 4.1) Aging 4.2) Migration		$r < g$ Remittances	Urbanisation (Superstar vs. mega cities)

Source: Own depiction.

2 Deglobalisation

Both the pandemic and the global power competition have hit the image of open and diversified value chains. While the systemic competition between the transatlantic West and China mutated into a system conflict, the pandemic nourished the feeling that national economies had lost control over the production of vital goods. Hence *decoupling* (from China or Russia) and *reshoring* to the Western shores have become intensely discussed policy options (Hüther et al, 2021).

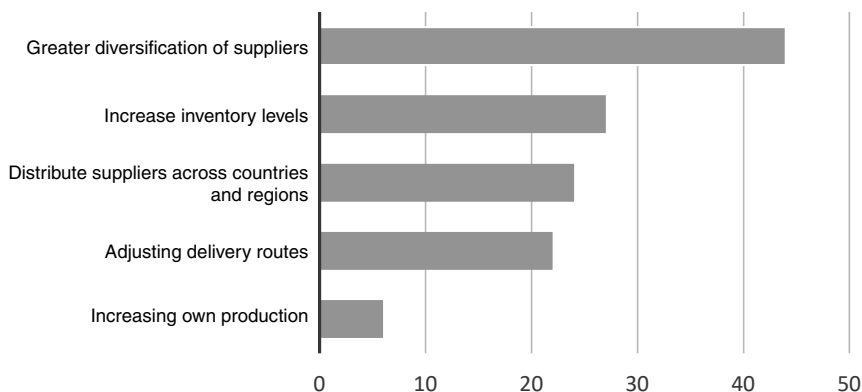
In general, protectionist reflexes neglect the role of global value chains not only to secure lower prices exploiting international patterns of specialisation and higher economic activity (ifo Institute, 2022) but also as a crucial tool to ensure against economic volatility (Caselli, 2019). Particularly, natural disasters have regularly disrupted value chains around the globe and enabled economists to trace the implications of such exogeneous events. Following the tsunami shock that triggered the nuclear disaster in Fukushima 2011, for example, diversified value chains have proven advantageous for economic recovery (Todo et al, 2013). Also, during the aftermath of the COVID-19 pandemic, companies

have followed this rationale. Figure 1 visualises a survey carried out among German businesses where 44% of companies tend to a greater diversification of suppliers, whereas only 6% reveal their preferences for an intensified production at home (Kolev and Obst, 2021). Despite the influence of political discussions, reshoring has played a minor role when strengthening the resilience of global value chains.

On a different note, decoupling is a powerful political weapon partly employed by the EU and US against the Russian economy due to their invasion of Ukraine. De facto declaring Russia a pariah state by enforcing far-reaching sanctions on all different sorts of economic transaction has the power to heavily weaken the systemic competitor's (and its allies') macro-economic balance. Without foreign currency inflow the Russian central bank remains unable to defend its exchange rate. Hence, rising inflation rates are the consequences of decreasing Russian exports of goods, oil, and gas. Unfortunately, economic sanctions will not force the Russian president into pulling back his troops from the devastating war that is financed mostly at home with Russian Rubel. If Putin does not pull back, however, a longer-run disconnect of the West from the Russian economy and an increasing dependency of Russia on China seems possible.

Economically, Russia does not play a major role for China, but it does in terms of power politics in contrast to the West. Should Putin pursue the idea of positioning his country on an equal footing with the USA and China, then this was already unrealistic before the war, and afterwards – ostracised, isolated, economically shattered – even more so. The turning point opens a view of a new era of bipolarity in our world. This not only raises questions about future geopolitical structures and challenges, but also questions about geoeconomic development perspectives. The turning point marks the farewell to the second globalisation of the industrialised world, which began with the opening of China under Deng Xiaoping to market-economy mechanisms and then picked up speed especially after 1990.

Figure 1: Measures implemented by German companies that have planned or are about to adjust their supply chains, in percent, 2021, survey of more than 4,500 German companies with branches and subsidiaries in over 70 countries



Source: DIHK/AHK, 2021.

Global power competition and the spread of COVID-19 around the globe are also affecting the patterns of international capital flows. Particularly in the beginning of the pandemic, emerging markets struggled to contain capital outflow or the sudden stop of capital inflows (Bank for International Settlement, 2021; Alfaro-Urena et al, 2021). The subsequent flight to security resulted in a downgrading of issuer ratings in 2020 and worsened the debt financing conditions for the respective countries. As China had just rolled out massive investments on the New Silkroad, Chinese creditors were hit hard by the rising risks of their lending contracts (Chinese loans of at least 90 bn USD were downgraded) (Diermeier et al, 2020). The capital flight from Russia triggering a devaluation of the Rubel constitutes another example how the exhaustion of peaceful global power competition spills over into worldwide capital allocation.

In the case that a decoupling (eg, through ‘secondary sanctions’) of the economic systems is carried forward, the global South would be forced into choosing between either the investments from the transatlantic bloc or from China. In general, Western investors are paying close attention to the quality of institutions in creditor countries. Whereas state driven investments from China come along with explicit geostrategic costs, private investors from the EU or the US are more easily scared away by a lack of long run political stability or open violations of basic human rights.

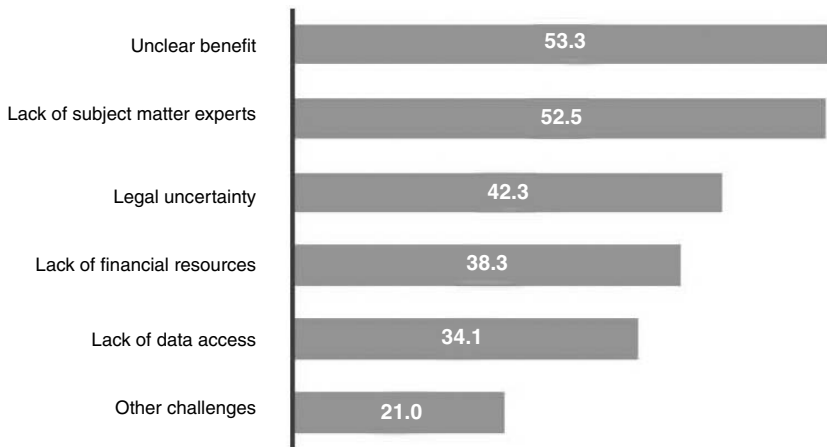
What is more, a major obstacle to technology investments and finally to cross-country technology spill overs is represented by the credibility of a country to prevent intellectual property violations. Since years, Western companies hesitate to employ their up-to-date technologies in China. In general, fruitful international cooperation and in particular, frictionless diffusion of innovative technologies is fundamentally based on common basic rules of economic activity such as private property, freedom of contract and accountability (Hüther et

al, 2021). The state organised industrial espionage attacks carried out by China and Russia violate such common standards and are poison for cross-border economic interaction (Federal Ministry of the Interior, Building and Community, 2020). For instance, between July 2020 and June 2021, 58% of IT attacks originated in Russia and 8% were tracked back to China (Microsoft, 2021).

3 Digitalisation

Decreasing communication and management costs due to digitalisation have initiated several waves of globalisation. In fact, just-in-time production in global value chains has only become feasible once every chain link from preliminary production to end-consumer delivery was attainable in real-time at reasonable costs. In this regard, further decreasing cost of data management and processing could revive international economic interaction. On the contrary, Figure 2 reveals that the major obstacle for German companies to implement data-driven business models are constituted by uncertain payoffs. Most probably, the complexity and the sheer limitlessness of data compiling overstrains many classical strategy reviews. The field is rather left to cutting edge highly innovative enterprises that disrupt classical markets.

Figure 2: **Share of companies that (rather) see the following obstacles for data-driven business models, in percent 2020, N = 1,054 to 1,228**



Source: German Economic Institute (Zukunftspanel).

Nevertheless, the most recent digitalisation of supply chains bears large potentials also for established industries. An *Industrie 4.0* like global value chain has the potential for a further reduction in transportation and storage costs. With 3D printing (additive manufacturing) having become market-ready also for industrial production, trade of physical intermediate inputs could be diminished if production migrates closer to rich Western consumers. Although reshoring is not yet on top of the agenda of businesses (Figure 1), a respective trend would

affront many economies of the global South whose developing strategy has become a stepwise integration into global value chains in line with their labour cost advantages (Diermeier and Hüther, 2021).

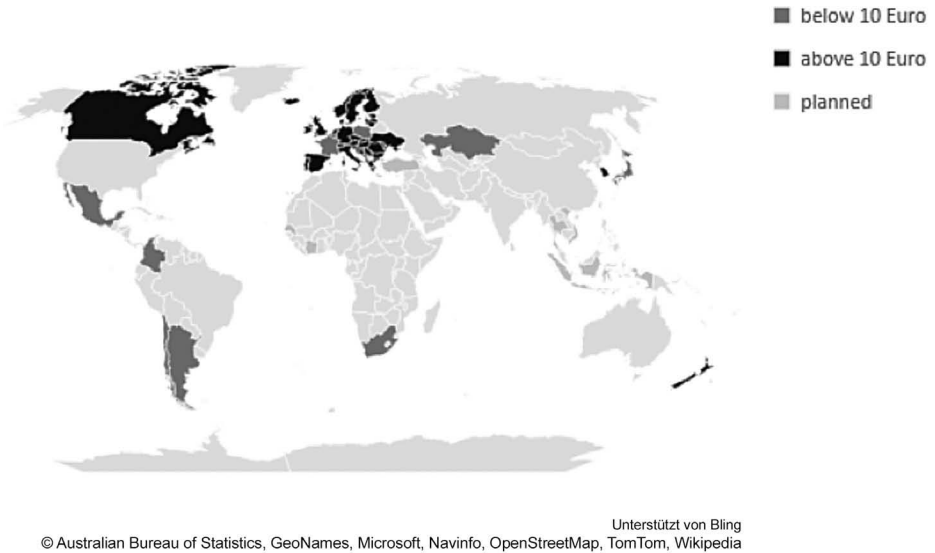
At the same time, digital platforms have successfully implemented drastic reductions in transaction costs and risen to some of the world's most valuable companies (Demary and Rusche, 2018). The success of platformisation is mostly based on data driven business models. By knocking down information asymmetries, investment platforms are exploiting economies of scale globally. Apart from several private companies, the US initiated Blue Dot Network followed this rationale by pooling infrastructure investment in developing countries through a platform that rewards an official investment quality label (US Department of State, 2020).

Clearly, the Blue Dot Network represents an example of how state hierarchies try to keep hold over investment streams in a world where platforms enabled decentralised actors to pursue their interests independently. Also, in terms of technology diffusion in a world where global scientific networks are advancing technological innovations, state hierarchies are being side-lined. On the contrary, the corporate power that globally acting private platforms have acquired demands prudent regulation and data protection legislations (Hüther et al, 2021).

4 Decarbonisation

Decarbonisation represents a major global coordination problem. Countries that implement particularly strict measures and reduce their CO₂ emissions the most, run the risk of losing competitiveness against economies with looser regulation. In his work "Overcoming Free-Riding in International Climate Policy" Nobel laureate William Nordhaus (2015) lines out a potential solution. In a nutshell, countries can leverage their climate policy on non-compliers through climate clubs that charge emission heavy goods at their borders. The German Chancellor Olaf Scholz puts Nordhaus' considerations on the agenda for the German G7 presidency in 2022, intending to incentivize more and more countries to enact similar regulation and pricing of CO₂ emissions (Figure 3).

Figure 3: **Direct price per ton CO₂ through tax and emission trading, by country***



* Note that some regions below the country level such as California or Chinese regions have also introduced CO₂ pricing.

Source: Worldbank (2020).

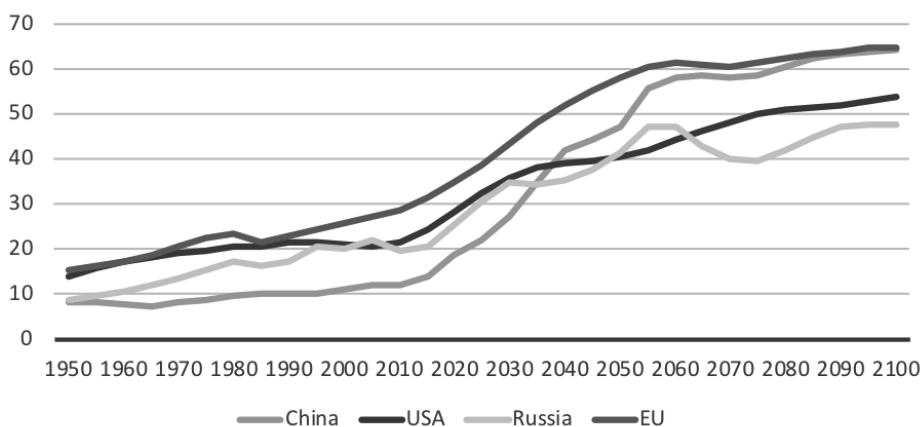
Figure 3 reveals the discrepancies between the different economies. Whereas the EU Emission Trading Scheme represents an ambitious policy tool to incentivize green production (the average CO₂ price climbed from around 30 to above 90 EUR per ton in 2021), many other countries remain much more reluctant. Hence, a border adjustment mechanism is key to prevent carbon leakage to less regulated production regimes. However, the commitment to common standards could represent prohibitive entrance barrier to a climate club for economies of the global South, at a time where for example African countries already bear disproportional climate mitigation spending (UNECA, 2017). Specific partnership agreements are necessary to enable the integration of the global South into global value chains and moderate trade diversion effects.

Apart from trade diversion, regulation is also intending to nudge capital into sustainable investments. The EU Environmental, Social, and Governance (ESG) taxonomy represents a potential policy implementation. By labelling certain technologies or production standards as sustainable, capital is supposed to be diverted away from politically defined non-sustainable industries. In such a set-up, everything is riding on technological progress and governments to set the right track for innovation. Only if businesses manage to become more efficient will they be able to cope with rising emission prices and selective investors, to comply with the necessary CO₂ emission reductions.

5 Demographic change

Demographic change is not only shaping industrialised economies secularly but also heavily hit important developing countries. The fading out of the one-child-policy in China triggers an increase of the old-age dependency ratio from below 20% today to above 60% within only 40 years. The aging of the Chinese population complicates Beijing's ambitious policy goals and illustrates how this great power is losing momentum as its window of opportunity is closing year after year.

Figure 4: Share of above 65-year-old of 20–64-year-old



Source: OECD.

Societies with larger shares of older and presumably retired people face not only changing patterns of consumption given their longer life expectancy, but individuals also need more savings for their longer retirement periods. A higher capital supply in combination with a lower need for investments and lower productivity gains then trigger both a decreasing real interest rate and decreasing growth rate. Until today, it remains unclear if the large amounts of necessary transformation investments can counteract the demographically decreasing capital demand.

Certainly, the lower potential workforce leads to wage premiums that result in higher inflation rates and aggravate the risk of moving into a longer period of stagflation (Demary and Hüther, 2021). Such a risk could be mitigated, however, by more liberal migration regimes. In contrast to the migration hostile attitudes that prevail in many industrialised economies, the labour market depends on the inflow of a much larger amount of skilled immigration as much as the developing countries depend on remittances of their comrades abroad. Unfortunately, the necessary net inflow of migration is most probably going to trigger hostile political reflexes in the aging countries.

What is more, migration networks are constituted in large agglomerations that function as melting pots for new arrivals. Increasing migration is inten-

sifying the urbanisation which is reflected in mega cities growing all around the globe. Despite these cities being hubs of globalisation, only a few places manage to convert their density into an innovation hub at the technology frontier. These unique superstar cities attract superstar companies and channel the respective immigration flows (Moretti, 2012). In contrast to the expectations that globalisation would level out economic differences, rather the opposite has taken place. The Silicon Valley is only one of the many examples where a specific eco-system turned into a magnet for very specific industries, their companies, and collaborators.

6 Turning to a bipolar world

The outlined megatrends show that we are at a turning point in globalisation. Hopes and expectations of a cooperative structure of political and economic division of labor have not been confirmed. The war of aggression between Russia and Ukraine marked a “turning point”, said German Chancellor Olaf Scholz in the German Bundestag on February 27, 2022: “The world after is no longer the same as the world before. The core question is whether power is allowed to break the law.” The historical dimension of this situation becomes clear from the fact that it is not about breaking the status quo for a more humane, freer world in the spirit of progress, but about returning to a world of fundamental conflict, disintegration, and division.

In recent years it has become increasingly noticeable that economic globalisation is not reflected in corresponding developments, either culturally or politically. Instead, the contrast between the transatlantic West and communist China, initially described in a friendly way as system competition, turned into a severe system conflict. This conceals conflicting interests, but also different value orientations. However, the longing view of the dynamics of state capitalist systems belongs in the archive of traditional views. We must stand up for our constitution and its values: intellectual, regulatory, material, political and defensible.

The new bipolarity of the world demands a return of the principle of consistent orders for the interaction of the political, legal, cultural, social, and economic spheres in the transatlantic West. The market economy in the West not only derives from the same roots as modern democracy in terms of intellectual history but is also related to it in essence. The starting point in each case is the principle that people have choices and that conflicts are systematically resolved without overburdening anyone. These disputes will shape the world.

7 Literature

Alfaro-Urena, A., Manelici, I., Vasquez, J. P., (2021), Pandemics as a potential threat to the wide-ranging gains from FDI. In: Gnan, E., Schneider, Ch. (eds): Schwerpunkt Außen-

- wirtschaft 2020/2021 Der Corona-Effekt: Strukturwandel und außenwirtschaftliche Auswirkungen. Facultas Verlags- und Buchhandels AG, pp. 191ff.
- Bank for International Settlement (2021), Changing patterns of capital flows, CGFS Papers No 66.
- Diermeier, M., Güldner, F., Obst, T., (2020), The Chinese Nightmare: Debt Risks Along the Silk Road. In Brief, Martens Center.
- DIHK (2021). AHK World Business Outlook Frühjahr 2021: Aufholprozess in Gang. <https://www.dihk.de/de/aktuelles-und-presse/aktuelle-informationen/wbo-50172> (23.02.2022).
- Caselli, F., Koren, M., Lisicky, M., Tenreyro, S., (2019), Diversification through trade. *The Quarterly Journal of Economics*, 135(1), pp. 449 ff.
- D'Aguanno, L., Davies, O., Dogan, A., Freeman, R., Lloyd, S. Reinhardt, D., Sajedi, R., Zymek, R., (2021), Global Value Chains, volatility, and safe openness: Is trade a double-edged sword? Bank of England Financial Stability Paper, Nr. 46.
- Demary, V., Rusche, C., (2018), The Economics of Platforms. *IW-Analysen* 123.
- Demary, M., Hüther, M., (2022), How Large Is the Risk of Stagflation in the Eurozone? *Intereconomics*, 57(1), pp. 34 ff.
- Federal Ministry of the Interior, Building and Community (2020), Summary 2020 Report on the Protection of the Constitution, 2021. https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/verfassungsschutzberichte/2021-06-brief-summary-2020-report-on-the-protection-of-the-constitution.pdf?__blob=publicationFile&v=11 (23.02.2022).
- Fukuyama, Francis, (1992), *The End of History and the Last Man*. Free Press.
- Hüther, M., Diermeier, M., Goecke, H., (2018), *Exhausted Globalisation: Between the Transatlantic Orientation and the Chinese Way*. Cambridge Scholars Publishing.
- Hüther, M., Diermeier, M., Goecke, H., (2021), *Erschöpft durch die Pandemie*. Springer.
- Hüther, M., Diermeier, M., (2021), Pushing the technology frontier in the 21st century: a curse for international instability? Renewing our Democratic Alliance. <https://rodanet.org/wp-content/uploads/2021/11/RODA-Panel-Paper-Prof.-Dr.-Huether-and-Dr.-Diermeier.pdf> (17.02.2022).
- ifo Institute (2022), A Move Away from Global Supply Chains Would Reduce German GDP by 10 Percent. Press Release <https://www.ifo.de/en/node/67592> (17.02.2022).
- Microsoft (2021), Microsoft Digital Defense Report. <https://query.prod.cms.rt.microsoft.com/cms/api/am/binary/RWMFli> (17.02.2022).
- Moretti, E., (2012), *The New Geography of Jobs*. Houghton-Mifflin.
- Nordhaus, W., (2015), Climate clubs: Overcoming free riding in international climate policy. *American Economic Review*, 105(4), pp. 1339 ff.
- Todo, Y., Nakajima, K., MaTous, P., (2013), How Do Supply Chain Networks Affect the Resilience of Firms to Natural Disasters? Evidence from the Great East Japan Earthquake, *Journal of Regional Science*, 55(2), pp. 209 ff.
- UNECA (2017), Africa is Spending more than its Fair Share for Adaptation, Information in Brief, http://www.climdev-africa.org/sites/default/files/DocumentAttachments/Information%20Brief-Adaptation%20COP23_New.pdf (23.02.2022).
- US Department of State (2020), Blue Dot Network. <https://www.state.gov/blue-dot-network/> (17.02.2022).
- Worldbank (2020), Carbon Pricing Dashboard. https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data (02.03.2022).

Globalisierung unter Druck? Wie aktuelle Megatrends die Entwicklung des internationalen Handels, der Kapitalströme und der Technologieverbreitung beeinflussen

Deglobalisierung, Digitalisierung, Dekarbonisierung und demografischer Wandel haben bereits ihre Spuren in der Weltwirtschaft hinterlassen. In Zukunft werden sich die vielfältigen Veränderungen, die die internationalen Spezialisierungsmuster erfahren, wahrscheinlich noch beschleunigen, wenn die vier Megatrends ausgereift sind und ihr wahres disruptives Potenzial entfalten. Während die Deglobalisierung sowohl durch die Pandemie als auch durch den globalen Machtwettbewerb – aktuell durch die russische Invasion in der Ukraine – wirkt und eine Entkopplung sowie eine Reorganisation der Lieferketten auslöst, dürfte die Digitalisierung zu neuen Skaleneffekten beim Investitionskapital, aber auch zu einer weiteren Divergenz der Kapitalströme in Richtung des globalen Nordens führen. Die politisch initiierte Dekarbonisierung zielt eindeutig darauf ab, Kapitalströme in grüne Investitionsprojekte zu lenken und gleichzeitig Anreize für technologische Innovationen zu schaffen. Schließlich wirkt sich der demografische Wandel auf das Verhältnis zwischen Zinsen und Wachstumsraten aus und prägt die Muster der Migration und der Urbanisierung. Die schiere Bevölkerungsdichte, die sich im Wachstum der Megastädte widerspiegelt, ist nicht mehr unbedingt ein Vorteil im internationalen Wettbewerb. Superstar-Städte werden vielmehr auf dem Boden ganz bestimmter Voraussetzungen gegründet, die Menschen mit einer hochspezialisierten Humankapitalbildung anziehen.

JEL Codes: F18, O16, O33, J11, R11

Asserting sovereignty: EU policy instruments to support open and fair global ties

Tim Joris Kaiser

This contribution introduces EU policies strengthening European sovereignty, including the freedom of its economic actors. The European Commission had settled on greater resilience as a priority before the COVID-19-crisis and the Russian invasion of Ukraine. It has since doubled down on defending Europe's ability to determine its own course, including pursuing an open, sustainable and assertive trade policy and cleaner energy as pillars of our wellbeing.

Reglobalising economic relations after the brunt of the pandemic was always going to be hard work. The atrocities of the Russian invasion of Ukraine, tragically ongoing at the time of writing, made such efforts much harder by causing economic disruption on top of the enormous human suffering. The European Commission designs and implements policies to further the wellbeing of EU citizens and the planet, and must therefore seek to strike a balance between facilitating global exchanges that serve efficiency and the appropriate enforcement of its rights to safeguard that prosperity in the longer term. The freedom to take sovereign decisions is central in this endeavour, and must be defended where necessary. In the following, some of the most relevant policy tools the Commission employs to this end are set out as they relate to international trade.

1 Encoding resilience

At the beginning of the present Commission's term in 2019, President Ursula von der Leyen in her political guidelines¹ set out the transition to climate neutrality as a central theme, and emphasised achieving technological sovereignty. Free and fair trade was tied in with the ambition for a stronger Europe in the world, and hence security and development policies. The policy response to the outbreak of COVID-19 which reached Europe in early 2020 was analysed not least in the previous edition of this publication². Aside from the leading role the Commission took in delivering vaccines to both EU Member States and globally, it also prevented further immediate damage to trade by keeping trade-restrictive measures to a minimum, both among Member States and within the WTO. The European Commission's Strategic Foresight Report³ sub-

¹ *Von der Leyen, U.*, (2019), A Union that strives for more: My agenda for Europe.

² *WKO Wirtschaftskammer Österreich und Österreichische Nationalbank* (2021), Schwerpunkt Außenwirtschaft 2020–2021 – Report 2021.

³ *European Commission* (2020), 2020 Strategic Foresight Report: Charting the course towards a more resilient Europe, and *European Commission* (2021), 2021 Strategic Foresight Report: The EU's capacity and freedom to act.

sequently introduced resilience as a new compass for EU policymaking, stressing the capacity to act in the face of geopolitical and economic disruptions. Accordingly, the Recovery and Resilience Facility⁴ (RRF), which EU Member States agreed on in the course of 2020, aims not only to revert to the economic welfare of previous years, but also to future-proof Europe's development, notably through reforms and investments in the green and digital areas. The RRF is explicitly intended to strengthen EU strategic autonomy while preserving the benefits of an open economy.

2 Open, sustainable and assertive trade policy

With regard to trade policy, the Commission has formulated its strategic orientation, following a wide consultation with stakeholders, in the Trade Policy Review⁵. Its strategy continues support for multilateralism and the elusive reform of the World Trade Organization, but also signals that the Commission will adopt a more assertive approach towards the enforcement of EU values enshrined in its trade agreements, fighting unfair trade and addressing sustainability concerns. It also reinforced the stronger focus on alliances, such as with the US, neighbouring countries and Africa. At the same time, the policy clearly states that China needs to take up greater obligations in international trade.

The EU already asserts its interests through its network of trade and cooperation agreements, the judicious use of established Trade Defence Instruments and initiatives like the European Battery Alliance⁶ to diversify supply chains and maintain technological leadership. In addition, the Commission recently made progress on new tools in the Anti-Coercion Instrument⁷ and International Procurement Instrument⁸ that would counter third countries' actions to limit opportunities for EU companies, and announced the European Chips Act⁹ aiming to secure 20% of the global market share in semiconductors by 2030. The European Commission also created a list of critical raw materials and an industrial alliance to safeguard access to these¹⁰.

⁴ *European Commission* (2022), Recovery and Resilience Facility.

⁵ *European Commission* (2021), Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, Review – COM (2021) 66 final.

⁶ *European Commission* (2022), European Battery Alliance.

⁷ *European Commission* (2021), EU strengthens protection against economic coercion.

⁸ *European Commission* (2022), EU acts to improve reciprocal access to international procurement.

⁹ *European Commission* (2022), European Chips Act: Communication, Regulation, Joint Undertaking and Recommendation.

¹⁰ *European Commission* (2020), Critical Raw Materials.

3 Energy dependencies and REPowerEU

The critical dependence on energy suppliers that was underlined in the aftermath of the Russian invasion of Ukraine is a painful validation of this Commission policy. Much of the EU's business model remains predicated on fossil energy. Austria in particular depends heavily on gas imports from Russia, especially for its industry as well as power plants at peak times.

REPowerEU¹¹ is a plan developed by the European Commission in March 2022 to make Europe independent of Russian fossil fuels, and hence a crucial tool to assert economic sovereignty also for Austria. Complementing the Commission's July 2021 proposals to reduce annual fossil gas consumption by 30% by 2030, the measures in the REPowerEU plan would gradually reduce at least the volume of fossil fuels imported from Russia in 2021. Nearly two thirds of that reduction can be achieved within a year, ending the EU's over-dependence on a single supplier. The plan proposes to diversify gas supply by replacing Russian gas with more Liquefied Natural Gas and pipeline imports from non-Russian suppliers, double the sustainable production of biomethane, and increase the production and import of renewable hydrogen. At the same time, REPowerEU will accelerate the transition to clean renewable energies by investing even more in eg large-scale solar projects.

4 Conclusion

Geopolitical risk includes the use of economic leverage by autocrats to achieve their own aims, primarily to stay in power. Europe cannot afford to ignore this uncomfortable reality, and must adapt the tools at its disposal accordingly. Beyond Putin's war of aggression against Ukraine, such regimes are a threat to the post-war international order, and to fundamental economic relationships with it. The EU's best weapon is its cohesion, expressed and backed by policies that enable the Union to deal with the specific challenges set out here. That is what the Commission seeks to bolster, focusing on the longer-term transition to renewable energy reinforced by the immediate geopolitical need to reduce dependence on fossil fuels. In good times as in worse, the role of politics therefore remains to establish the confines within which economic actors make decisions. By strengthening European sovereignty, the Commission also safeguards to the greatest extent possible the freedom of its economic actors.

5 References

European Commission (2019), Directorate-General for Communication, Leyen, U., A Union that strives for more: My agenda for Europe – Political guidelines for the next

¹¹ *European Commission* (2022), REPowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy.

- European Commission 2019-2024, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf.
- European Commission (2020), Critical Raw Materials, https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials_en.
- European Commission (2020), 2020 Strategic Foresight Report: Charting the course towards a more resilient Europe, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/strategic-foresight-report_2020_1_0.pdf.
- European Commission (2021), 2021 Strategic Foresight Report: The EU's capacity and freedom to act, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/strategic-foresight-report_2021_en.pdf.
- European Commission (2021), Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, Review – COM (2021) 66 final, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/february/tradoc_159438.pdf.
- European Commission (2022), European Battery Alliance, https://ec.europa.eu/growth/industry/strategy/industrial-alliances/european-battery-alliance_en.
- European Commission (2022), EU strengthens protection against economic coercion, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2339>.
- European Commission (2022), EU acts to improve reciprocal access to international procurement, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2367>.
- European Commission (2022), European Chips Act: Communication, Regulation, Joint Undertaking and Recommendation, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-chips-act-communication-regulation-joint-undertaking-and-recommendation>.
- European Commission (2022), Recovery and Resilience Facility, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en.
- European Commission (2022), REPowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1511.
- WKO Wirtschaftskammer Österreich und Österreichische Nationalbank (2021), Schwerpunkt Außenwirtschaft 2020-2021-Report 2021, WKO (2021), <https://news.wko.at/news/oesterreich/Schwerpunkt-Aussenwirtschaft-2020-2021.pdf>.

Souveränität durchsetzen: Politische Instrumente der EU zur Unterstützung offener und fairer globaler Beziehungen

Dieser Beitrag stellt EU-Initiativen vor, die die europäische Souveränität und somit die ihrer Wirtschaftsakteure stärken. Die Europäische Kommission hatte schon vor der COVID-19-Krise und der russischen Invasion der Ukraine eine größere Widerstandsfähigkeit zum Ziel erklärt. Seitdem hat sie die Fähigkeit Europas weiter verstärkt, seinen eigenen Kurs zu bestimmen. Dies bedeutet auch eine offene, nachhaltige und durchsetzungsfähige Handelspolitik sowie umweltfreundliche Energie als Garant.

JEL Code: F5

Near-shoring perspectives in the post-pandemic world and the implications for the Western Balkans

Sophia Kluge, Olga van Zijverden, Branimir Jovanović¹

COVID-19 threw global supply chains into disarray, prompting European companies to consider bringing operations closer to home. Various geopolitical tensions are pushing in the same direction. This paper discusses how global production and policies have developed in recent decades and how the Western Balkans region could benefit from this so-called near-shoring trend.

1 Decades of globalisation and off-shoring

During the last four decades, the world has undergone a process of globalisation of production. Multinational companies have located different stages of their production to different places, away from their home countries, where the production costs are lowest, in a process termed ‘off-shoring’. They then transported the outputs of the different production stages in a just-in-time manner, keeping inventories low. In that way, they benefited from lower labour and inventory costs.

One driver of this trend was technological advancement. The emergence and improvement of container ships greatly reduced transportation costs, which facilitated international trade (Bernhofen et al, 2016). In parallel, the internet revolution eased communication and information exchange, simplifying logistics.

But the globalisation of production was also driven by non-technological factors. The opening up of China and the fall of the ‘Iron Curtain’ made a huge pool of cheap labour available to multinational companies. The establishment of the World Trade Organization in 1995 led to trade liberalisation, with significant reductions in tariffs and other trade barriers.

2 Near-shoring – just a myth or already an old story?

Things started to change after the Great Recession of 2007–2009. Eurofound (2017) has highlighted ‘Globalisation slowdown’, noting a subsequent decline in off-shoring activity. *The Economist* (2019) began using the term ‘Slowbalisation’ (popularised by Adjiedj Bakas in his book *Capitalism & Slowbalization*).

Several reasons for this change have been identified (Eurofound, 2019). The first is that the benefits of the previous model of globalised production seem to

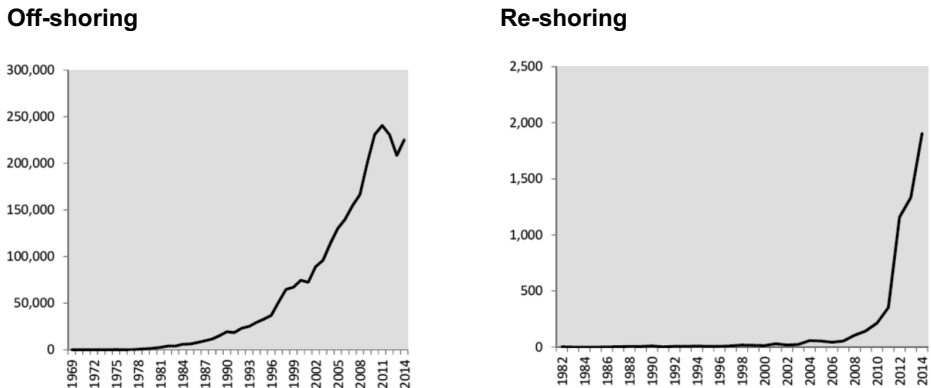
¹ Sophia Kluge, Chamber Partnership Western Balkans, kluge@ahk.rs; Olga van Zijverden, Chamber Partnership Western Balkans, vanzijverden.olga@dihk.de; Branimir Jovanović, The Vienna Institute for International Economic Studies, jovanovic@wiiw.ac.at.

have been mostly reaped, especially in the manufacturing sector. The containerisation-related decline in transportation costs ceased, while labour costs in East Asia increased, owing to the huge inflow of foreign investment. Technology, perhaps ironically, evolved in a way that does not favour far-away destinations – automation made production less dependent on human labour, and low-cost labour lost its off-shoring advantage.

But perhaps the most important reason is that the past decade has seen a change in political winds. Protectionism has returned (UNCTAD, 2020), with the US and China imposing retaliatory tariffs. Global uncertainty has increased substantially, with pronounced tensions in US and EU relations with China.

According to Cranfield University (2015), this reversal in trends is captured by the number of media articles that reference off-shoring and its opposite, re-shoring. Although the numbers for the former stagnated after 2010, those for the latter increased exponentially (Figure 1).

Figure 1: **Count of media articles referencing off-shoring and re-shoring**



Source: Cranfield University, 2015.

But despite much talk of re-shoring and near-shoring, there is still a lack of evidence that this is occurring. De Backer et al (2016), using data from the European Manufacturing Survey, note that about 4% of companies in Austria, Switzerland, Germany, Denmark, Spain, France, Hungary, Portugal, the Netherlands, Sweden and Slovenia moved production activities back home between 2010 and mid-2012. Eurofound (2019) records just 253 cases of re-shoring and near-shoring to Europe in 2014–2018; in one-third of these, companies brought back production from China, mainly because of long delivery times, automation of production and poor product quality.

The COVID-19 pandemic showed that globalised production is very vulnerable to shocks, and that disruptions can have severe and long-lasting effects. At its onset, lockdowns almost completely halted global supply chains, and now, two years on, they are still in disarray. UNCTAD (2020) argues that this will induce companies to increase the resilience of their production, which will lead to shorter supply chains and bringing production closer to home.

Is this likely to happen, or will near-shoring remain much ado about nothing? In our study ‘Getting Stronger After COVID-19: Nearshoring Potential in the Western Balkans’ (Jovanović et al, 2021), we assessed whether near-shoring trends are present among German companies, and whether the Western Balkan economies (Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Montenegro, North Macedonia, and Serbia) could benefit from them. In this paper, we reiterate some the main findings of that study, focusing on what Western Balkan governments can do to make the most of these global developments for their economies.

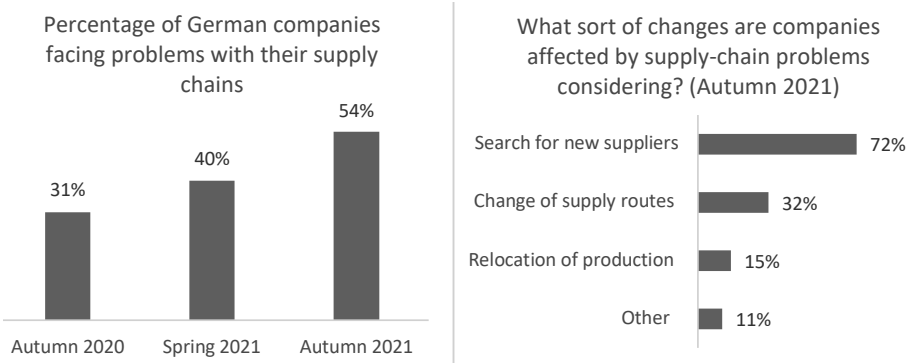
3 Can the Western Balkans become a near-shoring winner?

The tendency to bring production back or close to the home country is not an idea inspired by the COVID-19 pandemic, but the related supply-chain problems saw it attract more attention from media and policy makers. Could the Western Balkans, as a region with strong historical relations with the German-speaking countries, use this momentum and become a near-shoring location?

Austria, Germany and Switzerland are in the top-five list of foreign investment flows to the Western Balkans and therefore play an important role as economic partners (Jovanović et al, 2021). Many of these countries’ companies are experiencing issues with their supply chains. In autumn 2020, six months after the COVID-19 outbreak, the AHK World Business Outlook (DIHK, 2021a), which surveys around 3,000 internationally active German companies, found that 31% of them reported supply-chain problems. By autumn 2021, this proportion had risen to 54% (Figure 2, left panel) (DIHK, 2021b).

Of the companies experiencing such difficulties, 72% search for new suppliers, while 15% consider relocating production (Figure 2, right panel). Thus, far from easing over the past two years, supply-chain problems have intensified. These problems might indeed lead to investment in near-shoring. And even if just a small fraction of this is realised, it is still likely to be significant for Western Balkan economies, given their small sizes.

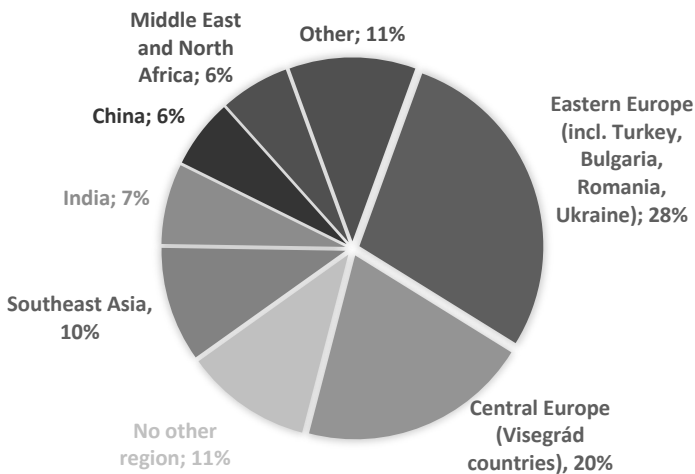
Figure 2: **Supply-chain problems of German companies**



Source: AHK World Business Outlooks. (DIHK, 2021a, 2021b).

To gain insights about which regions might be attractive for post-pandemic investments, in October–December 2020 we surveyed German companies that are planning to invest abroad and are considering the Western Balkans but have not yet made their decision. The main ‘rival’ destinations considered by these companies were Eastern Europe (including Turkey, Bulgaria, Romania and Ukraine), at 28%, and Central Europe (Visegrád countries), at 20%. Other potential destinations, such as Southeast Asia, India, China and MENA, have a smaller share. This shows that if the Western Balkan economies want to attract German investors, they should compare themselves to Central and Eastern Europe, not Asian countries.

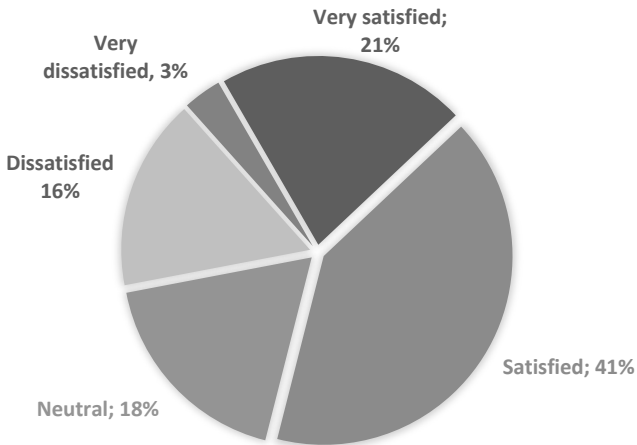
Figure 3: **What other countries are German investors considering in parallel to the Western Balkans?**



Source: Jovanović et al, 2021.

For German companies that have already invested in the Western Balkans, the survey indicated satisfaction with the overall experience: 62% are either satisfied or very satisfied.

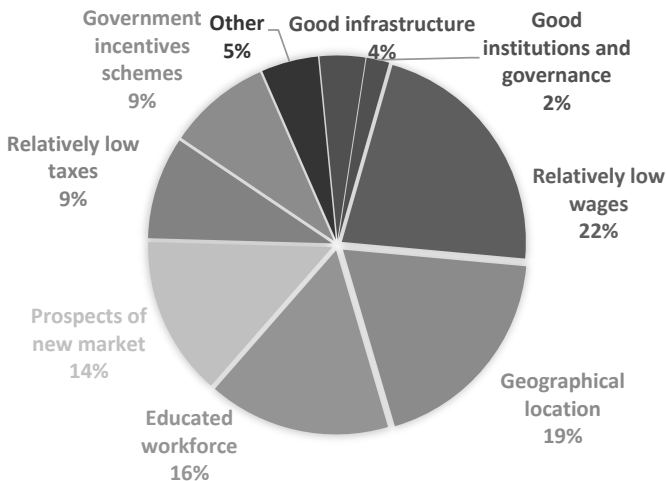
Figure 4: **How satisfied are German investors with the overall experience of working in the Western Balkans?**



Source: Jovanović et al, 2021.

The three most common reasons cited by German investors for investing in the Western Balkans are relatively low wages, favourable geographical location and an educated workforce.

Figure 5: **Why did your company invest in the Western Balkans? (multiple options)**



Source: Jovanović et al, 2021.

4 What can the Western Balkans offer and what are the downsides?

In-depth interviews conducted with 13 German investors in the region confirm the results of the survey (Jovanović et al, 2021). The three factors cited above were decisive.

‘For sure, this is and will still be for a while, a low-labour-cost country, which we use as a competitive advantage, having a plant here.’ (German company working in BiH)

‘Wages, taxes, etc. do not play a big role. [...] Way more important is the geographical location. [...] China was competitive in terms of wages, but simply too far away. [...] And that is why we were looking for an intersection between China and Slovakia. And in the end, we came to Serbia.’ (German company working in Serbia)

‘The general level of education of the total population as compared to other regions is quite high.’ (German company working in Serbia)

However, the discussions also revealed reasons for investment decisions that had not been anticipated, showing that the decision-making process is multi-layered. For example, some German companies cited the Western Balkan countries’ cultural proximity to Germany, as well as positive experiences they had had with people from the region.

‘Many young Bosnians were in Germany during the Balkan war, learned the language and got to know the culture. That makes it easy to work together.’ (German company working in BiH)

‘It is a cultural area that is very similar to Germany. [...] I simply take the experience of how employees from other cultures developed over the years with us. [...] And there we agreed that people from former Yugoslavia were the best match for us.’ (German company working in Serbia)

This illustrates that not only ‘hard’ facts – such as the labour force and production costs – play a role in investment decisions, but also ‘soft’ advantages. The latter can be decisive for investing in the Western Balkans, and authorities should be aware of this.

However, despite investors’ positive experiences of the region, there are some problems. The interviewed companies mention education both as a reason for investment and as a challenge because the quality of education often does not meet expectations:

‘Educated workforce and low wages. This was our expectation in the beginning. The low wages were as we expected them to be, but the educated workforce was not.’ (German company working in Serbia)

The situation is aggravated by the fact that many of the Western Balkan economies were involved in wars or military conflicts during the 1990s and the 2000s, which created a technological gap and brain drain (many highly qualified people have emigrated), which is perceived by investors as a challenge that is difficult to overcome.

‘In former Yugoslavia, the education system and the dual education system was very good. But when I arrived at the plant, I started to realise that this good education system did not exist any more. And why is that? Because people were for five years in wars, then in chaos. All the technologies worldwide kept developing, but Bosnia and Herzegovina could not keep up. The ‘know-how chain’ was broken because of the wars and chaos.’ (German company working in BiH)

These factors are accompanied by a lack of quality production. When asked about the barriers to co-operation with local companies, almost one-third of the German companies stated that they cannot deliver the desired product quality and standards. As mentioned in Section 2, this was one of the main reasons for European companies to bring their production back home in 2014–2018. In order not to jeopardise their potential, Western Balkan countries should therefore focus on quality instead of cheap production.

Although the Western Balkan economies share many similarities, there are also significant differences regarding governance and economic stability affecting investment activities. Investors in Bosnia and Herzegovina mention poor governance and lack of government support as the biggest challenge, whereas for investors in Serbia, the lack of an educated workforce is perceived as more problematic.

Nevertheless, the interviews with investors in all Western Balkan economies confirm the initial survey findings that good governance, infrastructure and political stability did *not* support the decision to invest there. On the contrary, the interviewees identified poor governance and institutions, insufficient government support and poor infrastructure as the downsides of working in the region.

‘There is limited legal certainty and predictability as governments and their approaches to FDI incentives, tax schemes, etc. change over time.’ (German company working in North Macedonia)

The decision to invest abroad is a complex process, and it is impossible to pinpoint one decisive factor. What makes the Western Balkans attractive for foreign investors is ultimately a mix of considerations.

‘So, these are the three points: geographical proximity, competitiveness, and political and economic [...] somewhat stability. And at the end of the day, and this should not be neglected, the last point was also gut feeling.’ (German company working in Serbia)

The interviews show that the Western Balkans have potential for re-shoring investments, especially by German companies. How can their governments ensure that the region attracts quality investments?

5 Government policies for re- and near-shoring

A look at other world regions shows strategies that can be used to attract re- and near-shoring investments. Raza et al (2021) discuss policy measures that governments can adopt. These fall into two broad groups – direct and indirect

measures. The 'direct' group comprises measures that yield direct financial benefit for the company that locates its activity in the country in question. These include government financial incentives such as subsidies, tax holidays and preferential loans. Trade policies, such as tariffs or non-tariff measures on imported products, can also be classified here.

The 'indirect' measures do not provide direct immediate pay-off for the company, but are more strategic in nature and produce longer-term benefits for it. Key examples are innovation policies, such as support for technological upgrading, and establishment of research centres and science parks, as well as industrial policies that identify strategic areas and channel investment to them.

Raza et al (2021) also discuss the recent experiences of the US, the UK and Japan. The US has had both direct and indirect types of policies in the past decade. Indirect policies were more prevalent during the Obama administration. The two main examples are the Manufacturing USA programme and the Reshoring Initiative. Manufacturing USA is a network of 16 manufacturing innovation institutes, sponsored by the US Departments of Commerce, Defense and Energy, that brings together companies, academia and government to work on research and development (R&D) projects in, for example, robotics, photonics, 3D printing, biotechnology, semiconductors, cybersecurity and recycling. The Reshoring Initiative, although private, was endorsed by the Obama administration. It aims to provide information on successful cases of re-shoring, and to act as an information exchange to support firms that are considering returning production to the US. The Trump administration, in contrast, relied more on direct measures, such as taxes and tariffs. Notable examples are the reduction of corporate income tax from 35% to 21% and the introduction of tariffs on imports of aluminium, steel, solar panels and other products from China.

The UK has been relying on indirect policies, with three notable examples. The first is the Automotive Council, established in 2009, which connects the government, companies and research centres to advance the UK automotive industry. The second is the Advanced Manufacturing Supply Chain Initiative, launched in 2011 which provides targeted grants and loans to companies for investment in equipment, R&D and training to improve the competitiveness of UK advanced manufacturing industries (for example, automotive, aerospace, energy, chemical and nuclear). The third is Reshoring UK, begun in 2014 as a collaboration of leading private engineering associations, to help manufacturers to connect with trusted, accredited suppliers from the UK.

Japan was the last of the three to initiate re-shoring policies. In 2020 it started to give direct financial support to companies to return production to Japan. In its COVID-19 support package, Japan earmarked USD 2.2 bn for this. Another notable measure was to keep the value of the yen low, to stimulate Japanese exports. Thus, in contrast to the UK in particular, and in a departure from its own post-war practice, when Japan had strong industrial and innovation policies, it has recently been more inclined towards direct measures.

6 Conclusions

The main findings of our study on the post-pandemic near-shoring potential of the Western Balkans can be summarised as follows.

Near-shoring is likely to increase after the COVID-19 pandemic. Surveys of German companies clearly illustrate that many are thinking about this. One reason is the pandemic-related supply-chain problems that they are experiencing. But even when these issues settle down, political reasons, such as tensions with China, are likely to push in the same direction. This does not mean that all companies that have invested in Asia in recent decades will bring production back, but some of them will, and many more that are considering investing abroad will invest somewhere closer, instead of in Asia.

The Western Balkans are the natural choice for near-shoring from EU companies. They are geographically and culturally close to the EU, have the lowest costs on the continent, and are perceived to have skilled and educated labour. In addition, for German-speaking investors, there are important cultural and historical reasons for favouring the Western Balkans.

But the region also has downsides. Governance and institutions are still weak, infrastructure is deficient (although improving), and education has been neglected for several decades. By improving and modernising these areas, the Western Balkans can increase their attractiveness for foreign investors.

To benefit fully from the likely near-shoring trends, Western Balkan economies need to maximise their strengths and minimise their weaknesses. They should promote themselves as ‘high-quality’ destinations, rather than as ‘low-cost’ countries. Co-operation between domestic and foreign companies should be improved and expanded to ensure positive technological spill-overs and regional co-operation, as there is potential for local sourcing in a Common Regional Market.

The green transition offers a big opportunity for the Western Balkans. The EU’s Green Deal targets a 55% reduction from 1990 levels of carbon emissions by 2030, and becoming carbon-neutral by 2050. The EU also wants to prevent carbon leakage, i.e. EU-based companies moving carbon-intensive production abroad to take advantage of lax standards or replacing EU products with carbon-intensive imports. These developments constitute a big opportunity for Western Balkan economies, as they can attract investors who are shifting from more carbon-intensive regions. But they could also block the potential of the Western Balkans to enter EU supply chains if they do not rise to the challenge and make their production greener and more sustainable.

Awareness of these issues seems to be rising in the Western Balkans, and the first initiatives for taking action can already be observed. In most of the region’s economies, the chambers of commerce have organised round tables, panels and working groups to discuss potential actions. But more is needed, especially from policy makers. Educational systems must be modernised, infrastructure improved and governance enhanced.

Governments should also consider near-shoring policies, such as the innovation and industrial policies for re-shoring that have been pursued by the

US and the UK in the past decade. Fostering co-operation between companies, academia and the government can be a particular focus for innovation and competitiveness policy measures.

7 References

- Bakas, A., (2015), *Capitalism & Slowbalization*, Dexter, Amsterdam.
- Bernhofen, D., El-Sahli, Z., Kneller, R., (2016), 'Estimating the effects of the container revolution on world trade. *Journal of International Economics*, Vol. 98, pp. 36–50.
- Cranfield University (2015), *An Analysis of the UK's Capability to Reshore Production*, A White Paper by Cranfield University.
- Davies, R. B., (2008), Hunting high and low for vertical FDI, *Review of International Economics*, Vol. 16(2), pp. 250–267.
- De Backer, K., Menon, C., Desnoyers-James, I., Moussiégt, L., (2016), *Reshoring: Myth or Reality?*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 27, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/5jm56frbm38s-en>.
- DIHK (2021a), *AHK World Business Outlook Spring 2021*, Association of German Chambers of Commerce and Industry. <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/internationales/ahk-world-business-outlook>.
- DIHK (2021b), *AHK World Business Outlook Herbst 2021*, Association of German Chambers of Commerce and Industry. <https://www.dihk.de/de/themen-und-positionen/internationales/ahk-world-business-outlook>.
- The Economist (2019), *Slowbalisation: The future of global commerce*, January 24th 2019.
- Eurofound (2017), *ERM annual report 2016: Globalisation slowdown? Recent evidence of offshoring and reshoring in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2019), *Future of manufacturing in Europe – Reshoring in Europe: Overview 2015–2018*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Jovanović, B., Ghodsi, M., van Zijverden, O., Kluge, S., Gaber, M., Mima, R., Hasić, B., Lalović, O., Ibrahim, M., Manova Stavreska, A., Nikolova, S., Culafić, B., Vasić, J., Mandić, M., (2021), *Getting Stronger After COVID-19: Nearshoring Potential in the Western Balkans*, wiiw Research Report No. 453, The Vienna Institute for International Economic Studies, Vienna, May.
- Raza, W., Grumiller, J., Grohs, H., Essletzbichler, J., Pintar, N., (2021), *Post Covid-19 value chains: options for reshoring production back to Europe in a globalised economy*, Study requested by the European Parliament's Committee on International Trade, Vienna, March.
- UNCTAD (2020), *World Investment Report 2020 – International Production Beyond the Pandemic*, United Nations, Geneva. Available at: <https://unctad.org/webflyer/world-investment-report-2020>.

Nearshoring-Perspektiven in der Welt nach der Pandemie und die Auswirkungen auf die westlichen Balkanländer

COVID-19 brachte die globalen Lieferketten durcheinander und veranlasste europäische Unternehmen, die Verlagerung von Betrieben in die Nähe ihres Heimatlandes zu erwägen. Verschiedene geopolitische Spannungen drängen in die gleiche Richtung. In diesem Beitrag wird erörtert, wie sich die globale Produktion und die Politik in den letzten Jahrzehnten entwickelt haben und wie die westliche Balkanregion von diesem so genannten Nearshoring-Trend profitieren könnte.

JEL Codes: E22, F21, F40, F60

1.2

**Big power in global trade:
spotlight China and USA**

Great Powers and Globalisation: Spotlight on the United States and China

*Dan Steinbock*¹

Over the past decade, global economic prospects have been penalised by the fall of world trade, investment and migration, coupled with the unwarranted suffering of close to 100 million globally displaced. Globalisation has come to a halt, even reversed. In the rejuvenation or degeneration of future globalisation, US-Sino relations will play a critical role. Ultimately, the future of the bilateral ties depends on whether globalisation will be driven by economic growth and development, or remain subject to geopolitical agendas. In the former case, system friction is real, but manageable. In the latter case, geopolitics could inflame the lingering tensions between developed and developing economies, while contributing to sub-optimal growth in the West and premature stagnation elsewhere for years, even decades to come.

Globalisation is at crossroads. De-globalisation in a globally inter-dependent economy would have immense economic and human costs, even existential reverberations.

1 System Friction

1.1 Two Kinds of Globalism

In the early 2010s, the Obama administration began its much-touted “pivot to Asia”. In geopolitics, the goal was to transfer 60% of US warship capacity into the Asia-Pacific by 2020; in trade, the completion of the Trans-Pacific Partnership (TPP), which excluded China. Since Donald Trump’s election triumph in 2016, the goals have shifted, due to the “America First” protectionism. Yet, the primacy of geopolitics has prevailed.

Meanwhile, Chinese leadership has focused on economic development. Hence, the launch of the Asian Infrastructure Investment Bank, the BRICS New Development Bank and the China-led Belt and Road initiative (BRI). While all have been open to US participation, each has been shunned by Washington (Steinbock, 2017a, 2018). And yet, these initiatives complement existing economic and trade pacts in the region, including the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), the largest trade bloc in history. The RCEP member countries account for a third of the world population and the global GDP.

In mid-2018, amid the trade wars, US Secretary of State Mike Pompeo announced America’s “Indo-Pacific Economic Vision”, a rehash of old ideas by

¹ Dr. Dan Steinbock is an internationally recognised strategist of the multipolar world and the founder of Difference Group. He has served at India, China and America Institute (US), Shanghai Institutes for International Studies (China) and the EU Center (Singapore). For more, see <https://www.differencegroup.net/>.

former secretary of state John Kerry, with 113 billion USD allocated in new US initiatives in the regional economy, energy, and infrastructure (Pompeo 2018).

However, the scale of the Indo-Pacific Vision and the Marshall Plan, which Pompeo alluded to, pale in comparison with the ultimately multi-trillion-dollar BRI. Asia alone needs 26 trillion USD in infrastructure investment to 2030, and the BRI can help to provide some of this. Through mutual benefit, China's "investments, by building infrastructure, have positive impacts on countries involved" (OECD, 2018).

1.2 The Rise of System Friction

In the 1980s, US had its first "system friction" with Japan. As OECD economist Sylvia Ostry (1997) later cautioned, such friction would accelerate with the integration of China into the global trading system, due to its "sheer size and explosive economic growth" which made it an "ever more important participant in world trade". In her view, system friction was seen as something to be managed, not necessarily a motive for trade conflicts or geopolitical confrontation.

In 2014, Xi Jinping and his new leadership introduced the idea of "new type of great power relations" (Zeng and Breslin, 2014). The idea was to minimize potential US-China friction for greater bilateral benefits and global economic prospects. In other words, to reduce possible system friction. Yet, the idea of new cooperation has been spurned by the Obama, Trump and Biden administrations as geopolitics has ruled over economics in Washington.

When the Trump administration began to reverse US postwar trade policy, downside risks grew in the global economy (IMF, 2017), particularly when Trump introduced the administration's new National Security Strategy, in which China was depicted as America's "adversary" (White House, 2017). Meanwhile, US tariff wars grew multilateral as the Trump administration targeted America's deficit partners; that is, major trading economies such as China, Mexico, Germany/EU, Japan and South Korea.

1.3 Toward intense Competition and Maximum Conflict

After spring 2018, US imposed three rounds of Section 301 tariffs on imports from China. A fourth round of Section 301 tariffs was threatened prior to the bilateral trade truce. The tariffs paved the way to technology trade friction targeting innovation and intellectual property rights. The timing matters. Friction was ignited at a historical moment, when Chinese multinationals' foreign direct investment (FDI) flows soared internationally and when Chinese capabilities were surging in science, technology and innovation worldwide, as measured by patents, R&D and PISA performance skills (Steinbock, 2017b).

Since 2017, the White House has framed its policy toward China in terms of "great power competition", with primary implications for defense (O'Rourke 2022). In the Biden administration, Kurt M. Campbell, the co-creator of the Obama "pivot to Asia" with Hillary Clinton, became the president's "Asia czar",

supported by Secretary of State Antony Blinken, and National Security Adviser Jake Sullivan.

Campbell and Sullivan (2019) defined the new policy mantra as “competition without catastrophe”. Nevertheless, taken to extreme, efforts to de-couple US-China ties have potential to derail globalisation and global economic prospects for years, perhaps decades to come. Maximum competition without economic catastrophe is elusive, when geopolitics reigns over economics.

2 Rise and decline of Globalisation

Global economic integration is often measured by world trade, investment and migration, although technology and finance could be added to the list (Steinbock, 2015). The postwar wave of globalisation benefited mainly the advanced economies (Collier-Dollar, 2002). It was only after 1980 that some developing countries broke into world markets for manufactured goods and services, while also attracting foreign capital. This era of globalisation eclipsed with the global recession in 2008. As the G20 cooperation subsequently dimmed, so have global growth prospects, too.

2.1 Falling World Trade

Between November 2008 and 2016, global imbalances steadily worsened as a result of increasing trade discrimination (WTO, 2016). It was only in 2017 that there were some signs of trade recovery. Yet, that historical opportunity was missed with the onset of the US trade wars.

The brief gains of the US-Sino trade truce were derailed by the COVID-19 pandemic that caused both services and goods trade to decline by –30% in mid-2020. Subsequent gains have been penalised by new variant waves and the worsening international economic landscape (**Figure 1a**). Last year, the WTO predicted global merchandise trade volume growth of 10.8% in 2021 followed by a 4.7% rise in 2022.

In reality, these projections were unlikely even before the Ukrainian crisis. More recently, progress since the plunge of 2008 has been largely reversed. Trade as percentage of world GDP has fallen back to the level where it was *over 15 years ago*. Geopolitics derailed the potential for global recovery well before the pandemic, due to new protectionism and new Cold Wars, compounded by the Russia sanctions (Steinbock, 2022a, 2022b).

2.2 Falling World Investment

Before the 2008 global crisis, world investment soared to almost 2 tn USD. In 2017, global FDI flows were projected to resume growth and to surpass 1.8 tn USD in 2018 over the medium-term. Yet, these optimistic projections remained 10% below those a decade before.

The hoped-for rebound of world investment proved a pipe-dream, due to the tariff wars and the global pandemic. In 2020, global flows of FDI fell by one third to 1 tn USD (UNCTADSTAT, 2022). That’s below the low of the 2008 crisis, and *half of world investment in 2007*. In the process, the poorest economies have been hurt the most.

High-income economies play a critical role in world inward investment flows. Yet, even before the Ukrainian crisis, world investment had plunged to a level which was first reached already in the late 1990s. Two decades of progress has been reversed in just few years (**Figure 1b**).

2.3 Slower Migration, Soaring Global Displacement

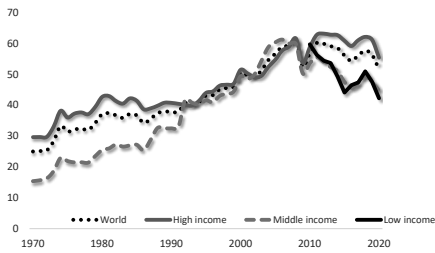
Global migration has been slowing since 2008, particularly in advanced economies. Due to the pandemic, the stock of international migrants has increased only by 2 million; a fourth less than expected by mid-2020. Over the last two decades, the number of international migrants has climbed to 281 million people.

But let’s put these figures in context. Between 1870 and 1914, some 10% of the entire world population migrated in search for a better life. While the absolute number of international migrants has more than tripled in the past half a century, their relative share stayed below 2% until 2010 and is today 3.6% of world population; just a third of what it was *a century ago* (**Figure 1c**).

Figure 1: **Undermining Globalisation**

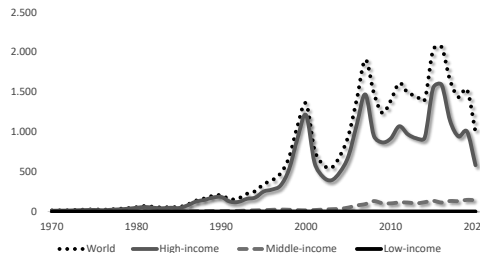
(a) **World Trade**

Trade as % of GDP



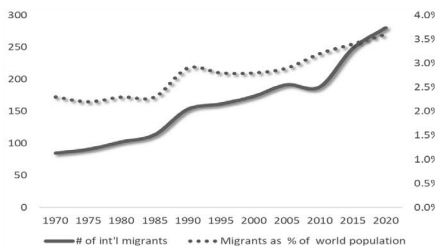
(b) **World Investment**

FDI Inward Flows in bn USD

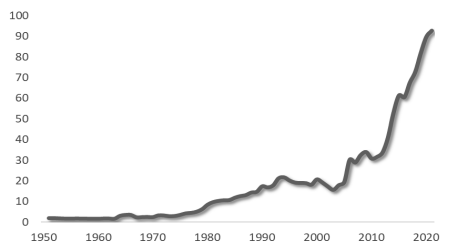


Note: Trade as average of exports and imports.

(c) **World Migration**



(d) **Globally Displaced**



Sources: World Bank/OECD (a); Difference Group (a, b, c, d); UNCTADSTAT (b); UN/IOM, (c); UNCHR (d).

As migration flows decelerate or are being blocked, the number of globally displaced has exploded. With the post-9/11 wars and external interventions during the Arab Spring, the number of forcibly displaced has soared, *doubling* in the past decade. Despite COVID-19 mobility restrictions, the number of forcibly displaced exceeded 92 million at the year-end of 2021 (**Figure 1d**). The Ukraine crisis is projected to internally displace up to 6.7 million people and 4 million displaced abroad. In brief, the number of the globally displaced is today over *twice as high* as it was after two world wars, the Holocaust, and Hiroshima and Nagasaki in 1945. If that's the outcome in peacetime conditions, one shudders with horror the effect of wartime conditions in the early 21st century.

3 Risks to Global Outlook

3.1 US-China Relations: Perceptions and Realities

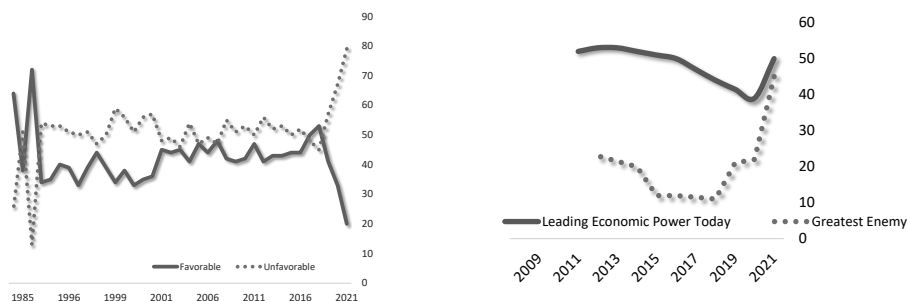
After the Cold War, more Americans have come to believe the US should go its own way in international matters. Meanwhile, bipartisan political consensus has drifted from multilateral cooperation to unilateralism, buttressed by a sharp rise in support for increased defense spending (Doherty, 2016).

Following China's 2001 membership in the WTO, American views on China were divided until the trade wars. But when global recovery still loomed ahead, positive perceptions soared. "Americans have been feeling more positively toward China in recent years, and now 50% say they have a favorable opinion of that country", as Gallup put it in early 2017. The figure was the highest since 1989 (Saad, 2017).

After, two years of trade wars, negative media coverage and global pandemic, favorable American views of China plunged to a historical low of 20% in 2021 (**Figure 2a**). Indeed, today half of Americans see China as the "leading economic power in the next 20 years" and (thus?) as America's "greatest enemy" (**Figure 2b**).

Figure 2: US Perceptions of China, 1979–2021

(a) How Americans perceive China (b) China as Leading Economy, Greatest Enemy



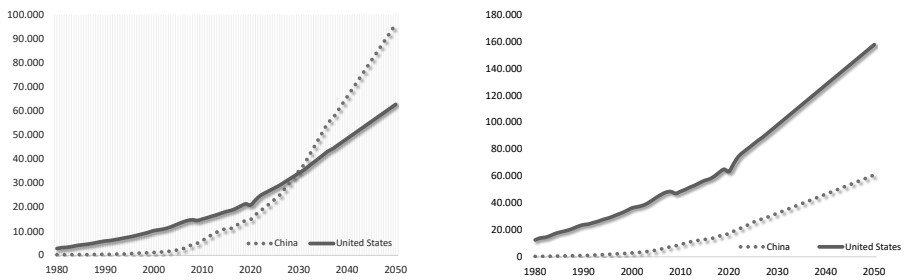
Source: Data from Gallup China historical; Difference Group.

But do these surveys reflect actual *economic facts* or mainly *perceptions*?

In 2000, China's economy was barely a tenth of the US GDP. The original BRIC estimate was that China would surpass the US in the late 2020s and that remains the case under Xi Jinping's leadership (**Figure 3a**). Chinese living standards are a very different story. Per capita incomes were barely 2% relative to the US in 1980. Today, that figure is almost 33%; a world-historical performance in just four decades. But even in 2050, relying on current projections, it is expected to be barely 40%, which is still less than half of the US level (**Figure 3b**).

Figure 3: **Expansion of US and Chinese Economy, 1980–2026E**

(a) *GDP Projections (in tn USD)* (b) *Projections of GDP Per Capita (PPP)*



Sources: IMF/WEO, Difference Group.

3.2 Missed Opportunities Since 2017

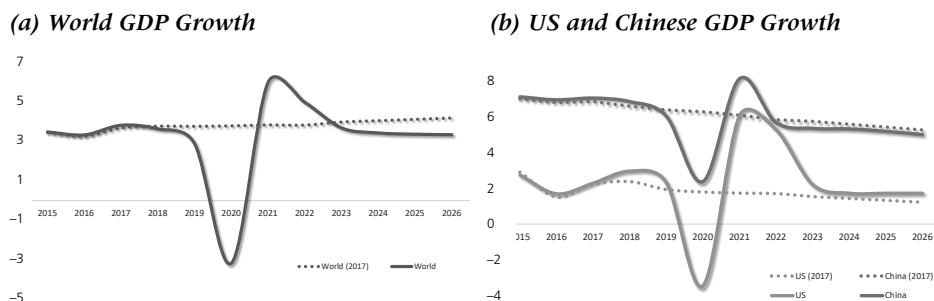
In March, Larry Fink (2022), CEO of BlackRock, the world's biggest asset manager, declared that Russia's war in Ukraine means the "end of globalisation". In reality, some developed economies are opting for protectionism, when developing economies are only starting their industrialisation. Second, pressures against globalisation have steadily increased since the Cold War, as evidenced by Ross Perot's anti-NAFTA 1992 campaign; the 1999 Seattle WTO protests; and finally, the 2008 Great Recession and a decade of painful debt crises in the G7 economies.

There were signs of happier futures in 2017, when global recovery was gaining ground "at a faster pace" (Obstfeld 2017). At the time, steady progress was projected to move from growth of barely 3% to 4.5% by the mid-2020s. Instead, trade wars, pandemic depression and new Cold Wars caused global economy to tank by more than -3.1%. And instead of the expected reset in the US-Sino relations, the Biden administration opted for Trump's tariff wars (Krueger, 2020) (**Figure 4a**). By May 2022, the administration's approval ratings were plunging, due to highest inflation in 40 years and the Fed's biggest hike in 22 years. Hence, the White House's effort to blame "Trump tariffs" for the inflation and "Putin's war" for US-led economic sanctions that cast a long dark shadow over global prospects. The rethink was not motivated by the col-

lateral damage linked with these policies, but political fears of associated with the impending midterm elections.

Today, global growth prospects are almost 40% lower than projected in 2017. The growth pace of the emerging and developing economies, which have fueled global growth prospects, has been reduced by more than a fifth to about 4.4%. In 2017, the growth pace in the US was still expected to remain around 1.4% in the mid-2020s. After misguided trade and pandemic policies, that can only be sustained with massive debt and rapidly-rising net interest costs, which are projected to take up nearly *one-half of all federal revenues* by 2050 (Steinbock, 2022b; CBO, 2021). China, too, suffered a severe downturn and is coping with structural headwinds, including local debt and property markets. Yet growth remained positive at 2.3% and has been stabilising toward 4%–5%, despite recent virus outbreaks (**Figure 4b**).

Figure 4: **Missed Opportunities**
Gross domestic product, constant prices, 2015–2026*



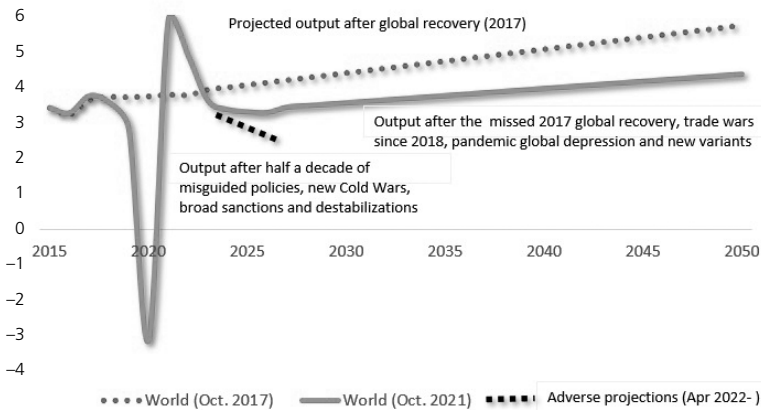
* IMF/WEO databases of 2017 and 2022; 2017 database values projected incrementally for 2023–26.

Source: IMF/WEO, Difference Group.

3.3 Overcoming Adverse Global Futures

In the past half a decade, the cost of missed opportunities amounts to trillions of dollars. Given continuing policy mistakes, worse looms ahead. Growth scenarios that still seemed likely in early 2022 will not materialise because they were projected on the basis of data from fall 2021, when (a) a truce still subdued the US-Sino trade war. (b) Ukraine's proxy conflict had not yet erupted. (c) Sanctions targeting the world's 11th largest economy, the largest natural gas producer and third-largest oil producer, had not yet been launched. (d) And the Federal Reserve had not initiated its aggressive rate hikes and quantitative tightening. If the planned policies remain in place, sanctions will undermine US growth, destabilise the Russian economy, penalise the fragile Euro area and slow Chinese growth (**Figure 5**).

Figure 5: Risks to Global Outlook Since 2017



Sources: Difference Group (WEO/IMF growth data).

Setting aside sensational headlines, there are some signs for optimism. Despite the trade wars, Chinese exports and imports have been growing five times the global average since 2018. And despite the drastic fall of global investment, foreign investment continues to climb in China (Steinbock, 2017a; Hongbin, 2022). In the past decade, China has become a global innovation leader in PISA/OECD performance skills and R&D, with great catch-up in patents (Steinbock, 2018). Meanwhile, the integration of Chinese markets into global finance has escalated (McKinsey, 2019).

Conversely, even though Xi Jinping's idea of new cooperative great power relations has been torpedoed in Washington, US corporate investment in China continues to climb (AmCham China, 2021). Over 72% of AmCham's manufacturing members in China plan to expand their investments in the mainland. In brief, "US MNCs are bullish on China" (AmCham Shanghai, 2021).

Nonetheless, these promising signals go hand in hand with unprecedented geopolitical headwinds. On April 5, Secretary General Jens Stoltenberg (2022) stated that NATO plans to deepen its cooperation with partners in Asia as a response to a rising "security challenge" coming from China. Ironically, before the crisis, Chinese infrastructure investment took off in Ukraine, which President Zelenskyy depicted as a "bridge to Europe" for Chinese companies. By contrast, Washington, Pentagon and NATO saw Ukraine mainly as a geopolitical asset (Steinbock, 2022a). Furthermore, from the start of the crisis, China had pushed for de-escalation and peaceful resolution to the Ukraine conflict. In Beijing, Stoltenberg's plans were seen as a concerted effort by the West to extend economic sanctions over China, divide and militarize Asia.

4 Alternative Futures

Over the past decade, global economic prospects have been penalised by the fall of world trade, investment and migration, coupled with the unwarranted suffering of close to 100 million globally displaced. Globalisation has come to a halt, even reversed. Ultimately, the future of the US-Sino ties depends on whether globalisation will be driven by economic growth and development, or remain subject to geopolitical agendas. In the former case, system friction is real, but manageable. In the latter case, China is likely to be defined as a “systemic challenge to security”; and hence, as a threat that must be either contained or neutralised (since it presumably cannot be managed). Such geopolitical primacies at the expense of peace and development would pose unprecedented risks to global outlook.

Despite all tensions and crises, alternative futures exist. In contrast to various trade war and geopolitical trajectories, a “multilateralism and development” rests on broad economic cooperation across all political differences. In the high-income West, such positive trajectories would foster economic growth alleviating secular stagnation. In the developing world, economic development, fostered by BRI-like “big push” initiatives would boost the secular potential of these countries. After a bold reset, US-Sino ties would begin to thrive again. De-globalisation would be halted. A new kind of globalisation – one that would buttress both developed and developing economies – would be reinforced.

By contrast, negative alternatives involve huge missed opportunities, massive economic and human costs, even potential existential risks. While such scenarios would seem to be far less preferable, they may reign as long as geopolitical priorities rule over economic exigencies.

5 References

- AmCham China (2021), 2021 Business Climate Survey.
- AmCham Shanghai (2021), The 2021 China Business Report. Sep.
- BBC News (2012), Leon Panetta: US to deploy 60% of navy fleet to Pacific. 2. Jun.
- Campbell, K. M., Sullivan, J., (2019), Competition Without Catastrophe, Foreign Affairs Sep–Oct.
- Collier, P., Dollar, D., et al (2002), Globalisation, Growth, and Poverty. World Bank, Washington, D.C.
- Congressional Budget Office (2021), An Update to the Budget and Economic Outlook: 2021 to 2031, Jul.
- Doherty, C., et al (2016), Public Uncertain, Divided Over America’s Place in the World. Pew Research Center.
- Fink, L. (2022), Chairman’s Letter. BlackRock, 24. Mar.
- Gallup, (2022), China: History.
- Hongbin, Qu., (2022), Busting the decoupling myth. HSBC Global Research, 21 Feb.
- IMF (2017), World Economic Outlook Update, 16 Jan.
- IMF (2019), World Economic Outlook, 2. Apr.
- IMF (2022), World Economic Outlook, Feb.

- Jones, J. M., (2022), U.S. Defense Attitudes Shifted Before Russia-Ukraine War. Gallup, 17. Mar.
- Krueger, A. O., (2021), Resetting US-China Trade Relations. The Project Syndicate, 24. Feb.
- NATO Secretary General Jens Stoltenberg (2022), Press Conference. NATO, 5 Apr.
- O'Rourke, R., (2022), Renewed Great Power Competition. CRS R43838, Updated 10. Feb.
- Obstfeld, M., (2017), Global Economic Upswing Creates a Window of Opportunity. IMFBlog, 10. Oct.
- OECD (2018), China's Belt and Road Initiative in the Global Trade, Investment and Finance Landscape, 3 Sep.
- Ostry, S., (1997), The Post-Cold War Trading System: Who's on First? A Twentieth Century Fund: University of Chicago Press, p. 210.
- Pompeo, M. R., (2018), America's Indo-Pacific Economic Vision. U.S. Chamber of Commerce. Washington, DC, 30 Jul.
- Saad, L., (2017), China's U.S. Image the Most Positive in Three Decades. Gallup, 23 Feb.
- Steinbock, D., (2015), American Innovation Under Structural Erosion and Global Pressures. Information Technology and Innovation Foundation, Washington, DC.
- Steinbock, D., (2017a), The Great Shift of Globalisation. China Quarterly of International Strategic Studies, Vol. 3, No. 2, pp. 193–226.
- Steinbock, D., (2017b), The Trump Administration's IP Battle Against China. George Washington Journal of International Affairs, Nov 14.
- Steinbock, D., (2018), US-China Trade War and Its Global Impacts. China Quarterly of International Strategic Studies, Vol. 4, No. 4, pp. 515–542.
- Steinbock, D., (2020a), The Tragedy of *More* Missed Opportunities. Shanghai Institute for International Relations, Aug.
- Steinbock, D., (2022a), The Unwarranted War. The World Financial Review, 9 Mar.
- Steinbock, D., (2022b), New Global Tsunamis Courtesy of Cold Warriors and Fed Hawks. China-US Focus, 22 Mar.
- UNCTAD Statistics (UNCTADSTAT) database, (2022), 4 Apr.
- UNHCR database (2022), 5 Apr.
- White House (2017), National Security Strategy of the United States of America. Dec.
- Woetzel, J., et al, (2019), China and the world: Inside the dynamics of a changing relationship. McKinsey & Co.
- WTO (2016), World Trade Statistical Review 2016, 15 May.
- Younis, M., (2021), New High in Perceptions of China as U.S.'s Greatest Enemy. Gallup, 16 Mar.
- Zeng, J., Breslin, Shaun, B., (2016), China's "new type of Great Power relations". International Affairs, Volume 92, Issue 4, pp. 773–794.

Großmächte und Globalisierung: Die Vereinigten Staaten und China im Blickpunkt

In den letzten zehn Jahren wurden die globalen Wirtschaftsaussichten durch den Rückgang des Welthandels, der Investitionen und der Migration sowie durch das ungerechtfertigte Leid von fast 100 Millionen weltweit Vertriebenen beeinträchtigt. Die Globalisierung ist zum Stillstand gekommen und hat sich sogar umgekehrt. Bei der Verjüngung oder Degeneration der künftigen Globalisierung werden die Beziehungen zwischen den USA und China eine entscheidende Rolle spielen. Letztlich hängt die Zukunft dieser bilateralen Beziehungen davon ab, ob die Globalisierung durch Wirtschaftswachstum und Entwicklung vorangetrieben wird oder ob sie weiterhin geopolitischen Agenden unterliegt. Im ersten Fall sind die Reibungen im System zwar real, aber überschaubar. Im letzteren Fall könnte die Geopolitik die anhaltenden Spannungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern verschärfen und zu einem suboptimalen Wachstum im Westen und einer vorzeitigen Stagnation in anderen Ländern über Jahre, ja sogar Jahrzehnte hinweg beitragen.

Die Globalisierung steht am Scheideweg. Eine De-Globalisierung in einer global verflochtenen Wirtschaft hätte immense wirtschaftliche und menschliche Kosten, ja sogar existenzielle Auswirkungen.

JEL Codes: F01, F51, F63

China as Best Customer and Biggest Threat – Trade Policy in the Biden Era

William A. Reinsch

This paper assesses the evolution of the US-China relationship amid renewed pessimism that the two countries have drifted into competition and confrontation, at least in the economic sphere. While China deserves most of the blame in the US view, there are people in both countries pulling the two apart, and that is unlikely to change in the short term.

1 Introduction

The US-China relationship is our most challenging bilateral relationship, and it goes far beyond economics. Views on the relationship have evolved over the years, beginning with pessimism during the Cultural Revolution, then to optimism in the 80s and 90s that the relationship might become a positive one despite our different approaches to government and different world views, and then back to pessimism that the two countries have drifted into competition and confrontation, at least in the economic sphere. While China deserves most of the blame in the US view, there are people in both countries pulling the two apart, and that is unlikely to change in the short term.

Recent history has featured the evolution of perceptions of China from potential partner to existential threat. There was broad support at the end of the Clinton administration for China's WTO accession. While some no doubt believed economic liberalisation would inevitably be followed by political liberalisation, decision makers were more motivated by the economic advantages of integrating China into the rules-based international trading system, not to mention the potential commercial gains for US companies of doing so.

While some argue that allowing China to accede to the WTO was an error of judgement by the West, optimism at the time was credible in light of comments then by Jiang Zemin and Zhu Rongzhi indicating their desire to integrate China into the global system and use their WTO obligations to persuade recalcitrant ministries to adopt reforms. However, since their departure from Chinese government, their successors, particularly Xi Jinping, have pursued much more state-centered economic policies.

China's failure to meet WTO accession expectations in terms of transition to a more free market economy led to enormous growth in Chinese exports, a consequent ballooning of the US bilateral trade deficit with China, a resulting loss of jobs in the United States, and, until recently, stagnation of household income. These are not incontrovertible statements. Some would argue that China's failure to meet its obligations was due to loopholes left from negotiators, that the rise in Chinese imports would have happened anyway, and that job

losses and income stagnation were due to other factors, primarily technology advances. David Autor and his co-authors have also suggested the wave of job loss has largely passed and is not likely to be repeated.

Regardless, the damage has been done in terms of American public opinion¹ and in terms of Congressional opinion, damage that has been exacerbated by other Chinese actions increasingly perceived in the United States as hostile, such as Chinese actions in the South China Sea, Hong Kong, Taiwan, Xinjiang, and elsewhere. The result is a new adversary. For nearly 50 years, the United States' primary adversary was the Soviet Union, and China was a distant second. As the Soviet Union faded and China began to open economically, threat perceptions began to change, and the number of policy influencers who viewed China as an existential threat began to grow. People with that view have long existed in both the executive and legislative branches of government, in the media, and in academia.

These negative views accelerated after Xi Jinping took over, as he has pursued what Elizabeth Economy calls in her new book, *The World According to China*², more aggressive soft power, hard power, and sharp power. The situation further deteriorated during the Trump administration, as the president focused primarily on the bilateral deficit and used his traditional bullying tactics to try to force China to change its trade and economic policies. That largely failed, leaving the Biden administration with a pothole strewn landscape – a phase one agreement that fell short of fulfillment, a phase two negotiation that never began, US tariffs and retaliatory Chinese tariffs hanging over both economies, a range of aggressive Chinese actions in other areas, and a growing expression of Chinese triumphalism, arguing to the rest of the world that democracy is an inferior political system – that their approach works better than ours – and expanding Chinese investment and physical presence around the world that put meat on those bones. (Russia's invasion of Ukraine has moved China off the front page but has not altered the fundamental challenge it presents to the US, although the invasion has distracted US policy makers, making decisions on China more difficult.)

2 Present Day

At present, the Biden administration has spent a year trying to determine what to do about China. When compared to Trump, its approach can best be characterised as the same diagnosis with a different prescription. The problems identified in Trump's Section 301 report on China – massive subsidies, forced technology transfer, IP theft, discrimination against foreign companies in China – are the same ones the Biden administration perceives, and if there ever is a

¹ <https://www.pewresearch.org/global/2021/06/30/large-majorities-say-china-does-not-respect-the-personal-freedoms-of-its-people/>.

² <https://www.cfr.org/book/world-according-china>.

serious negotiation, Biden's economic demands will be the same as Trump's. However, Biden's approach is more sophisticated than Trump's.

In a marathon race, there are two ways to win: run faster or trip the opponent. The latter strategy is not permitted in races, but it is acceptable in international politics. The administration has developed the running faster part via the CHIPS Act and other innovation supporting measures included in the Senate-passed United States Innovation and Competition Act (USICA³) and the House's America Creating Opportunities for Manufacturing, Pre-Eminence in Technology, and Economic Strength (COMPETES⁴) Act.

The greater challenge has been the tripping the competitor. Running faster is not as controversial as it used to be, at least in this case, since the Republicans have demonstrated they will buy market-intervention policies when they are linked to national security. Deciding what, if any, more forceful actions to take is more complicated. The president has very little maneuvering room on China, particularly ahead of the November 2022 midterm elections and the 2024 presidential election. There are already at least 4 Republican senators running against him (if they succeed in knocking Trump out of the race), and all are accusing Democrats in general and Biden in particular of being soft on China and undermining our security and our economic competitiveness by his lack of strong action. They are competing with each other to see who can develop the toughest anti-China proposal.

Congressional Democrats, not wanting to be caught short, have adopted a similar hard line toward China, minus the criticism of Biden. Much of the business community has publicly retreated from this debate and, with some exceptions, stopped talking about the importance of working cooperatively with China. The result has been a significant rightward shift in the public debate on China, where the conversation has largely been ceded to the anti-China security hawks. As a result, both China and the United States appear to have concluded that they have little to gain from serious negotiations right now. The Chinese know that the United States will only make demands they refused Trump, and which they will continue to refuse. On the other hand, Biden knows that any agreement he reaches will inevitably be attacked by the Republicans as inadequate and compromising US national security. The result is that the easiest and safest course of action for both sides is to do nothing serious while leaving the impression that they are, nevertheless, working on it. That latter point is important, because at the same time Biden is being criticised for being soft on China, he is also being criticised for not having a policy. Ambassador Tai's speech⁵ at CSIS in October was a response to that and an attempt to resolve their dilemma – why have a negotiation when you believe no satisfactory outcome is possible, and what do you do in lieu of a negotiation?

³ <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1260>.

⁴ <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4521>.

⁵ <https://www.csis.org/events/conversation-ambassador-katherine-tai-us-trade-representative>.

The administration appears divided on this question. This division largely occurs between those who believe there is no point to negotiations and that the United States should get on with deciding what to do about China. On the other side, those in favor of continued dialogue believe that there remains low-hanging fruit to be picked, and even if there is not, it is necessary to construct a narrative that will justify further actions, and that failed negotiations are a good way to do that. The faction that believes in ongoing dialogue may also not know which policies to pursue and believe that talking – effectively pushing back policy decisions – is better than nothing.

The Biden administration's solution was to continue talks that will focus on China's failure to meet its phase one commitments – a safe choice that no one will criticize. But they cannot do only that indefinitely and at some point must move on to something else. 2021 is in the history books now, and continuing to focus on what didn't happen then has a limited half-life.

3 Future Options

There is always the possibility of talks that accomplish something, although this is the least likely option as long as Xi Jinping is in charge. The Chinese are not willing to give what the United States wants, and anything short of Chinese capitulation will be criticised in the United States as tantamount to surrender. Thus continues the search for next steps, if only for domestic political reasons. A number of possibilities are under consideration.

One option is further import actions. These are intended to inflict economic harm on the adversary. The primary tool is continuation of the tariffs in current or modified form. There seems to be agreement among economists that the tariffs have not addressed the problems they were intended to address and that their cost, to both China and the United States, exceeds their benefit, and so removing them would make economic sense. That would not, however, make political sense for the United States unless China is prepared to make major concessions on phase two issues, which they clearly are not. At this point, the most likely move is maintaining or raising tariffs on items that are benefitting from Chinese subsidies or unfair practices and eliminating others. That would reduce the economic harm and at the same time mitigate the inevitable criticism.

Another option is security actions, which can involve export controls and controls on investment. Security has become conflated with economics. The issue is no longer just job and manufacturing loss, but also Chinese acquisition of US technology giving them a military edge. The main tool in this area has been export controls, which in the United States date to 1949 but which elsewhere go back to at least the 13th century. US export control law has always been extraterritorial, but the Trump administration expanded its reach via the Foreign Direct Product Rule (FDPR), which went beyond controlling foreign items with US content to controlling foreign items if they were made with US equipment. (Semiconductors are the obvious example.) The Biden administration has recently expanded use of the FDPR by applying it to Russia. That will

affect Chinese firms, such as semiconductor manufacturers, who make their products with US equipment or technology and export them to Russia. The most likely next move is not a further expansion of the rules but rather their broader application, for example by putting more Chinese companies on one of several lists the United States maintains to identify problem entities to which exports are restricted.

Export tools can be double-edged. Administering export controls has always involved walking a fine line between under-controlling and allowing adversaries to obtain sensitive exports, and over-controlling and thereby depriving critical domestic industries from revenue they need to develop next generation products. Skirmishes have already broken out on that issue in the Congress, and the administration is wrestling with it as well.

Another security tool is controls on investment. On the whole, the existing process has worked fairly well, though the task has been made easier by a significant decline in direct Chinese investment in the US, in large part due to Chinese efforts to discourage it except in targeted areas. Further statutory changes in this process are unlikely so soon after the last set in 2018 with the enactment of the Export Control Reform Act (ECRA). Any changes in policy will be reflected in the way the statute is administered. A new tool, included in the House China bill revealed in early 2022, the America COMPETES Act, contains a similar review process for outbound investment. This was considered in 2018 and not adopted, largely because it was seen as redundant with export controls, but it has returned, though its fate is uncertain. It will be bitterly opposed by the business community. The administration thus far has neither endorsed it nor objected to it.

An integral part of both the running faster and tripping strategies is a multilateral approach, which may be the biggest difference between Biden and Trump. Biden is attempting to build a coalition of like-minded countries that are also willing to confront China on its unfair trade practices, and he has begun to develop an economic strategy for the United States in Asia⁶.

Operationalising the elastic concept of “cooperation” in both cases will be a challenge. The United States joined the EU-proposed Trade and Technology Council (TTC), but until Europe clarifies what it means by “strategic autonomy”, meaningful cooperation, specifically on China, will be difficult. Similarly in Asia, the Indo-Pacific Economic Framework (IPEF) offers few tangible benefits to potential Asian participants. Market access is off the table, and by indicating it does not intend to submit it to Congress, the administration is telling Asians that the United States does not intend to make any significant concessions. That will make it difficult for countries to take the risk of offending their largest neighbor without any tangible benefits in sight. In the end, this will probably result in a weak coalition of the usual suspects – countries that already agree with most of what the United States wants to accomplish.

Finally, there is the role of the business community. The past and current dilemma for US businesses is that China is simultaneously their best customer

⁶ <https://www.csis.org/analysis/filling-indo-pacific-economic-framework>.

and their biggest threat. Companies need the market but see China as a threat to their long-term existence. The enormous size of the Chinese market has been an irresistible attraction for US companies. However, as China has moved up the value-added chain, and as US security-driven pressures to counter them have grown, the Chinese have become more selective about who is welcome in China, more creative in limiting the reach of foreign companies, and more determined to “go it alone” in developing critical technologies.

Chinese intentions are clear – to develop global champions in a range of critical technologies and establish global leadership through means both legal and illegal. (Note the February 2022 NBC news interview with FBI Director Wray, where he said the FBI has 2000 investigations on Chinese IP theft and other illegal activities open, and they are initiating, on average, a new one every twelve hours⁷.) Since the United States is currently the leader in many of those technologies, their ambitions come at the expense of the United States. However, while the US government sees China as its greatest threat, businesses see it as their best customer. Their dilemma is whether to potentially sacrifice long-term competitiveness in the interest of obtaining short term profits. Wall Street’s emphasis on quarterly earnings and share price push them in the direction of the latter, even when it is not in their long-term interest.

This business-government divide leads in two directions. First, as the US government pursues tighter technology transfer policies and continues the tariffs in some form, more decoupling will occur as US companies reassess the political risk of doing business in China. The breadth and pace of that will depend on individual companies’ business models and the extent of their existing investment in China, but the trend is likely. While both governments deny it, both are forcing companies to choose between them. On the forced labor issue, for example, companies are attacked in the United States if they use Xinjiang cotton and attacked in China if they do not. And there are internet trolls in both countries monitoring company activity and calling them out if they do the wrong thing. This puts companies in a position they like the least – no matter what they do, they are alienating somebody.

Second, there is a gradual realisation that the real arena of competition between the United States and China lies in third markets. China will not treat foreign companies fairly in China, and the United States can do the same domestically if it so desires. For the United States, competing with China in the rest of the world is what really matters. That is why running faster is ultimately the better policy and why it should include more effective use of American soft power to counter Chinese efforts like the Belt and Road Initiative (BRI) as well as a sustained effort to prevent Chinese takeover of international institutions, particularly those that set international standards.

⁷ <https://www.nbcnews.com/video/full-interview-fbi-director-wray-on-efforts-to-halt-china-s-spying-132198981710>.

4 Conclusion

Xi Jinping appears to view the United States as a declining power – which is a mistake – and the United States appears to believe it is the righteous power and that American exceptionalism will allow it to prevail. That difference in view, however, ignores other global parties, notably the European Union. The European Union and United States have taken somewhat different approaches to China, although both have moved in the direction of greater confrontation. Russia’s invasion of Ukraine has united them in a common defense of democracy against authoritarianism. The outcome of that conflict remains to be seen, but the renewed unity of purpose between the European Union and the United States could well spill over into the relations of both with China, particularly if the latter chooses not to comply with the sanctions imposed on Russia.

The biggest danger in the relationship between the West and China is that each side underestimates the other. For the time being, the best outcome in the economic sphere is responsible management of differences while both sides strengthen their competitive positions. The Biden “running faster” strategy can do that if Congress is willing to support it, and the European Union has the opportunity to chart a similar path. Trying to block China’s rise can be an important corollary to that strategy, but by itself it will be insufficient.

5 References

- Economy, E. C., (2022), *The World According to China*, <https://www.cfr.org/book/world-according-china>.
- Goodman, M. P., Reinsch, W. A., (2022), *Filling In the Indo-Pacific Economic Framework*, <https://www.csis.org/analysis/filling-indo-pacific-economic-framework>.
- Silver, L., Devlin, K., Huang, Ch., (2021), *Large Majorities Say China Does Not Respect the Personal Freedoms of Its People*, Pew Research Center Report June 30, 2021, <https://www.pewresearch.org/global/2021/06/30/large-majorities-say-china-does-not-respect-the-personal-freedoms-of-its-people/>.

China als bester Kunde und größte Bedrohung – Handelspolitik in der Ära Biden

In diesem Beitrag wird die Entwicklung der Beziehungen zwischen den USA und China in Anbetracht des erneuten Pessimismus bewertet, dass die beiden Länder zumindest im wirtschaftlichen Bereich in einen Wettbewerb und eine Konfrontation abgedriftet sind. Während China nach Ansicht der USA die meiste Schuld trifft, gibt es in beiden Ländern Menschen, die die beiden Länder auseinandertreiben, und das wird sich kurzfristig wohl kaum ändern.

JEL Codes: F13, F50

America is back – opportunities and challenges for reviving international cooperation¹

Elisabeth Christen

Research Assistance: Irene Langer²

This article explains the global trade challenges that have intensified in the wake of the Trump administration, exacerbating a multilateral standstill and contrastive interests on international trade issues. With Joe Biden's victory, there is a four-year window to revive international alliances and to strengthen the relevance of a rules-based multilateral trade order. Joint commitments on a renewed transatlantic partnership provide a momentum to reinvent trade and investment ties between the EU and the USA and to trigger a meaningful WTO reform. At the same time, Biden's "America is back" strategy emphasizes the role of the USA at the global stage and their international priorities that go beyond trade policy, placing climate change concerns and the global health crisis at the centre of its agenda. Biden's policy change unfolds opportunities for reviving international cooperation, which in the long term may also reinforce the global trade order.

1 Introduction

After four disruptive years of neglect and unilateralism, Donald Trump has abandoned alliances and agreements, torpedoed international cooperation and diplomacy, undermined the credibility of the United States of America and exacerbated geopolitical tensions. His aggressive "America first" policy aimed at strengthening the industrial production in the USA, relinquished the traditional role of the USA and contested the multilateral agenda, its institutions as well as international rules and regulations (Vöpel, 2020). For Trump, the large US trade deficit (2021: -1,179.8 bn USD) vis-à-vis important trading partners³ was evidence for unfair trade relations and at the same time a justification for aligning trade policy more strongly towards national security interests, which was driven by punitive tariffs, protectionist measures and the threat of sanctions (Christen, 2021; Christen, 2022).

¹ Parts of this contribution are based on the research project "Elisabeth Christen, 2021. 'America is back. Chancen und Herausforderungen für die multilaterale Zusammenarbeit', FIW Policy Brief Nr. 53, FIW" of the Research Center International Economics (FIW) which was financed by the Austrian Federal Ministry for Digital and Economic Affairs.

² WIFO.

³ The "scapegoats" in bilateral trade with the USA, as measured by the bilateral trade deficit in 2021, comprise China (-390.5 bn USD), the EU-27 (-231.1 bn USD with Germany accounting for -73.9 bn USD), and USMCA partners Mexico (-111.9 bn USD) and Canada (-57.0 bn USD).

Based on this strategy, the USA resigned from multilateral cooperation in many areas, such as the Paris Agreement on climate change and the Iran nuclear deal, forced the renegotiation of bilateral trade deals⁴, and turned its back on the rules-based international order, such as the World Health Organization (WHO) and the World Trade Organization (WTO). However, the promised Trump effect failed to materialise imbalances in international trade have not been resolved and bringing back manufacturing to the United States is challenging. Instead, the conditions for companies in the USA have hardly improved, the trade conflict with China has escalated under Trump, and transatlantic ties became dysfunctional and have cooled considerably as result of disregard and protectionist threats (Christen, 2021). Despite political differences and affronts, the economic basis between the United States and the European Union (EU) is strong. A gradual removal of long-lasting trade barriers that increased in recent years unfolds positive impulses for the competitiveness of both economies, which should strengthen against the economic and geopolitical challenge of dynamically growing emerging economies, first and foremost China.

With Joe Biden's victory, hopes for a policy change back to multilateralism, diplomacy and much more cooperative approaches towards trade and climate issues have revived. Biden's "Building back better" plan may also act as a guiding principle for restoring transatlantic alliances. Along with his "America is back" strategy the USA returns to the international stage, although this does not imply a return to trade policies of earlier times before Trump. But unlike his predecessor, President Biden acknowledges the importance of the multilateral system and common rules in global trade policy and affirms international alliances as greatest asset.

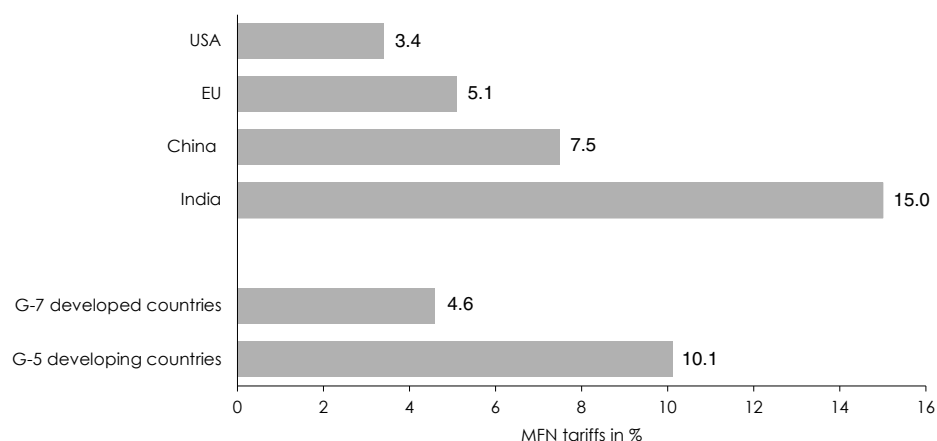
The extent to which these expectations will be fulfilled in the face of major domestic political challenges in the USA and larger geopolitical dynamics remains to be seen. However, trade tensions represent a difficult legacy for President Biden, especially regarding transatlantic ties (232 tariffs on steel and aluminium, dispute over aviation subsidies, EU China policy, etc), Sino-American relations (301 tariffs in trade with China, implementation of the Phase-One-Deal, system rivalry etc), and multilateral cooperation (blockade of the WTO Appellate Body, essential WTO reform, cooperation on global issues, like climate change, COVID-19 pandemic, etc). Pressing global challenges as well as potential opportunities and topics for forward-looking international cooperation, raise the question how multilateral cooperation and the rules-based trading system can be reinforced. The article briefly examines the rise of protectionisms and unilateralism in recent years and offers an outlook at America's return to the global stage.

⁴ For example, the North American Free Trade Agreement (NAFTA) between the USA, Mexico and Canada, in place since 1994, was renegotiated under Trump and replaced by the US-Mexico-Canada Agreement (USMCA), which took effect in July 2020.

2 Multilateralism in jeopardy

International trade is predominantly based on the rules-based trading system of the WTO, which was established as an institution in 1995 as follow-up of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) to fulfil three functions: (i) to provide a forum for negotiating trade liberalisation and formulating new trade rules to adapt to the changing structure of the world economy; (ii) to monitor those trade rules; and (iii) to provide a framework for resolving trade disputes among members. The Uruguay Round (1986–1994) resulted successfully in far-reaching tariff reductions as well as negotiations on services and intellectual property rights (Flach, 2021). Although applied MFN tariffs declined in all regions since 1995, significant differences between developed and developing countries still prevail, as Figure 1 illustrates⁵. These large divergences complicate further liberalisation steps, since industrialised countries can hardly offer further tariff reductions in negotiations with developing economies.

Figure 1: **MFN tariff disparities**



Note: EU including United Kingdom; G-5 developing countries – Brazil, China, India, Mexico, South Africa; G-7 developed countries – Germany, France, Italy, Japan, Canada, USA, United Kingdom.

Source: WTO.

At the same time, the further enlargement of EU and WTO member countries and the rise of emerging economies, particularly China (since 2011 WTO member) and Russia (since 2012) changed the underlying conditions of the trade system substantially⁶. However, efforts to update the global trade rules were hampered by opposing views among the WTO members on the priorities of the multilateral trading system and ultimately led to the failure of the

⁵ Looking at the tariff rates in transatlantic trade reveals that the EU (5.1%) is more protectionist than the USA (3.4%). Although tariffs are generally low for non-agricultural products, EU tariffs on some agricultural products are high (Felbermayr, 2018).

⁶ As of today, 164 WTO members account for around 98% of world trade.

Doha Development Round (Braml & Felbermayr, 2018). As a result, the WTO's influence has diminished, and the rulebook can no longer keep pace with the latest demands and dynamics – especially regarding the Chinese trade practices (Diekmann, 2020). This induces several challenges, which are outlined briefly.

2.1 Preferential trade agreements and non-tariff barriers to trade on the rise

The economic aftermath of the global financial crisis of 2008/2009 and the simultaneous stagnation in multilateral negotiations triggered two reverse trends: an increase of preferential trade agreements (PTAs) and non-tariff barriers to trade (NTBs). The absence of further multilateral liberalisation steps incentivised many leading trading nations, industrialised and developing countries alike, to conclude PTAs in order to gain access to new markets and resolve trade-related issues that are currently not addressed within the WTO⁷. These modern trade agreements go far beyond tariff reductions and also include the removal of non-tariff trade measures as well as a range of deeper “WTO-plus” provisions (Christen et al, 2021). Examples include provisions on services and other trade-related aspects such as foreign investment, and aspects of domestic regulation (eg, competition policy, public procurement, regulatory cooperation). Since the beginning of 2000, the number of PTAs has risen steadily and more than 350 bilateral or plurilateral agreements are currently in force⁸, although the global spread of PTAs has slowed down in recent years. Specifically, the EU, which remains committed to the multilateral system (European Commission, 2021), has increasingly relied on PTAs in recent decades. Lately, the EU has successfully implemented deep agreements with Canada (provisionally in force since 2017), Japan and Singapore (provisionally in force since 2019), and Vietnam (provisionally in force since 2020). Overall, in 2020, the EU covered around 35% of foreign trade flows through preferential market access based on 46 agreements with 78 trading partners. The findings of the literature on the effects of trade agreements and the reduction of trade barriers are unambiguous. A reduction of tariffs and especially non-tariff barriers is associated with productivity and welfare gains. Specifically, Dhingra et al (2021) reveal that deep trade agreements contribute substantially to the overall gains from trade and continue to play an important role for many economies, especially as tariff levels are low. Nevertheless, recent studies also stress that trade liberalisation, as predicted in theory, triggers differentiated effects across industries, jobs, and regions (eg, Autor et al, 2013; Dauth et al, 2016).

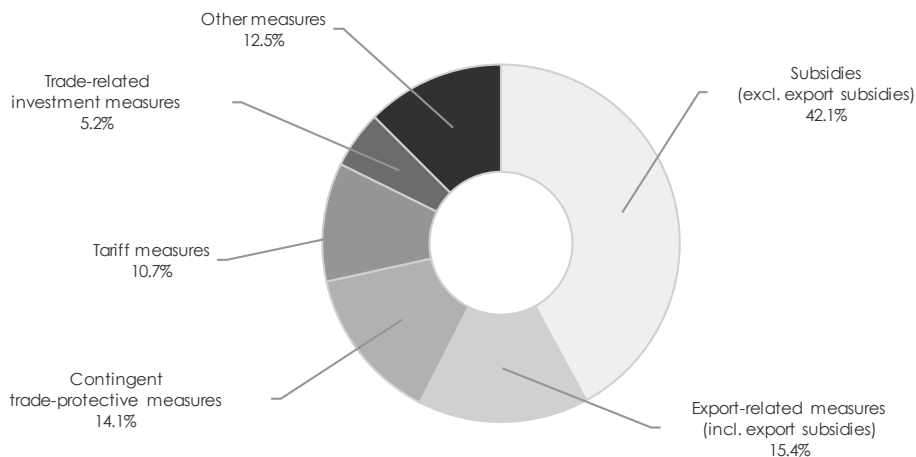
Hence, voices in favour of protectionist economic policies with the aim of protecting and thus strengthening the domestic economy from foreign com-

⁷ Recent examples of “mega-regional” PTAs include the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), and the recently signed African Continental Free Trade Agreement (AfCFTA).

⁸ <https://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (last accessed March 14, 2022).

petition increasingly base their arguments on the adverse distributional consequences of trade. As the Global Trade Alert Database⁹ shows, protectionist trade barriers have risen steadily since 2009 and surged further under Trump and the COVID-19 pandemic. In particular, the USA and China implemented the largest number of discriminatory measures against major trading partners in recent years (Goldbeck & Yalcin, 2018).

Figure 2: **Types of distortionary trade measures implemented, 2009–2021**



Note: The cut-off date for the reported measures is December 31 in each case.

Source: Global Trade Alert Database (last accessed March 14, 2022).

As Figure 2 shows, almost 60% of distortionary trade measures imposed globally since 2009 comprise subsidies and export-related measures (incl export subsidies), followed by contingent trade-protective measures. Even if these measures, like health and environmental regulations, ostensibly serve legitimate national policy objectives they are often accompanied by protectionist tendencies. In contrast, tariff measures account for roughly 11%, while trade-related investment barriers are rarely used. The empirical analysis by Yalcin et al (2017) underscores the trade-inhibiting effect of these non-tariff measures. Introducing at least one non-tariff trade barrier reduces bilateral imports by 12% on average. Similarly, the analysis by Chen et al (2008) reveals that trade impacts from standards can be more significant for certain products than import tariffs.

2.2 US blockade of appointments to the WTO Appellate Body

A key feature of the WTO is the dispute settlement system, consisting of a Dispute Settlement Body (DSB) and an Appellate Body (AB), designed to resolve

⁹ See https://www.globaltradealert.org/global_dynamics (last accessed March 14, 2022). In line with WTO rules, member countries are required to notify all non-tariff-trade measures.

trade disputes impartially in line with WTO obligations. Since 1995, more than 600 disputes have been brought to the WTO and more than 350 rulings have been issued, underlining the importance of the international dispute settlement mechanism (Sacerdoti, 2017), although some countries, such as the USA, long raised concerns about the organisation and functioning of the mechanism (USTR, 2020; Fukunaga, 2020)¹⁰. At the same time, the USA, however, represent by far the biggest user of the WTO dispute settlement mechanism, both as complainant and respondent, followed by the EU. Already during the Obama administration, the USA blocked the reappointment of some members of the AB and continued to veto appointments of judges under the Trump administration. As a result, on 11th December 2019, the AB lost its quorum of three members necessary to decide appeals and issue final rulings (Matthes, 2021). So far, the Biden administration continued to block appointments, tying the process to broader negotiations on a dispute settlement reform (Congressional Research Service, 2021).

However, a functioning dispute settlement system is also relevant for the USA, while the EU together with Canada initiated an interim appellate arbitration¹¹. However, the EU's priority remains resolving the current WTO AB impasse as part of a wider reform of the WTO. The EU's proposal, which has already been discussed within the WTO (the "Walker process"), considers the US concerns and could serve as springboard for a further dialogue.

3 America's return to the global stage

Right after the inauguration of President Biden the USA re-entered several international agreements and agencies, such as the Paris Agreement and the WHO, and affirmed its commitment to the WTO. Moreover, the plans announced in Biden's "Building back better" strategy to push renewable energies and make the USA carbon neutral by 2050 coincide with the commitments and milestones of the EU to cut greenhouse gas (GHG) emissions. Hence, both economies need to overcome the same challenges and need to address the same disruptions arising from green transition (Palacio & Tagliapietra, 2021). Joint efforts by creating a climate alliance among major economies and top GHG emitters have the potential to accelerate global climate action, to strengthen the global leadership position, especially of the EU and the USA as potential pioneers, and thus, to reinforce the rules-based multilateral system. Despite the aggressive "America first" policy the economic basis between the EU and the USA remained stable and marks a key anchor to foster common interests and values as part of a "Renewed Transatlantic Partnership". Greater cooperation

¹⁰ Points of criticism include the long time it takes to process disputes and the fact that the panel exceeded its mandate.

¹¹ The so-called "Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement" (MPIA) is in force since April 30, 2020. Currently around 20 countries joined the MPIA, including China, Brazil, Mexico, Australia and Switzerland, while countries like India, among the developing and emerging countries, but also Japan and of course the USA, are not participating.

between the EU and the USA on specific issues is in both sides' interest, as joint commitments, like recently at the EU-US summit in June 2021, reveal¹².

3.1 Rebooting the transatlantic relationship

Rebooting the transatlantic trade relationship requires to remove existing trade disputes. In this spirit, the EU and the USA issued an agreement in October 2021 announcing that they will end their dispute over steel and aluminium tariffs. The joint commitment will remove Trump's Section 232 tariffs on EU steel and aluminium products¹³ up to a certain amount per year; in return, the EU will refrain from imposing countervailing duties on certain US goods, such as whiskey, jeans and Harley Davidson motorbikes¹⁴. Additionally, both sides agreed to pause their respective WTO dispute on this issue. At the same time, they aim at starting discussion on a global agreement for more sustainable production that promotes low-carbon intensity steel and aluminium production and trade and restores market-oriented conditions by addressing problems of overcapacity¹⁵, especially in view of China. Only recently, the EU and the USA also resolved their 17 years long trade dispute – the longest running dispute in the history of the WTO – over aircraft subsidies for Airbus-Boeing. Following WTO decisions, both the USA (in October 2019) and the EU (in November 2020) imposed extensive countermeasures¹⁶. In June 2021, both parties agreed to suspend tariffs for five years and to provide financing and R&D funding on market conditions.

The launch of the EU-US Trade and Technology Council (TTC) represents a further success in rebooting the transatlantic trade relationship. The TTC acts as a forum to support action and coordination on key global trade, economic and technology issues and consequently deepen transatlantic ties¹⁷. Key objectives of the Trade and Technology Council include intensifying transatlantic trade and investment activities, avoiding new technical barriers to trade, and enhancing transatlantic cooperation in key policy areas. Concrete examples of enhanced transatlantic collaboration include cooperation on technology standards, digital trade, supply chain security and other global trade challenges. Hence, the TTC is directed to counter China's rising influence within international standardiza-

¹² <https://www.consilium.europa.eu/media/50758/eu-us-summit-joint-statement-15-june-final-final.pdf> (last accessed March 14, 2022).

¹³ See *Bown & Russ* (2021) for a detailed analysis on the impact of Trump's steel and aluminium tariffs and the implications of the EU-US agreement.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_5721 (last accessed March 14, 2022).

¹⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_21_5679 (last accessed March 14, 2022).

¹⁶ US countermeasures against EU exports accounted for 7.5 bn USD (around 6.7 bn EUR), while EU countermeasures on US exports are worth 4 bn USD (around 3.3 bn EUR). See https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3001 (last accessed March 14, 2022).

¹⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2990 (last accesses March 14, 2022).

tion systems and to push the EU's and USA's lead in global technical-standard setting. Overall, the EU and the USA agreed to implement ten working groups on trade issues to support the process. In particular, the TTC aims at cooperating on climate and environmentally friendly technologies, developing compatible international standards and regulations as well as facilitating cooperation on regulatory policy and enforcement. In addition, the EU and the USA have set up a Joint Technology Competition Policy Dialogue, which aims at developing common approaches to competition policy and enforcement as well as increasing cooperation in the technology sector, to better address unfair trade practices, such as those by China.

Both sides also intend to cooperate successfully on a meaningful WTO reform that restores the capability of the dispute settlement system and updates the WTO rulebook with more effective disciplines on industrial subsidies, unfair behaviour of state-owned enterprises, and other trade and market distorting practices. As multilateral negotiations at the WTO have failed, while at the same time significant progress has been made in bilateral and plurilateral initiatives, the EU and other WTO members foster different negotiation processes, most notably plurilateral initiatives¹⁸.

3.2 Climate change collaboration as springboard

International trade plays a vital role in accelerating green transition and decarbonisation by facilitating access to clean technologies and greener supply chains. At the same time greening global trade rules needs to be coordinated and multilateral policy platforms need to support this process, otherwise climate issues could shift between countries provoking carbon leakage (Borsky, 2020). To intensify the work on trade and environmental sustainability the WTO launched the Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions (TESSD)¹⁹; currently 56 WTO members participate in this open plurilateral initiative. The EU's priorities for TESSD include the liberalisation of trade in green/climate-friendly goods and services and increased transparency on domestic measures, like environmentally harmful subsidies and carbon border mechanisms. Overall, joint climate ambitions may serve as a precedent to strengthen climate diplomacy and to revitalise multilateral cooperation to tackle climate change. The joint declaration on climate cooperation between the USA and China at the UN Climate Conference COP26 in Glasgow marks a first breakthrough on global climate negotiations as well as bilateral relations given the existing diplomatic tensions between the two countries. Deeper cooperation on climate change between the USA and China could involve many areas, like building up green infrastructure or intensifying trade relations on renewable energy technology.

¹⁸ See *Christen* (2021) for an overview of plurilateral agreements and initiatives. A summary of plurilateral agreements is also provided by the recently launched Geneva Trade Platform (<https://wtoplurilaterals.info/>, last accessed March 14, 2022).

¹⁹ https://www.wto.org/english/news_e/archive_e/tessd_arc_e.htm (last accessed March 14, 2022).

Similarly, the EU and the USA established a High-level Climate Action Group aimed at closer transatlantic cooperation on climate policy. The alliance intends to accelerate green transition, to develop green technologies, including their market deployment, and to ensure the Paris Agreement is implemented. In line with the commitments to global climate action under the Paris Agreement and as part of the objectives of the EU Green Deal and Biden's plan for a "clean energy revolution" both sides aim to reach net zero greenhouse gas emissions by 2050. However, growing trade competitiveness between China, the EU and the USA and carbon leakage concerns are key barriers to more ambitious (domestic) policies, such as a carbon border adjustment mechanism (as discussed intensively in the EU) or a climate ambition club. A joint climate policy collaboration by a larger group of countries, especially China, the EU and the USA, as part of a climate club may act as a springboard to increase climate ambition and proves to be far more effective than unilateral carbon pricing policies, as the results of Mahlkow et al (2021) show.

3.3 Further "America is back" initiatives

America's return to the global stage goes beyond pressing trade and climate issues and addresses further international priorities, such as the COVID-19 pandemic and corporate taxes. While Trump rejected any attempts to introduce a global minimum tax, US Treasury Secretary Janet Yellen called for global coordination on an international minimum tax rate among the G-20 leaders. Under the auspices of the OECD, 137 countries (as of December 2021)²⁰ have reached an agreement on a global minimum tax of 15% for large multinational companies from 2023. The tax deal also attempts to address the increasingly digital nature of international commerce by taxing companies, in part, on where they do business instead of book profits to reduce profit-shifting.

In a similar manner the USA expressed their global support for a waiver of the WTO Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)²¹. But so far, the US administration has not gone further. The proposal would temporarily remove intellectual property rights protections for technologies needed to prevent, contain, or treat COVID-19, including vaccines and vaccine-related technologies. According to WTO rules, the request requires the favourable votes of three-quarters of WTO members. Despite the urgency and importance of the TRIPS waiver, the proposal has been stalled by a small number of opposing countries, including the European Union²² (pri-

²⁰ <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf> (last accessed March 14, 2022).

²¹ The proposal was initiated by India and South Africa in October 2020. Currently more than 105 countries, especially low-income countries, support this proposal.

²² In contrast, the EU Parliament has approved a temporary waiver of the WTO TRIPS Agreement (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210604IPR05514/parliament-calls-for-temporary-covid-19-vaccine-patent-waiver>, last accessed March 14, 2022).

marily Germany and several other countries), as well as Norway, Switzerland and the UK. The EU put forward an alternative plan with a focus on limiting export restrictions, compulsory licensing and using existing TRIPS flexibilities. Debates on economic efficiency raise further strategies²³. For example, a strong financial boost for the global COVAX²⁴ initiative may allow to acquire patent rights for poorer countries, by means of carefully designed auction processes (Stolpe, 2021). Despite all controversies on various alternatives, international cooperation needs to respond to the COVID-19 pandemic by ensuring that the trading system supports the flow of essential goods to fight the health crisis, but this also demands for stronger EU and US leadership to deliver deals.

4 Conclusions

The surge of unilateral trade policy actions has changed the trade policy landscape substantially and undermined the relevance of the multilateral trading system and international collaboration. In many areas US President Biden has made a clean break with the policies of his predecessor. The Biden administration has taken important steps to rebuild EU-US relationship through resolving long-standing trade disputes and launching of the Trade and Technology Council (TTC). Moreover, Biden offers the EU a chance and constructive basis to reinforce common interests and to revive the rules-based trade system that underpins transatlantic ties. The announced renewed transatlantic partnership and a well-coordinated alliance may offer both sides the opportunity to shape policy on pressing issues and to reinvent the transatlantic alliance. However, the global health challenge and inevitable climate crisis demand robust transatlantic leadership and multilateral cooperation. Hence, the EU and the USA need to pursue common interests and leverage collective strengths to achieve results on key transatlantic priorities.

5 References

- Autor, D., Dorn, D., Hanson, G., (2013), The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States. *American Economic Review*, Vol. 103 (6), pp. 2121–2168.
- Borsky, S., (2020), Internationaler Handel, Klimapolitik und Carbon Leakage. *FIW Policy Briefs*, (45).
- Bown, C., Russ, K., (2021), Biden and Europe remove Trump's steel and aluminum tariffs, but it's not free trade. *PIIE Trade and Investment Policy Watch*, 11. November.
- Braml, M., Felbermayr, G., (2018), Von der Ohnmacht zur Obsoleszenz? Die ungewisse Zukunft der WTO. *ifo Schnelldienst*, 71(November), pp. 3–6.

²³ A detailed discussion is provided by *Zech et al* (2021) and *Raza* (2021), among others.

²⁴ The USA has joined this initiative only recently under President Biden and could take a leadership role in galvanizing further global contributions.

- Chen, C., Yang, J., Findlay, C., (2008), Measuring the effect of food safety standards on China's agricultural exports. *Review of World Economics*, Vol. 144(1), pp. 83–106.
- Christen, E., (2022), Wiederbelebung und Neuausrichtung der transatlantischen Beziehungen nach Trump: Chancen und Herausforderungen für die EU. In: Petritsch, W., Horvath, P., Schweiger, M. (eds), *USA und Europa – Scheidung oder Neustart?*, New academic press, forthcoming.
- Christen E., Friesenbichler, K. S., Hudetz, A., Kettner-Marx, C., Meyer, I., Sinabell, F., (2021), Außenhandel und nachhaltige Entwicklung in Österreich. Befunde auf der Grundlage vorliegender Quellen, WIFO-Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus, Wien.
- Christen, E., (2021), America is back. Chancen und Herausforderungen für die multilaterale Zusammenarbeit. *FIW Policy Briefs*, (53).
- Congressional Research Service (2021), *The World Trade Organization's (WTO's) Appellate Body: Key Disputes and Controversies*, R46852.
- Dauth, W., Findeisen, S., Südekum, J., (2016), The rise of the east and the far east: German labor markets and trade integration., *Journal of the European Economic Association*, Vol. 12(6), pp. 1643–1675.
- Dhingra, S., Freeman, R. Huang, H., (2021), The Impact of Non-tariff Barriers on Trade and Welfare. *CEPR Discussion Paper*, (1742).
- Diekmann, B., (2020), Globale Handelsordnung – mit den oder ohne die USA?. *Wirtschaftsdienst*, Vol. 100(5), pp. 324–328.
- EU-COM European Commission (2021), *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.
- Felbermayr, G., (2018), Zölle im transatlantischen Handel: Worauf, wie viel und wie gerecht?. *Ifo Schnelldienst*, Vol. 71(6).
- Flach, L., (2021), Recent Challenges for Global Cooperation and the Future of WTO. *CESifo Forum*, Vol. 22(2), pp. 8–11.
- Fukunaga, Y., (2020), Challenges to the WTO Dispute Settlement Re- form. In Konrad-Adenauer-Stiftung Japan (ed.), *The Multilateral System under Stress*, Tokyo, pp. 15–22.
- Goldbeck, M., Yalcin, E., (2018), The Rise of Non-Tariff Measures and Consequences for Global Trade. In: Gnan, E., Kronberger, R. (eds), *Schwerpunkt Außenwirtschaft 2017/2018, Protektionismus: Ursachen, Erscheinungsformen, ökonomische Effekte*, *Facultas Verlags- und Buchhandels AG*, Wien.
- Mahlkow, H., Wanner, J., Felbermayr, G., Peterson, S., (2021), *EU-Klimapolitik, Klimaklubs und CO₂-Grenzausgleich*, *GED Fokus Papier*.
- Matthes, J., (2021), How to Unlock the WTO Blockage and Why China Holds the Key. *CESifo Forum*, Vol 22(2), pp. 17–21.
- Palacio, A., Tagliapietra, S., (2021), A transatlantic climate alliance, *Bruegel-Blogs*, June 4.
- Raza, W. G., (2021), COVID-19 und das Versagen pharmazeutischer Innovation für den globalen Süden: Das Beispiel der „vernachlässigten Krankheiten“ und der Neuen Infektionskrankheiten. *ÖFSE Briefing Paper*, (32).
- Sacerdoti, G., (2017), The Future of the WTO Dispute Settlement System: Confronting Challenges to Consolidate a Success Story. In: Braga, C. Hoekman, B. (eds), *Future of the Global Trade Order*, Florence, EUI.
- Stolpe, M., (2021), Patentauktion statt Freigabe: Wie weltweites Impfen gelingt. *Kiel Focus*, (6).

- USTR (2020), Report on the Appellate Body of the World Trade Organization, https://ustr.gov/sites/default/files/Report_on_the_Appellate_Body_of_the_World_Trade_Organization.pdf.
- Vöpel, H., (2020), Die USA vor dem Wahlkampf: Die Spuren Donald Trumps in Wirtschaft und Politik. ifo Schnelldienst, Vol. 73(1).
- Yalcin, E., Felbermayr, G., Steininger, M., (2017), Konsequenzen einer protektionistischen Handelspolitik der USA, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. ifo Institut, München.
- Zech, H., Wagner, S., Fackler, T., Hilty, R. M., Plöger, I., Stolpe, M., (2021), Patentschutz: Impulsgeber für Innovationen oder Behinderung von Produktion?. ifo Schnelldienst, Vol. 74(08).

Amerika ist zurück – Chancen und Herausforderungen für die Wiederbelebung der internationalen Zusammenarbeit

Dieser Artikel erläutert die globalen Handels Herausforderungen, die sich unter der Trump-Administration verschärft haben und den multilateralen Stillstand und die gegensätzlichen Interessen in internationalen Handelsfragen noch verstärken. Mit dem Sieg von Joe Biden gibt es ein Vier-Jahres-Fenster, um internationale Allianzen wiederzubeleben und die Bedeutung einer regelbasierten multilateralen Handelsordnung zu stärken. Gemeinsame Verpflichtungen zu einer erneuerten transatlantischen Partnerschaft geben den Anstoß, die Handels- und Investitionsbeziehungen zwischen der EU und den USA neu zu gestalten und eine sinnvolle WTO-Reform anzustoßen. Gleichzeitig unterstreicht Bidens “America is back“-Strategie die Rolle der USA auf der Weltbühne und ihre internationalen Prioritäten, die über die Handelspolitik hinausgehen und den Klimawandel und die globale Gesundheitskrise in den Mittelpunkt ihrer Agenda stellen. Bidens Politikwechsel eröffnet Möglichkeiten zur Wiederbelebung der internationalen Zusammenarbeit, die langfristig auch die globale Handelsordnung stärken kann.

JEL Codes: F13, F15, F50, F53

1.3

Free trade is not dead!

The spirit of globalisation is still alive

Marco Wagner

The globalisation of trade, which increased the prosperity of nations for decades, has fallen behind in the last 15 years. I am convinced that the internationalisation of trade is not yet over, but the character of global trade will change: For goods in particular, companies will probably focus on shorter supply chains, regionalisation and local production; but overall, trade in services is likely to become much more important – over all distances across the globe.

Globalisation has taken a beating in the past decade. Donald Trump's presidency between 2017 and 2021 represented a seemingly striking break in the effort to intensify the worldwide exchange of goods. However, global protectionism – or at least a reluctance to intensify international trade – had already started after the 2008–09 financial crisis. In view of the recessions in the wake of the financial crisis and the European sovereign debt crisis, many countries around the world pursued a “my country first” policy. The aim was to promote domestic production and overcome the economic downturn more quickly with a closed-door policy. Trump has only stated this openly with “America first”, which is why he is credited with having given the impetus for protectionist behaviour. Meanwhile, data from the Global Trade Alert – the organisation was set up after the financial crisis in 2009 as an observer of global trade policy – show that since the financial crisis, the number of protectionist measures has increased noticeably worldwide. The EU, by the way, has not been a child of sadness here and has joined the ranks.

The Corona pandemic marks another turning point for globalisation. The severe material and supply bottlenecks are hitting companies hard, causing them to question the usefulness of long production chains. Indeed, this is likely to lead to a long-term rethink by companies and a reorientation of their production strands. The bottom line is a reassessment of the risk-benefit calculus. The international division of labour still stands for efficient and cost-effective production opportunities. From recent experience with broken supply chains, however, this is now obviously contrasted with a higher risk than previously assumed. Companies will take this into account in the future. According to various surveys, companies are planning to relocate production back to the nearer region (near-shoring). For example, European companies want to use more suppliers from Europe again instead of from Asia. Some are considering bringing production even home domestically (re-shoring). Both may go hand in hand with other considerations such as higher inventory levels or the development of parallel supply structures aiming at diversification, etc. Nevertheless, the first-mentioned developments mean a regionalisation of worldwide trade. While this may be more cost-intensive for companies, surveys also show that companies will bear this as a risk premium.

But there is also good news for global trade: the deep spirit of globalisation is still unbroken and firmly anchored, which may partly be due to the positive experiences from all those decades before the financial crisis. For it is equally true that, according to the Global Trade Alert, the number of trade-liberalising measures worldwide has increased noticeably in recent years. Asian and Latin American countries have been particularly active in this regard. This is probably also due to the fact that more and more trade agreements are being concluded between countries. Although the dynamics of newly implemented trade agreements has declined since the financial crisis, new agreements have still been concluded every year, so that according to the WTO, there are now more than 350 trade agreements spread around the world, which considerably facilitate trade between countries and enhance prosperity.

In this sense, the internationalisation of trade will undoubtedly continue. However, it will change fundamentally as, in particular, the share of international trade in services will increase. This trend has already been observed for some time. According to World Bank data, the share of trade in services averaged 19.5% from 2000 to 2008, whereas in 2019 – the year before the pandemic broke out – it reached 23.5% in global goods trade. Services are thus becoming more important than merchandise goods in international trade, for several reasons: first, the liberalisation potential in trade in merchandise goods has been largely exhausted. Tariffs are lower than ever and remaining areas such as agriculture will continue to be protected by countries with high tariffs. Only non-tariff trade barriers such as product standards can still be dismantled. Secondly, advancing digitalisation is creating the technical conditions for unimagined opportunities. The worldwide expansion of new data transfer technologies makes it possible to quickly send large data packages across the globe. Moreover, in the new era, social acceptance for the international exchange of even sensitive services is increasing. For example, in the context of telemedicine, cross-border medical treatment up to remote operations could become standard in the foreseeable future. And thirdly, new technologies such as additive manufacturing, ie 3D printing, are contributing to the transformation of trade. 3D printing is already being used for many applications, from the production of fruit snacks to sophisticated products such as aircraft parts. With this method, goods are produced on site directly near the customer. Internationally transferred are the necessary services such as patents and licences for computer codes, etc.

I very much want globalisation to continue because I firmly believe that this contributes to the welfare of all people.

Der Geist der Globalisierung ist noch lebendig

Die Globalisierung des Handels, die jahrzehntelang den Wohlstand der Nationen steigerte, ist in den letzten 15 Jahren ins Hintertreffen geraten. Ich bin überzeugt, dass die Internationalisierung des Handels noch nicht abgeschlossen ist, aber der Charakter des Welthandels wird sich ändern: Vor allem bei Waren werden die Unternehmen wahrscheinlich auf kürzere Lieferketten, Regionalisierung und lokale Produktion setzen, aber insgesamt wird der Handel mit Dienstleistungen wahrscheinlich viel wichtiger werden – über alle Entfernungen rund um den Globus.

JEL Codes: F13, F15

The African Continental Free Trade Area Agreement

Lisandro Abrego, Garth P. Nicholls, Hector Perez-Saiz¹

The African Continental Free Trade Area (AfCFTA) agreement provides a very ambitious agenda for deepening economic integration and reform in the continent. Empirical studies show that tariff elimination and a substantial reduction in non-tariff barriers (NTBs) under the AfCFTA could increase intra-African trade by up to 80% and GDP by up to 5%. Gradual implementation of the agreement would facilitate management of potential transitional costs.

1 Scope and Goals of the Agreement

The African Continental Free Trade Area (AfCFTA) agreement provides an agenda for deepening economic integration on the continent – with an overall GDP of 2.5 tn USD and population of over one billion – through the liberalisation of trade in goods and services². It seeks to gradually eliminate tariffs and non-tariffs barriers (NTB) to trade in goods, as well as to progressively liberalise trade in services. This would be followed by the creation of a continental customs union and eventually create a single market for goods and services, facilitated by the free movement of people, business and capital. Many challenges would need to be overcome to push the continent to such an integration level. These include dealing with African countries' overlapping memberships in the existing economic arrangements – an explicit goal of the AfCFTA.

The agreement is being implemented in two phases (Abrego et al, 2020). Phase I provides a framework for the liberalisation of trade in goods and services, and a mechanism for dispute settlement. For trade in goods, the agreement envisages a path for the elimination of tariffs on 90% of tariff lines and tariff reductions over a longer period for 7% of tariff lines. Existing tariffs can be maintained for the remainder 3% of tariff lines, provided that their trade value does not exceed 10% of their total trade within the region. The agreement also establishes an institutional mechanism for eliminating NTBs, which are identified as the main obstacle to the expansion of intra-regional trade in Africa. Trade in services would be liberalised for seven identified priority sectors: logistics and transport; financial services; tourism; professional services; energy services; construction; and communications. Phase II of the AfCFTA will cover

¹ International Monetary Fund. The views expressed in this essay are those of the authors and do not necessarily represent the views of the IMF, its Executive Board, or IMF management.

² In March 2018 member countries of the African Union signed the AfCFTA agreement. In May 2019, the agreement became effective after ratification by 22 signatory countries. To date, the agreement has been signed by 54 out of 55 AU member countries, 40 of whom have ratified it.

competition policy, investment, and intellectual property rights. Negotiations for Phase II are ongoing, having been delayed due to the COVID-19 pandemic, and are now scheduled to be concluded by end-2022.

2 Potential Benefits and Costs

The removal of barriers to intra-regional under the AfCFTA could increase income for African countries by up to 5% (Chauvin et al, 2016). Estimated welfare gains are also substantial. These benefits would be derived almost entirely from the reduction of NTBs, as intra-regional import tariffs are already low.

Empirical studies find substantial variation of welfare and income gains across countries. However, they report that most countries experience gains from a reduction in trade barriers, especially NTBs. Interestingly, some studies have found that the largest proportional income and welfare gains tend to accrue to small open economies (Abrego et al, 2020). These countries would also benefit from favorable terms-of-trade changes, thereby compounding welfare gains derived from increased efficiency. Unsurprisingly, the initial level of trade restrictions also plays a key role, with countries starting with higher trade barriers gaining more.

Intra-regional trade volumes would rise sharply from eliminating trade barriers under the AfCFTA. Some studies (eg, Abrego et al, 2019) report an expansion of intra-African trade of more than 80%. Nonetheless, they find that growth in overall trade for the continent would be much more modest, at under 10%, reflecting the fact that the initial level of intra-regional trade is relatively low (17% of total trade in 2017). Importantly, the AfCFTA would also have only limited effects on trade with non-members countries (trade diversion).

These empirical results are generally consistent with findings in more recent cross-country general equilibrium studies, such as World Bank (2020), Fofack et al (2021), Simola et al (2021), Zongo and Oyelami (2021), and also with other studies focused on individual countries, such as Bayale et al (2020) or Shinyekwa et al (2020).

While estimated overall income and trade gains from the implementation of the AfCFTA are significant, there are also transitional costs involved. In the short run, countries could experience tax revenue losses from the elimination of import tariffs. These, however, are not expected to be significant, considering the already low level of effective (as different from statutory) intra-regional tariffs, the modest intra-African trade levels, and limited trade diversion. Importantly, these losses would be offset by higher tax revenue from increased income over the medium term, derived from the elimination of trade barriers, especially NTBs.

Although usually harder to quantify, transitional costs may also entail higher income inequality and unemployment derived from the reallocation of resources across and within sectors that the removal of trade barriers typically produce. However, the nature of changes in income distribution would be expected to vary across countries, and in some cases may reduce inequality. The

experience with previous relevant trade liberalisation episodes suggests that these effects do exist and can be persistent through time. This said, given the already low intra-regional tariffs and the gradual removal of NTBs envisaged in the agreement, potential adverse inequality and employment effects would not materialise quickly, giving national authorities time to address them as needed.

3 Maximizing Benefits and Dealing with Challenges

Key to the maximisation of income and welfare gains from the AfCFTA is a substantial and strategic removal of NTBs, with a focus on those that impose the highest trade and economic costs. Restrictions that need to be eased upfront include customs and administrative entry procedures, and technical barriers to trade. Similarly, improving the quality of trade logistics, and narrowing the continent's infrastructure gaps is crucial.

Maximizing the potential of the agreement will also require reforms to improve the supply responses of national economies. In this regard, priority should be given to reforms to improve the business environment, including by making labor markets more flexible.

The above reforms could also help mitigate potential adverse effects in these areas as they would facilitate the reallocation of resources across activities as relative prices change with increased trade opening. Increasing labor market flexibility and mobility will be important to deal with distortions. Training and retraining programs to adapt worker skills to new needs would also be critical. Similarly, social safety nets would need to be expanded and be made more efficient to ease adjustment to shocks. Finally, more gradual liberalisation in sectors unprepared to immediately face increased competition from imports may be called for – a flexibility that the AfCFTA already envisages.

Measures to improve domestic revenue mobilisation could help to contain any short-term loss, and provide additional resources to improve infrastructure, support training programs, and upgrade social safety nets.

Finally, as stressed in Abrego et al (2020), a strong and effective AfCFTA Secretariat, capable of implementing agreed trade rules, would be crucial to build credibility and reduce trade policy uncertainty and therefore key to the AfCFTA's success. This would help to level the playing field among members, as well as creating an environment conducive to increased private investment – a key element to realise the AfCFTA's potential to substantially increase income levels across the continent.

4 References

- Abrego, L., de Zamaroczy, M., Gursoy, T., Issoufou, S. Nicholls, G.P., Perez Saiz, H., Rosas, N., (2020), The African Continental Free Trade Area: Potential Economic Impact and Challenges. IMF Staff Discussion Note.
- Abrego, L., Amado, M.A., Gursoy, T., Nicholls, G.P., Perez Saiz, H., (2019), The African Continental Free Trade Agreement: Welfare Gains Estimates from a General Equilibrium Model. IMF Working Paper.
- Bayale, N., Ibrahim M., Atta-Mensah, J., (2020), Potential trade, welfare and revenue implications of the African Continental Free Trade Area (AfCFTA) for Ghana: An application of partial equilibrium model. *Journal of Public Affairs*.
- Chauvin, D., N. Ramos, Porto, G., (2016), Trade, Growth, and Welfare Impacts of the CFTA in Africa.
- Fofack H., Dzene R., Mohsen Hussein, O., (2021), Estimating the Effect of AfCFTA on Intra-African Trade using Augmented GE-PPML. *Journal of African Trade* 8 (2).
- Shinyekwa I., Bulime E. Nattabi, A., (2020), African Continental Free Trade Area: The Potential Revenue, Trade and Welfare Effects for the East African Community. EPRC Working Paper.
- Simola, A.M., Boysen, O., Ferrari, E., Nechifor Vostinaru, V., Boulanger, P., (2021), Potential effects of the African Continental Free Trade Area (AfCFTA) on African agri-food sectors and food security, EUR 30804 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.
- World Bank (2020), The African Continental Free Trade Area: Economic and Distributional Effects. Washington, DC: World Bank.
- Zongo, A., Oyelami L., (2021), Modeling the Impact of Non-Tariff Barriers in Services on Intra-African Trade: Global Trade Analysis Project Model.

Das Abkommen über die Afrikanische Kontinentale Freihandelszone

Das Abkommen über die Afrikanische Kontinentale Freihandelszone (African Continental Free Trade Area, AfCFTA) stellt ein sehr ehrgeiziges Programm zur Vertiefung der wirtschaftlichen Integration und Reform auf dem Kontinent dar. Empirische Studien zeigen, dass die Abschaffung von Zöllen und ein erheblicher Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen im Rahmen der AfCFTA den innerafrikanischen Handel um bis zu 80% und das BIP um bis zu 5% steigern könnte. Eine schrittweise Umsetzung des Abkommens würde die Bewältigung der potenziellen Übergangskosten erleichtern.

JEL Codes: F13, F15, F17

The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) agreement and its economic implications¹

Robert Stehrer, Nina Vujanovic²

The RCEP agreement forms the most significant trade bloc in history and will shift the gravity of trade even more towards Asia. The effects of the RCEP agreement are likely to be uneven due to the heterogeneous size and economic developments of its constituents. The impacts on European economies will likely be small due to limited trade linkages. Foreign direct investments will become more important as an alternative strategy to enter the market due to various non-technical barriers in the agreement.

The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) agreement, which came into force in February 2022, encompasses the ASEAN countries – Brunei Darussalam, Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, the Philippines, Singapore, Thailand and Vietnam – as well as China, South Korea, Japan, New Zealand and Australia in a single trade bloc. Together these countries account for one third of global GDP and the global population, which is why the RCEP is expected to shift the gravity of trade even more towards Asia. The formation of the trade bloc is to be seen as the continuation of pre-existing trends (prompted by the global financial crisis, the US-China trade war or Brexit) that marked the beginning of such shifts and may result in an era of shorter supply chains. The COVID-19 pandemic and the recent Russian war against Ukraine have sped up this ‘decoupling’ of global trade even further.

The RCEP agreement implies the elimination of tariffs and non-tariff barriers within these countries over the next 20 years, although the agricultural sector will remain more protected. Other aspects of the agreement are also fundamental and relate to small and medium-sized enterprises (SMEs), which can be essential sources of growth, digital trade, among other elements (eg sanitary and phytosanitary measures, trade remedies, temporary movements in natural persons, intellectual property, government procurement etc). SMEs will be supported to internationalise their production and connected to a unique platform – an information hub for RCEP-related rights. In addition, the agreement supports and promotes FDI within the bloc. Finally, the RCEP lays the foundation for expanding digital trade (e-commerce), which is becoming increas-

¹ This essay is based on *Stehrer, R., Vujanovic, N., (2022), The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) agreement: Economic Implications for the EU27 and Austria, FIW Policy Brief No. 54. The FIW project (www.fiw.ac.at) is financed by the Federal Ministry for Digital and Economic Affairs.*

² The Vienna Institute for International Economic Studies – wiiw, Rahlgasse 3, A-1060 Vienna, Austria, www.wiiw.ac.at.

ingly important in the wake of the COVID-19 pandemic (Miller and Wunsch-Vincent, 2021).

The benefits of this agreement are unequivocal. Through the RCEP firms will have access to a larger market and cheaper inputs (a *trade creation* effect), which will allow firms to expand their trade and consequently their production. Greater access to international markets will enable firms to grow through the exchange of knowledge about better production processes, which can speed up their technological catch-up. There are potential negative effects from the RCEP, as firms may lose their previous (export/import) markets to new markets within the bloc (a *trade diversion* effect).

Despite the scope of the agreement, not all RCEP countries are expected to benefit equally, as they differ in size, level of economic development, export competitive advantages and trade policies. China is the most prominent member, accounting for 60% of the RCEP's GDP and representing 60% its population, while Australia, New Zealand and Japan are the most developed members (as measured by their GDP levels). As such, they are more resilient to trade shocks (UNCTAD, 2021a). On the other hand, countries like Brunei and Indonesia export more primary goods and their levels of technological development are lower, while Cambodia, Myanmar and Brunei Darussalam have less diversified exports. Trade in goods and services among the ASEAN economies had already been significantly liberalised before they joined the RCEP. Likewise, the liberalisation of trade between Australia, Brunei Darussalam, New Zealand and Singapore with the rest of RCEP was already well established, while China, the Republic of Korea, and Cambodia had conservative trade policies (UNCTAD, 2021b).

The heterogeneous economic and trade patterns suggest that the RCEP may bring differing economic effects to its constituent members. Petri and Plummer (2020) find that the RCEP agreement will add 0.2% of GDP to its members. According to many studies, RCEP membership will bring welfare gains to China. ASEAN (Itakura and Lee, 2019), South Korea and Japan (Petri and Plummer, 2020; UNCTAD, 2021b) are likely to benefit too. Cui et al (2021) find that ASEAN, China, Australia, New Zealand, Japan and South Korea stand to benefit most from the agreement. Mahadevan and Nuhgroho (2019), on the other hand, argue that the gains from RCEP membership will not offset the losses incurred as a result of the US-China trade war. Specific sectors may benefit more than others, such as manufacturing sectors in Malaysia, Thailand and Vietnam. Some ASEAN economies may experience lower exports of textiles and apparel as a result of China's membership and the loss of some western exports markets (the US and Canada).

The effects stemming from the establishment of the RCEP trade bloc can be expected to be felt globally and by the EU. China is one of the biggest EU trade partners, especially since it joined the World Trade Organization (WTO). China's membership of the WTO and its booming trade has been reflected significantly in its trade embeddedness with the EU. The share of RCEP value added used in EU exports increased by 1.2 percentage points between 2000 and 2018, driven mostly by its trade with China.

The 2019 share of EU imports and exports from the RCEP bloc was 15% and 8%, respectively. However, these shares were much larger for high-tech industries. In 2019 about 43% of electronic goods, such as computers, electronics and optical products, were imported from RCEP members. A substantial share (15%) of high-tech exports (machinery and equipment, motor vehicles, trailers and semi-trailers, computers, electronic and optical products) were directed to the RCEP bloc. This means that higher losses in trade may be incurred by high-tech industries, which are essential sources of innovation and technological change (Silva, 2008; Hornbeck and Morretti, 2018).

Thus, to date, studies show that the EU, the US (Li et al, 2017; Cui et al, 2021) and South Asia will suffer negative – albeit small – effects. Other studies show an insignificant impact on the EU (Mahadevan and Nugroho, 2019). The most recent study, by Stehrer and Vujanovic (2022), finds a minor trade distortion effect, with exports from the EU to the RCEP bloc only declining by about 1% and to non-RCEP countries by less than 0.1%. On the other hand, according to the study, RCEP exports to the EU are expected to increase by 0.12%. Therefore, the effect of the RCEP agreement on EU GDP is almost non-existent via these trade channels.

Besides the effect on trade, the RCEP agreement may affect the EU's FDI. If trade between the EU and the RCEP bloc were to increase, FDI might increase as an alternative strategy to enter these markets. This is particularly true for investors driven by special motives, such as a cut in their production (input) costs and greater market access (exports of goods and services freely across RCEP member states).

References

- Cui, Q., Wei, W., Dong, W., Liang, Y., (2021), Effects of Regional Comprehensive Economic Partnership on Asian-Pacific Economies from the Perspective of Value-added Trade, *Journal of Asian Economics*, (pending).
- Hornbeck, R., Moretti, E., (2018), Who benefits from productivity growth? Direct and indirect effects of local TFP growth on wages, rents, and inequality (No. w24661). National Bureau of Economic Research.
- Itakura, K., Lee, H., (2019), Estimating the Effects of the CPTPP and RCEP in a General Equilibrium Framework with Global Value Chains. Available at: <https://www.gtapes.com/purdue.edu/resources/download/9190.pdf>.
- Li, Q., Scollay, R., Gilbert, J., (2017), Analyzing the effects of the Regional Comprehensive Economic Partnership on FDI in a CGE framework with firm heterogeneity, *Economic Modelling*, 67, pp. 409–420.
- Mahadevan, R., Nugroho, A., (2019), Can the Regional Comprehensive Economic Partnership minimise the harm from the United States–China trade war? *The World Economy*, 42(11), pp. 3148–3167.
- Miller, J., Wunsch-Vincent, S., (2021), High-tech Trade Rebounded Strongly in the Second Half of 2020, with New Asian Exporters Benefiting, *World Intellectual Property Organization*.

- Petri, P. A., Plummer, M. G., (2020), East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia's New Trade Blocs, Peterson Institute For International Economics (No. WP20-09).
- Silva, J. A., (2008), International trade and the changing demand for skilled workers in high-tech manufacturing. *Growth and Change*, 39(2), pp. 225–251.
- Stehrer, R., Vujanovic, N., (2022), The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) agreement: Economic implications for the EU27 and Austria, FIW, No. 54, January 2022.
- UNCTAD (2021a), Trade and Development Report 2021: From recovery to resilience: the development dimension. United Nations, Geneva.
- UNCTAD (2021b), A new centre of gravity: The Regional Comprehensive Economic Partnership and its trade effects. United Nations, Geneva.

Das Abkommen über die regionale umfassende Wirtschaftspartnerschaft (RCEP) und seine wirtschaftlichen Auswirkungen

Das RCEP-Abkommen bildet den bedeutendsten Handelsblock in der Geschichte und wird die Schwerkraft des Handels noch stärker nach Asien verlagern. Die Auswirkungen des RCEP-Abkommens werden aufgrund der heterogenen Größe und der wirtschaftlichen Entwicklungen seiner Komponenten wahrscheinlich ungleichmäßig sein. Die Auswirkungen auf die europäischen Volkswirtschaften werden aufgrund der begrenzten Handelsverflechtungen wahrscheinlich gering sein. Ausländische Direktinvestitionen werden als alternative Strategie für den Markteintritt aufgrund verschiedener nichttechnischer Hindernisse im Abkommen an Bedeutung gewinnen.

JEL Code: F13, F14

2

**Entrepreneurship and technologies
in tomorrow's global trade system**

European business in a changing political and economic environment

Luisa Santos

The signs of a new reality are visible everywhere. The most dramatic is undoubtedly the war in Ukraine. But the crisis of multilateralism and the raise in protectionism, with countries increasingly resorting to unilateral measures to address what they consider unlawful competition and to protect their economic interests, has been a reality in the last years. The existing international order built on global cooperation, free trade and global supply chains is under threat.

The last three years have been particularly eventful from a political and economic point of view. Some of these events are part of longer-term trends, like the emergence of economic powers in the Asia-Pacific region, but others were more unexpected and disruptive, their full consequences yet unclear, like the impact of COVID-19 or Russia's invasion of Ukraine. European companies are impacted by these changes in the way they organise their supply chains, define their business models, their investments and market priorities. Let's have a look at some of these changes in more detail.

A) A trend we have been observing for some years is the redistribution of global power with the **geopolitical and economic centre shifting east**. Today, G7 economies account for 40% of world GDP, down from 60% in 1975. By 2050 China is expected to represent 20,4% of the world GDP, the USA 14,8% and the EU 11,4%¹.

This has implications in terms of defence with increasing military presence in Asia-Pacific, together with the development of combined strategies for the region that include political, military, technological and trade angles (eg the EU and the US announced recently their Indo-Pacific strategies). We will need to see how far the latest dramatic developments in Europe, with the invasion of Ukraine by Russia, will shift the poles and recentre the geopolitical power in the Transatlantic axis. One thing is clear this war in the middle of Europe will have far-reaching consequences, very regrettably from a humanitarian point of view, but also from a political and economic point of view. We also see implications in the area of key technologies with an increasing role of Asian suppliers (eg Taiwan, China, Japan, South Korea) for instance in the area of semiconductors, critical for the decarbonisation and digitalisation of our economies. Considering Asia has fast growing consumer markets, it has increasing importance when it comes to trade, access to data – essential for the development of Artificial Intelligence – international standard and rules setting and capacity to access to finance and attract investments. A clear trade example: the two major trade

¹ European Commission's Strategic Foresight 2021.

agreements that were concluded in the region the last years the CPTPP – Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership and RCEP – Regional Comprehensive Economic Partnership. The CPTPP² corresponds to 13,3% of the world's GDP, 14,4% of the world's trade and 6,7% of the world's population. RCEP³ corresponds to 28,7% of the world's GDP, 27,8% share of the world's trade and 29,6% of the world's population.

B) We also observe how the redistribution of power is **increasing global tensions** especially between the United States and China. Even more broadly we are witnessing a clash between two substantially different political and economic models. One based on democracy, freedom of speech, rule of law and market economy principles, and the other based on autocratic regimes with a tight control of the state on its citizens, the economy, and the flow of information. The existing international order built on multilateral rules and institutions, global cooperation, and free trade, that allowed for global value chains to prosper, is therefore under threat.

The signs of this new reality are visible everywhere. The most dramatic is undoubtedly the war in Ukraine. But the crisis of multilateralism and the raise in protectionism, with countries increasingly resorting to unilateral measures to address what they consider unlawful competition and to protect their economic interests, has been a reality for the last five years. A clear example, using national security as justification to adopt measures aimed at protecting certain economic sectors, as the United States did with imports of steel and aluminium from the EU. The crisis is spreading to multilateral institutions. The WTO – World Trade Organization is struggling to adjust to the new reality, update existing trade rules, and to remain effective in view of increasing trade tensions while trying to overcome the crisis in its dispute settlement system⁴.

C) Significant is also the **growing role and interference of governments in the economy**. States are more and more using economic pressure to pursue political objectives and companies are being used as instruments to implement these political objectives. Recently we have witnessed China's economic coercion vis-à-vis Lithuania with spill over effects on European supply chains and the single market. Lithuanian products are not allowed to enter China even if they are exported from another country. All this following Lithuania's decision to allow for a representative office of Taiwan to open in Vilnius.

D) **Many world challenges require global political responses and a strong involvement of business**. Climate Change, Pandemics, Cyberattacks,

² CPTPP members – Australia, Brunei, Canada, Chile, Japan, Malaysia, Mexico, New Zealand, Singapore, Vietnam and Peru.

³ RCEP members – Australia, Brunei, Cambodia, China, Indonesia, Japan, Laos, Malaysia, Myanmar, New Zealand, Philippines, Singapore, Vietnam, South Korea and Thailand.

⁴ The WTO Appellate Body has been inoperative as the appointment of judges has been blocked.

Inequality are some concrete examples of these challenges that need coordinated and ambitious policies globally, together with cooperative public-private partnerships that leverage investments and develop innovative technological solutions. The problem is that not all countries see these challenges with the same level of urgency or necessarily agree on the needed solutions. Climate change is a good example, everyone agrees that it needs to be addressed but at which speed and ambition and through which measures is far from being consensual. Some economies have very ambitious targets to attain carbon neutrality by 2050 like the EU, while others will take longer. Ensuring this unevenness is not harmful for the climate and the competitiveness of companies, namely those producing in Europe leading to carbon and investment leakage, is one of our great challenges.

E) The **impact of COVID-19 will lead to changes in the way companies organise their supply chains**. Disruptions in transport, export and traveling restrictions have increased significantly costs and lead times for companies. The situation is far from stabilised as we continue to see bottlenecks in supplies of important inputs like semiconductors, also due to a hike in demand. The situation is leading governments to take measures to encourage diversification, decrease dependencies and possibly bring production back to Europe. Ultimately it will be up to companies to take the decision. If needed companies can re-organise their business and supply chains to mitigate risk, namely by increasing safety stocks or decreasing exposure to unreliable suppliers.

In these challenging and disruptive times governments must: (a) support a pro-competitiveness environment allowing companies to invest, innovate and create jobs in Europe; (b) promote a level playing field and guarantee that our trading partners respect their commitments; (c) support an ambitious trade policy that upholds high sustainability standards while opening more market opportunities for companies abroad.

Europäische Unternehmen in einem sich wandelnden politischen und wirtschaftlichen Umfeld

Die Zeichen einer neuen Realität sind überall sichtbar. Das dramatischste Beispiel ist zweifellos der Krieg in der Ukraine. Aber die Krise des Multilateralismus und die Zunahme des Protektionismus, bei der die Länder zunehmend zu unilateralen Maßnahmen greifen, um gegen den ihrer Meinung nach unzulässigen Wettbewerb vorzugehen und ihre wirtschaftlichen Interessen zu schützen, sind in den letzten Jahren zur Realität geworden. Die bestehende internationale Ordnung, die auf globaler Zusammenarbeit, freiem Handel und globalen Lieferketten beruht, ist in Gefahr.

JEL Code: F60

Entrepreneurship in Austria

Results from the largest Austrian business survey

Claudia Huber, Florian Koller

The international trade system experienced a series of significant shocks over the last years. After the COVID-19 pandemic, the war between Russia and Ukraine increases risks and uncertainty. The Austrian Business Survey (Wirtschaftsbarometer) – the largest business survey in Austria – was conducted in autumn 2021 and captured the positive expectations ahead of the 2021 year-end lockdown. The expectations of exporting companies were considerably more optimistic than those of non-exporters with regard to sales, orders and investments. Uncertainty was already evident among smaller companies and their reluctance to invest. The biggest challenges from the companies' point of view were the higher costs for wages and salaries, operating materials, and raw materials. A high share of companies was affected by supply chain problems, which were mainly caused by production losses of suppliers and transport problems.

1 Introduction

Patterns of international trade are constantly changing, a process that is characterised by major trends: Already before the COVID-19 pandemic, volume growth of trade has slowed, global value chains became more regional and service trade played a growing role in trade. The COVID-19 pandemic was a significant shock for the global economy, it accelerated existing trends and created a whole new set of challenges. The currently ongoing Russian war against Ukraine is likely to have a significant effect on the patterns of trade.

Austria is a small open economy, deeply integrated in global value chains. The global trade system is therefore paramount of the domestic and international success of Austrian businesses. This article analyses the expectations of Austrian companies on basis of survey data to better understand major challenges and opportunities for entrepreneurs.

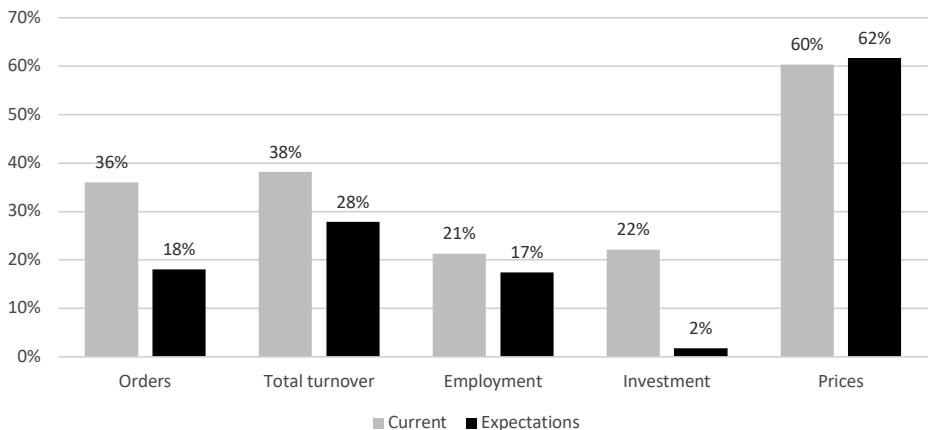
The current Austrian Business Survey (Wirtschaftsbarometer) was conducted in autumn 2021, shortly before Austria introduced a COVID-19 lockdown. The results therefore reflect the positive mood of the summer months, when most COVID-19-related restrictions had been lifted. The main results are as follows:

- **Expectation indicators in positive territory before lockdown:** In all expectation indicators, most companies had optimistic expectations for the year 2022. The impetus comes from the domestic market and even more from exports. The employment expectation balances are stable in the positive range.
- **Outlook weaker than good assessment of the situation:** The expectation indicators do not come close to the assessments of the previous edi-

tions of the survey. The catching-up process was very dynamic and brought a much more positive development for many sectors last year. Already independent of the lockdown, the economic drivers have been facing a weakening dynamic.

- **Uncertainty weighs on investments:** The balance of investment expectations is only slightly positive; the majority of companies expect stagnating investment volumes. Small companies are much more cautious and there is a significant share of companies that want to reduce the investment volume instead of increasing it.
- **The upswing has caused costs and prices to rise,** and this will remain a constant phenomenon in the medium term. Price expectations are clearly on the rise due to higher costs for wages and salaries, inputs and raw materials. These cost drivers also represent the greatest challenges for companies in the coming year. The price pressure can already be observed in last year's figures, and expectations remain at a high level.

Figure 1: **Expectations – balance of positive and negative responses**



Source: Austrian Business Survey Winter 2021.

2 Post-COVID-19 challenges for companies are fuelled by trade disruptions

The feedback from the companies on the challenges for the time after COVID-19 clearly shows that the shortage of skilled workers is assessed as the greatest risk. Almost 80% of respondents expect the shortage of skilled workers to continue in the coming years.

The shortage of skilled workers was already a problem before COVID-19, and despite the high unemployment during the crisis, it has not disappeared, but even increased. At the end of last year, 60% said that the shortage of skilled workers was a problem. The shortage of skilled workers is a massive challenge, especially for large companies. While 3 out of 4 small companies state that they

continue to see the shortage of skilled workers as a challenge, the figure for large companies is as high as 91%. Linked to the issue of skilled labour, high labour costs are also a burden for companies. 60% of small companies name labour costs as a challenge for the coming years; for medium and large companies it is 55% and 47% respectively.

Rising energy prices and **prices of raw materials and intermediate inputs** are increasingly crystallising as a burden on a broad economic recovery and rank second on the list of challenges. They affect companies in all sectors and of all sizes. Even though all company sizes are affected, the mentions are even more frequent among large companies. Classic sectoral differences between manufacturing and service sectors still exist, but rising energy prices are increasingly a disruptive factor for all economic sectors. A year ago, only 12% of companies said energy prices were a challenge – the figure has now more than quintupled. The current development may noticeably complicate the economic recovery process after the crisis.

Due to the COVID-19 pandemic and also temporary global developments, **supply shortages** have recently manifested themselves as an increasing challenge for companies. Compared to the previous year, the number of mentions has doubled. Large companies are particularly affected, with more than two-thirds citing supply chain problems as a disruptive factor in the coming year.

Table 1: **Main Challenges by company size**

	Small	Medium	Large
Skills shortage	75%	82%	91%
Energy prices and prices of raw materials and inputs	64%	58%	72%
Labour costs	60%	55%	47%
Supply chain problems	54%	60%	67%
Travel restrictions/travel warnings	21%	18%	16%

Source: Austrian Business Survey Winter 2021.

2.1 Supply chain issues are increasingly affecting companies

- Rising energy prices and prices of raw materials and inputs second among the challenges for the coming year
- Large companies particularly affected
- Classic sectoral differences exist, but broad-based impact. Price increases are therefore a disruptive factor for a broad economic upswing

The manufacturing sector is traditionally affected by supply shortages, with more than 80% in industry and more than 80% in trade and crafts. But also in commerce and in the information and consulting sector, every second company says that the development is challenging. Comparatively the least affected sectors are tourism and leisure as well as transport and traffic.

Table 2: **Supply chain problems and energy/raw material prices issues by sector**

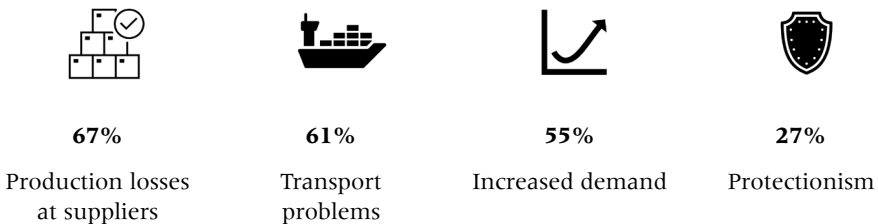
	Trade & Crafts	Industry	Com-merce	Trans- port	Tourism	Infor- mation & Consulting
Supply chain problems	66%	70%	77%	32%	31%	32%
Energy prices/prices of raw materials	61%	86%	65%	84%	51%	39%

Source: Austrian Business Survey Winter 2021.

2.2 What causes problems with supply chains/commodity prices?

When asked about the cause of the problems with supply chains and commodity prices, two thirds of the respondents name production losses at supplier companies. Production stops affect commerce (82%) more than average, and in trade and crafts as well as in tourism, 7 out of 10 companies each see this as the dominant factor for the current supply chain and raw material price issue. Transport problems follow in second place (61%). Increased demand also forms an essential basis for the current developments. This is seen above all by manufacturing companies such as industry and trade and crafts, but also by the transport and traffic sector.

Figure 2: **What is causing problems with supply chains and commodity prices?**



Source: Austrian Business Survey Winter 2021.

The companies are confronted with increasing cost pressure and must act more flexibly in order to use their leeway. The majority implemented measures: only 5% state that they are not currently planning any measures. Companies are now actively looking for new or additional suppliers (68%) and are increasing their stock levels in order to increase their flexibility and independence. 7 out of 10 companies state that price increases can or must be passed on to the customer.

3 Detailed analysis of the business survey

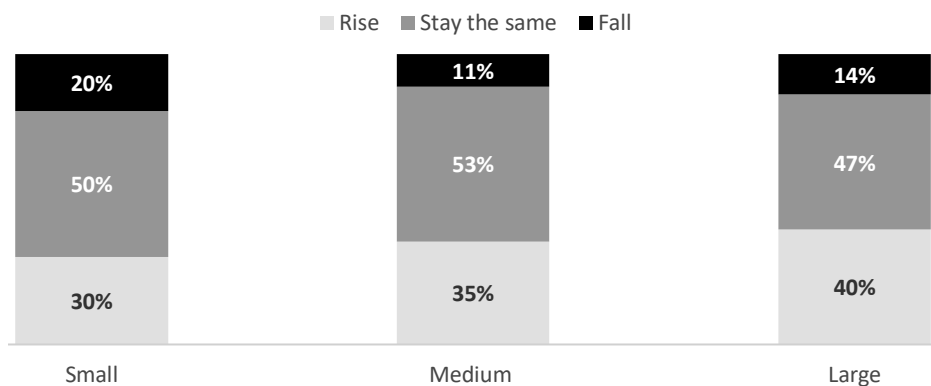
3.1 Order situation

- Strong catch-up process followed by stable outlook
- Impetus mainly in the manufacturing sector
- SMEs less optimistic than large companies

The openings in the summer months caused the expectations of businesses to rise significantly. At the beginning of November, the respondents are also optimistic about the development in the coming year: about one third expect the order situation to improve in the coming year, half expect it to remain the same. Medium-sized and large companies are currently benefiting more from the economic upswing than small companies. Among large companies, 4 out of 10 expect the order situation to improve in the coming year.

Capacity utilisation shows a quite similar picture: As with the order situation, it is mainly medium-sized and large companies that have a particularly optimistic outlook on capacity utilisation. Across all size classes and industries, more than one-third of businesses expect capacity utilisation to increase and half expect it to remain the same.

Figure 3: **Order situation expectations according to company size**



Source: Austrian Business Survey Winter 2021.

The positive outlook is mainly in industry, transport and traffic, and information and consulting. These are also the sectors that are most likely to defy the current lockdown and can continue to develop dynamically despite the restrictions.

3.2 Turnover: Stronger impulses from abroad than from domestic sales

Before the lockdown, companies were still expecting a significant improvement in turnover in the coming year. Thus, 43% expect an increasing development and just as many expect the development to remain the same. Optimism

increases with the size of the company: of the large companies with more than 250 employees, around 60% already expect rising turnover. The most dynamic development is expected in industry.

Exporters particularly optimistic

The assessments of exporting companies are positive. Around half expect export sales to increase in the coming 12 months and 40% expect a stable development.

Regarding the expectation indicators order situation, capacity utilisation, investments and employment, the exporting companies show a much more positive outlook than non-exporting companies. More than 40% of exporters expect an improvement in the order situation, less than 30% of non-exporting companies. Exporters also show more expansive employment plans. In terms of investment, the balance on the investment volume is positive for exporters and just negative for non-exporters.

Table 3: **Expectations: Balance of positive and negative responses**

	Exporters	Non-Exporters
Total turnover	46%	16%
Order situation	32%	9%
Employment	31%	9%
Investment volume	7%	-2%

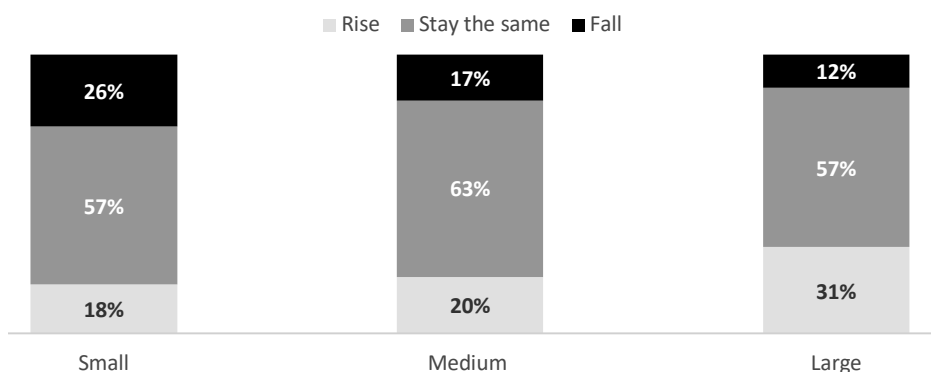
Source: Austrian Business Survey Winter 2021.

3.3 Investment: Key to recovery

- Around one fifth of respondents plan to expand investment volume
- New investments are gaining in importance, especially among large companies
- Trend towards ecological investments, digitalisation and innovation

Looking ahead to the coming year, the majority of companies, namely 6 out of 10, want to keep the investment volume at the same level. One fifth plans to expand the investment volume in the course of the coming year. The willingness to increase the investment volume is lowest among small enterprises and on balance in negative territory: more than a quarter of small enterprises express the intention to reduce the investment volume in the coming year. Large companies are more willing to invest, with 31% planning to increase the investment volume in the coming 12 months.

Figure 4: Investment volume, expectations by size class

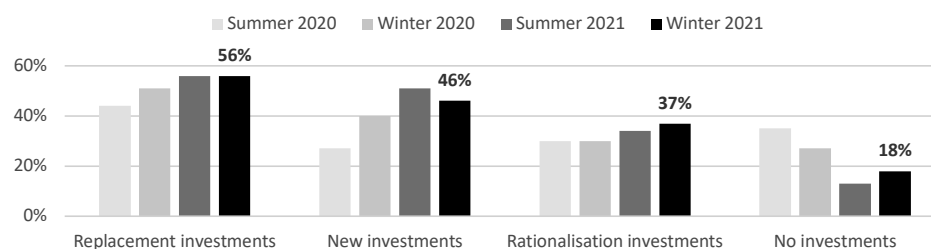


Source: Austrian Business Survey Winter 2021.

Replacement investments dominate

As in the summer survey, replacement investments currently dominate, cited by 57% of respondents as an investment motive. New investments are slightly above the level of a year ago and are named as an investment motive by 46%. There is a slight upward trend in replacement investments, which at 37% are currently above the average of past surveys. The share of companies that are not planning any investments is currently at 18% and thus slightly higher than in the summer. New investments, which are crucial for growth and employment, reach a value of 46%, but there are clear differences according to size class. Rationalisation investments remain above the average of past surveys at 37%.

Figure 5: Motives for investment in the coming 12 months



Source: Austrian Business Survey Winter 2021.

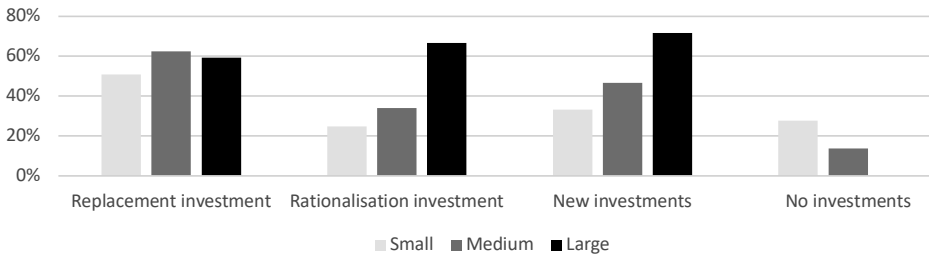
Willingness to invest increases with the size of the company

In the case of replacement investments, there is the smallest difference by size class, meaning that small enterprises at least also make replacement investments. In the case of new investments, the picture is much more differentiated: the motive for new investments of large enterprises is at an above-average level of 70%. New investments are important for further economic development and

the successful transformation of the economy, especially because of their contribution to economic growth and employment. In the current environment, large companies also intend to focus more on rationalisation investments, with two-thirds stating that they plan to do so in the coming year.

In contrast to the positive outlook of the large companies, the small companies are more cautious. More than a quarter of the small companies are not planning any investments at all.

Figure 6: **Investment motives according to size class**



Source: Austrian Business Survey Winter 2021.

The trend in new investments is towards ecological and sustainable investments; this motive has increased most significantly compared to the survey a year ago to 69% (in the summer still 53%). The investment premium has provided positive impetus in this regard. The classic drivers of new investments, digitalisation and innovation, are also at a high level.

3.4 Employment: Stable situation expected, short-time work will cushion temporary slumps

Looking ahead to the coming year, 55% of the companies want to keep employment stable and 31% even want to increase it. This means that the share of companies that want to hire additional employees has reached the pre-pandemic level again – as it did in the survey six months ago. Only about 14% of the respondents see themselves confronted with job cuts. In line with the cautious assessments of the earnings outlook, small companies are also the most cautious about hiring new staff. However, the balances of expectations for employment are in the positive range for all size classes, including small companies. Large companies expect the most dynamism in hiring (balance 32).

In the sectors particularly affected by the lockdown, a strong increase in applications for short-time work is currently expected, at least temporarily. In the course of the pandemic, short-time work has turned out to be the instrument that makes a significant contribution to cushioning the negative effects on companies and employees.

4 Conclusion

A surprisingly noticeable upswing was followed by a slight slowdown this year, but in general optimism among Austria's business leaders has increased after the summer. This shows that a rapid recovery is possible if the right framework conditions are in place for businesses – this includes relief, but also investment incentives. The labour shortage continues to be a cause for concern. The war between Russia and Ukraine is a significant downside risk and exacerbates already existing challenges such as energy prices, supply shortages and general uncertainty.

The WKÖ Business Barometer is the largest survey of the commercial economy and is conducted every six months. 5,835 companies took part in the current survey in October/November 2021.

Unternehmertum in Österreich – Ergebnisse der größten österreichischen Unternehmensbefragung

Das internationale Handelssystem wurde in den letzten Jahren von einer Reihe erheblicher Schocks erschüttert. Nach der COVID-19-Pandemie erhöht der Krieg zwischen Russland und der Ukraine Risiken und Unsicherheit. Der Wirtschaftsbarometer Austria – die größte Umfrage der gewerblichen Wirtschaft in Österreich – wurde im Herbst 2021 durchgeführt und erfasste die positive Erwartungshaltung vor dem Lockdown des Jahresendes 2021. Die Erwartungen der exportierenden Unternehmen waren bei Umsätzen, Auftragslage und Investitionen wesentlich optimistischer als bei Nicht-Exporteuren. Unsicherheit zeigte sich bereits bei kleineren Unternehmen und ihrer Zurückhaltung bei Investitionen. Die größten Herausforderungen aus Sicht der Unternehmen waren die höheren Kosten für Löhne und Gehälter, Betriebsmittel und Rohstoffe. Ein hoher Anteil der Unternehmen war von Problemen in der Lieferkette betroffen, die vor allem durch Produktionsausfälle bei Zulieferern und Transportprobleme verursacht wurden.

JEL Codes: F23, E3, M2

Sourcing Strategies in Response to COVID-19: Evidence from German Firms

*Andreas Baur, Lisandra Flach*¹

In view of massive supply chain disruptions during the COVID-19 pandemic, the underlying problem was apparently easy for many observers to recognize: globalisation with its complex cross-border production linkages was often identified as the crucial weak point. According to a monthly survey conducted by the ifo Institute, 81.9% of German manufacturing firms reported production constraints due to material shortages in December 2021, a historically high number. It is therefore not surprising that, since the outbreak of the pandemic, calls for the renationalisation of supply chains have gained attention in the public debate. But is it really the case that current supply chain bottlenecks are an indication that globalisation has gone too far? We have conducted a survey with German firms that indicates how firms plan to adjust their sourcing strategy to make supply chains more resilient to external shocks.

1 Deep fall and rapid recovery: international trade during the pandemic

The outbreak of the COVID-19 pandemic in spring 2020 led directly to a massive slump in international trade in goods. The trade volume of the euro area reached its lowest point in April 2020, with a decrease of around 25%². However, in contrast to forecasts, international trade in goods proved extremely resilient over the course of the pandemic: in October 2020, the (price-adjusted) world trade volume of goods exceeded the pre-pandemic level; in October 2021, the global trade level was already 6% higher than in December 2019 on a seasonally adjusted basis (Baur and Flach, 2022).

Even the container shipping industry showed to some extent resilience despite many pandemic-related adversities and other structural problems (see Baur et al, 2021, and Baur and Flach, 2022). Global container volumes already returned to their pre-crisis level in the summer of 2020 and exceeded it by more than 10% in November 2021 (RWI/ISL Container Shipping Index, 2022).

A steep increase in global demand for consumer goods was one of the main driving forces behind the rapid recovery of trade flows. Due to pandemic-related restrictions, consumers around the world decreased their spending on local services and shifted consumption towards tradable consumer goods (Milesi-Ferretti, 2022). In combination with restricted production capacities, this reinforced massive supply chain disruptions. A monthly survey conducted by the ifo Institute reveals that the share of firms negatively affected by material

¹ ifo Institute and LMU Munich.

² Source: CPB Trade Monitor, December 2021.

shortages increased steadily for several months in 2021 and reached a historical peak by the end of 2021. In December 2021, 81.9% of German manufacturing firms reported production constraints due to material shortages. In the face of these historically large numbers, it is important to understand how firms plan to react in terms of their future sourcing strategy.

2 Firms' sourcing strategy: instead of reshoring, German manufacturing firms more often aim for higher supplier diversification

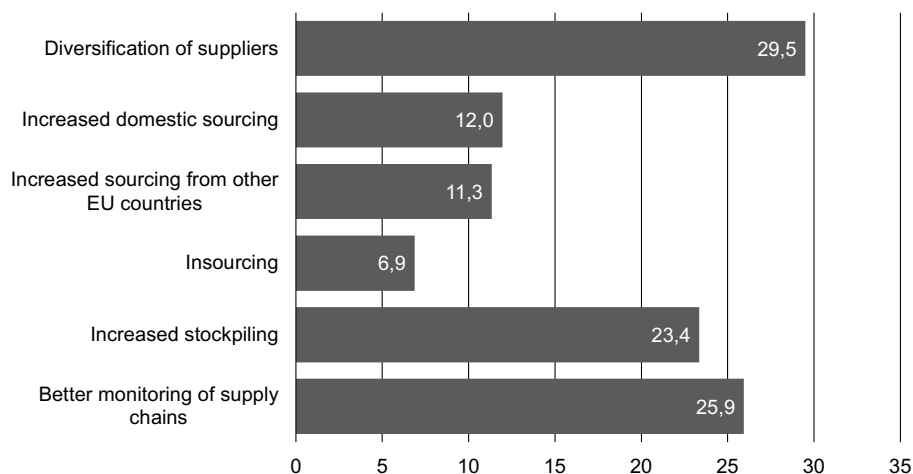
The actual configuration of supply chains is ultimately based on concrete sourcing decisions by firms, which resemble a constant reweighing of costs and risks. For this reason, the ifo Institute conducted an online survey in May 2021 as part of the ifo Business Survey, in which a representative sample of over 5,000 German firms were specifically asked about their future sourcing strategy. First, firms were asked if they plan to change their sourcing strategy in the future. In case of a positive response, firms were asked to specify the type of change in strategy based on predefined answers, as shown in Figure 1.

The results suggest that German firms have become more aware of the risks associated with global sourcing. Roughly 41% of manufacturing firms are planning adjustments in their sourcing strategy (see Flach et al, 2021). When asked about their concrete plans, an increase in supplier diversification is the most frequently cited aspect. 29.5% of firms plan to increase supplier diversification, as shown in Figure 1, followed by a better monitoring of supply chains (25.9%) and increased stockpiling (23.4%). Further options such as increased domestic sourcing (reshoring) or increased sourcing from other EU member states (nearshoring) as well as in-house production (insourcing) are relatively rarely mentioned by firms.

Figure 1: Firm-level survey with German firms on their future sourcing strategy

Manufacturing sector

Planned adjustment of sourcing strategy (%)



© ifo institute

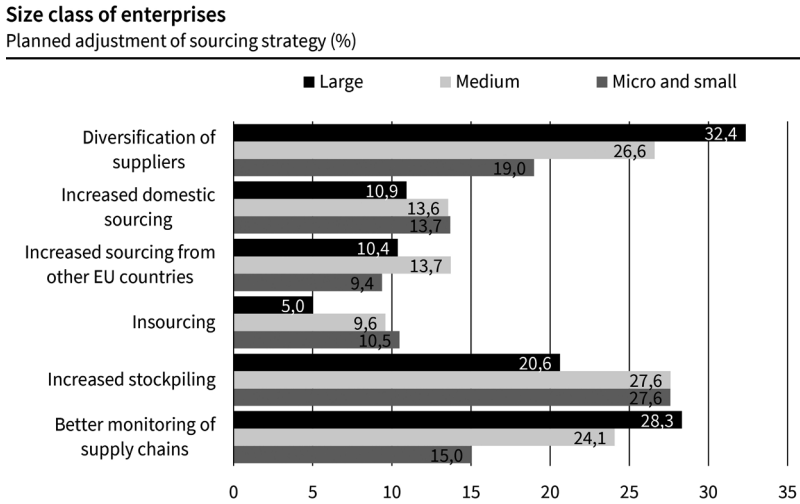
Source: ifo Business Survey, May 2021.

3 SMEs vs large firms: A larger share of SMEs considers an increase in inventories

One additional interesting aspect refers to differences across firms depending on firm size. Large firms plan more frequently an increase in supplier diversification and monitoring of the supply chain (Figure 2). SMEs, for which diversification or monitoring might not be profitable due to high fixed costs, are more frequently planning to increase stockpiling. Except for service firms, these trends are evident across all sectors of the German economy.

For many companies, one lesson learned from the pandemic and the resulting supply chain bottlenecks is that global sourcing risks have not been sufficiently identified and monitored. In particular SMEs are visibly re-evaluating the cost-benefit ratio of inventory management and many firms plan to move away, at least in part, from just-in-time production.

Figure 2: Sourcing strategy across firm size



© ifo institute

Source: ifo Business Survey, May 2021.

4 Are renationalisation or regionalisation of supply chains efficient alternatives to increasing the resilience of supply chains?

In Flach et al (2021), we have used the ifo trade model based on the Caliendo and Parro (2015) framework to simulate the specific economic effects that a renationalisation of supply chains would have for Germany. We show that reshoring would lead to a decline in Germany’s gross domestic product (GDP) of almost 10%. Nearshoring to neighboring countries would also have a significantly negative effect³.

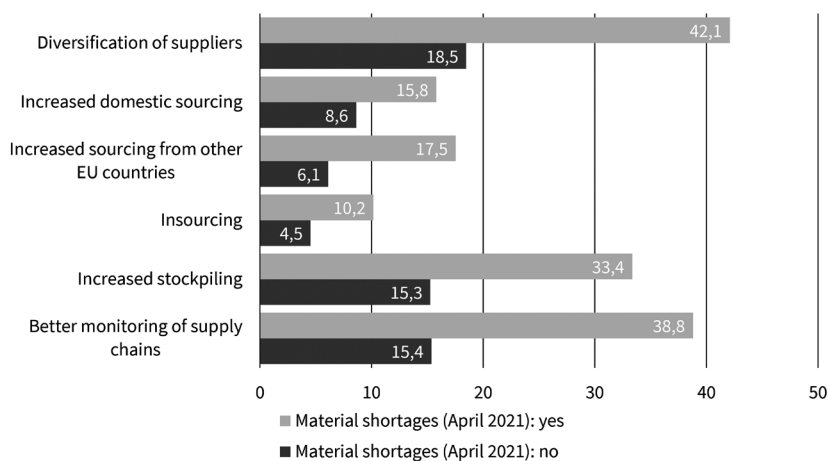
In view of the high costs associated with reshoring, it is less surprising that very few firms plan an increase in reshoring or nearshoring in the future, as shown in Figures 1 and 2. In particular highly productive and competitive sectors would incur large losses from reshoring. This is even true for firms that were severely hit by supply chain shortages: using the ifo survey, we show that the majority of firms severely hit by material shortages don’t see reshoring or nearshoring as an alternative to the current bottlenecks. Instead, over 42% of these firms plan an increase in supplier diversification and over one third of them plan an increase in monitoring and/or an increase in inventories (Figure 3).

³ In addition, the negative effects of the renationalisation of supply chains may still be underestimated in the simulated scenario. This is due to the assumption made in the simulation that no other country pursues a similar strategy or imposes retaliatory tariffs as a counter-reaction. If there was a global trend toward more nationally oriented supply chains, the costs for the German economy would be even higher (see Baur and Flach, 2022).

Figure 3: Sourcing strategy and material shortages

Material shortages

Planned adjustment of sourcing strategy (%)



© ifo institute

Source: ifo Business Survey, May 2021.

5 Concluding remarks

Supply chain disruptions during the pandemic have raised concerns regarding the international division of labor and the global fragmentation of production. We have conducted a survey with German firms in May 2021 to enhance our understanding on how firms plan to adjust their sourcing strategy. We show that 41% of manufacturing firms plan adjustments in their sourcing strategy in the future. Instead of an increase in domestic or regional sourcing, a much larger share of firms plans an increase in supplier diversification, monitoring and procurement management.

How can policy makers support the transition to more resilient supply chains? Policy makers should avoid protectionist measures that lead to decoupling from global supply chains for two main reasons. First, reshoring would massively decrease domestic GDP and harm firms' competitiveness. Second, results from our firm-level survey indicate that very few firms consider reshoring as an alternative. This is even true for firms severely hit by material shortages during the COVID-19 pandemic. Instead, policy makers should work on reducing so called "one-sided" dependencies, which might be particularly problematic for critical goods. More importantly, policy makers should rather create a clear and reliable business environment that allows firms to invest in increasing supply chain resilience.

6 References

- Baur, A., Flach, L., (2022), Die Globalisierung als Sündenbock? Internationale Lieferketten in der Corona-Pandemie. ifo Schnelldienst 75(1), pp. 3–8.
- Baur, A., Flach, L., Gröschl, J., (2021), Containerschiffahrt in stürmischen Zeiten – Analyse und Ausblick. ifo Schnelldienst 74(5), pp. 59–65.
- Caliendo, L., Parro, F., (2015), Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA. The Review of Economic Studies 82(1), pp. 1–44.
- Flach, L., Gröschl, J., Steininger, M., Teti, F., Baur, A., (2021), Internationale Wertschöpfungsketten – Reformbedarf und Möglichkeiten. Study commissioned by the Konrad Adenauer Foundation.
- Milesi-Ferretti, G., (2021), A most unusual recovery: How the US rebound from COVID differs from rest of G7, Up front, Brookings Institution.

Beschaffungsstrategien als Reaktion auf COVID-19: Evidenz von deutschen Unternehmen

Angesichts der massiven Unterbrechungen der Lieferketten während der COVID-19-Pandemie war das zugrunde liegende Problem für viele Beobachter scheinbar leicht zu erkennen: Die Globalisierung mit ihren komplexen grenzüberschreitenden Produktionsverflechtungen wurde häufig als die entscheidende Schwachstelle identifiziert. Laut einer monatlichen Umfrage des ifo-Instituts meldeten im Dezember 2021 81,9% der deutschen Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes Produktionseinschränkungen aufgrund von Materialengpässen – ein historisch hoher Wert. Es ist daher nicht verwunderlich, dass seit dem Ausbruch der Pandemie die Forderung nach einer Renationalisierung der Lieferketten in der öffentlichen Diskussion an Bedeutung gewonnen hat. Aber ist es wirklich so, dass die derzeitigen Engpässe in den Lieferketten ein Zeichen dafür sind, dass die Globalisierung zu weit gegangen ist? Und wie planen die Unternehmen, ihre Beschaffungsstrategie in Zukunft zu ändern, um die Widerstandsfähigkeit der Lieferketten zu erhöhen? Wir haben eine Umfrage bei deutschen Unternehmen durchgeführt, aus der hervorgeht, wie die Unternehmen ihre Beschaffungsstrategie anpassen wollen, um die Lieferketten widerstandsfähiger gegen externe Schocks zu machen.

JEL Codes: F10, F14

Next-generation technologies and the future of global trade

Mark Purdy¹

From the printing press to the telegraph, from the railroads to the Internet, new technologies have been a constant force driving and reshaping global trade. Propelled by massive growth in digitised data and computer processing power, a range of next-generation digital technologies – including AI, machine learning, blockchain, 3-D printing, and virtual and augmented reality, among many others – are now emerging that seem set to radically alter the future nature, growth and direction of international trade. While these next-generation technologies will be beneficial in many ways to trade and economic growth, they are likely to create new winners and losers in international markets, reshape global production chains, and intensify techno-nationalist competition as nations vie for supremacy in the digital, data-intensive markets of the future.

1 Evidence on technology and global trade

History has shown that the invention of new technologies can dramatically alter the extent and nature of trade between nations. The invention of the moveable-type printing press by Gutenberg in the 15th century, for example, created an international market for books for the first time, with copies of the Bible printed in Venice given to ships' captains for distribution in far-flung ports and cities². More indirectly, the printing press led to a greater diffusion of knowledge in relation to trade and business practices, such as the production of "commercial arithmetics" manuals for merchants³. More recently, changes in shipping technology have transformed international trade. One notable example is the invention of modern stackable shipping containers by a trucking-company owner, Malcolm Mclean, in the 1950s, which drastically cut the cost of unloading one ton of goods by more than 90%⁴. The result was an explosion in volumes of containerised goods shipments from about 102 mn metric tons in 1980 to 1.83 bn metric tons in 2017⁵.

¹ Mark Purdy is managing director of Purdy & Associates, an independent economics and technology policy consultancy. He is based in London.

² Roos, D., (2019), 7 Ways the Printing Press Changed the World. Available at: <https://www.history.com/news/printing-press-renaissance>.

³ Dittmar, J., Seabold, S., (2019), New Media Knowledge – How the printing press led to a transformation of European thought. Available at: <https://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2019/05/05/new-media-new-knowledge/#:~:text=Printing%20provided%20a%20new%20channel, costs%20of%20knowledge%20for%20merchants.>

⁴ <https://traderiskguaranty.com/trgpeak/history-shipping-containers/>.

⁵ Statista. Available at: <https://www.statista.com/topics/1367/container-shipping/>.

The biggest technology innovation in recent times is of course the emergence of the Internet from the late 1990s onwards. The Internet has transformed global commerce in multiple ways: the emergence of two-sided digital platforms in which buyers and sellers can instantaneously connect; lower costs of international market entry for firms that were previously too small to reach global customers; the emergence of digital-native companies that transcend physical borders; and the opportunities to use modern, digital communications and workflow technologies to co-ordinate production and supply networks. A variety of empirical studies have largely confirmed the positive and statistically significant impact of Internet adoption on trade. Osnago and Tan found that a 10% increase in the exporting country's internet adoption was associated with a 1.9% increase in bilateral exports, largely due to an increase in the volume of goods exported; a 10% increase in the importing country's internet adoption was associated with a 0.6% increase in bilateral exports, largely due to an increase in the average value of existing exported goods⁶. Gnanngnon, using a panel dataset of 131 countries, found that increased access to the Internet leads to greater export-services diversification⁷. Rodriguez-Crespo et al found a significant and positive relationship between Internet use and bilateral exports, but with a bigger impact for high-income countries⁸. Luong and Nguyen, using a gravity model of international trade, found that four different measures of information and communications technology – broadband, fixed telephones, mobile phones, and Internet – had positive and statistically significant impacts on trade in services⁹. Many other studies have come to similar conclusions around the trade-enhancing effects of the Internet and information and communications technology (ICT) in general for the growth of global trade.

⁶ Osnago, A., Tan, S. W., (2016), Disaggregating the Impact of the Internet on International Trade, World Bank Group. Policy Research Working Paper 7785. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24866>.

⁷ Gnanngnon, S.K., (2020), Effect of the Internet on Services Export Diversification. *Journal of Economic Integration*, Vol. 35, No. 3, 519–558.

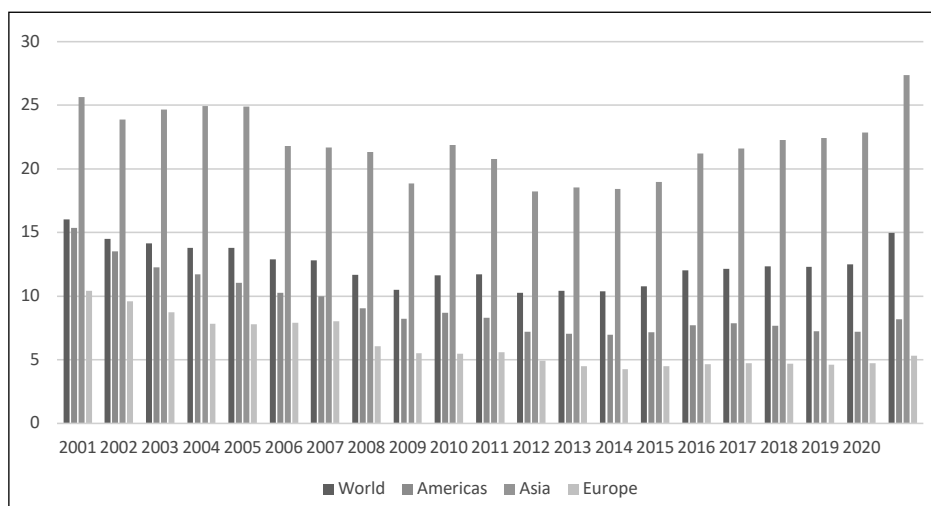
⁸ Rodriguez-Crespo, E., Billon, M., Marco, R., (2021) Impacts of Internet Use on Trade: New Evidence for Developed and Developing Countries, Emerging Markets. *Finance and Trade*, 57:10, pp. 3017–3032, DOI: 10.1080/1540496X.2019.1676225.

⁹ Luong, T., Nguyen, T. H., (2020), The Impact of ICT on service trade. Available at: <https://dora.dmu.ac.uk/bitstream/handle/2086/19821/SER%20Accepted%20version.pdf?sequence=1>.

2 Recent trends in digital trade

So to what extent have digital technologies permeated the content of global trade flows? Several data sources provide a partial illumination of recent trends. First, we can look at trade in ICT goods and services. Figure 1 shows that the share of ICT goods in global trade has increased somewhat in recent years, from 10.8% in 2015 to just under 15% in 2020, a rise that may reflect in part the increasing demand for information technology during the pandemic¹⁰. However, the share of ICT goods in total trade still remains below the high-point of the early 2000s, when it reached over 16%. Similar trends are observed for the Americas and Europe. The bigger story is around international trade in ICT services (Figure 2), which has more than doubled from 6.3% in 2005 to 13.6% in 2020¹¹.

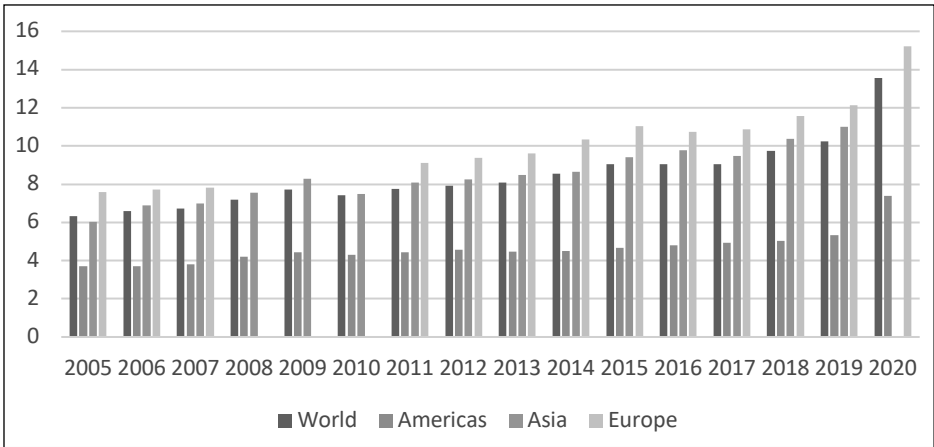
Figure 1: **Share of ICT goods as a percentage of total trade**



Source: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=195158>.

¹⁰ UNCTAD. Available at: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=195158>.

¹¹ Ibid. Available at: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=158359>.

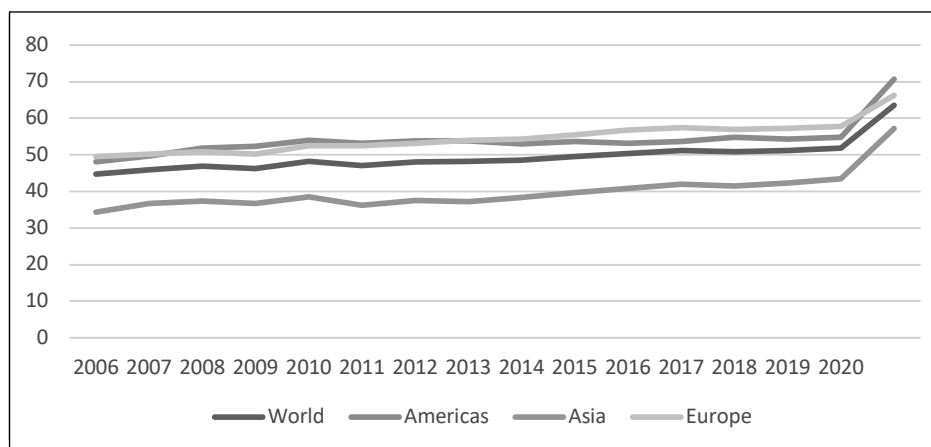
Figure 2: **International Trade in ICT Services (% of total trade in services)**

Source: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=158359>.

Second, we can examine the extent to which digital technologies are enabling broader international trade in goods and services. Here we can look at the category of digitally-deliverable services, defined as “international transactions that are delivered remotely in an electronic format, using computer networks”¹². As Figure 3 shows, international trade in digitally-deliverable services has surged from just under 45% of total trade in services in 2005 to almost 64% in 2020. Digital-ordered trade – defined as “the international sale or purchases of a good or service, conducted over computer networks” – essentially equates to cross-border e-commerce and is much harder to measure accurately. UNCTAD estimates that cross-border business-to-consumer (B2C) e-commerce was around 440 bn USD of total B2C e-commerce sales of 4.9 tn USD in 2019¹³.

¹² Ibid., January 2022, Digital trade: Opportunities and actions for developing countries. Policy Brief, No. 92. Available at: https://unctad.org/system/files/official-document/prespb2021d10_en.pdf.

¹³ Ibid., p. 2.

Figure 3: **International trade in digitally-deliverable services (share, %)**

Source: <https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=158358>.

3 Next-generation technologies and international trade

Such measures, however, provide but a partial glimpse into the ways in which digital technologies are reshaping global trade, for at least two reasons. First, we are seeing the emergence of powerful next-generation technologies – principally AI and machine learning but also including blockchain – that can dramatically reduce traditional trade frictions related to borders, supply-chain management, and trade finance. Second, new technologies – in particular virtual and augmented reality, 3-D printing, holography – are challenging our conceptions of physical borders, space, distance, and materiality. These latter technologies offer the prospect of radically new ways of consuming and selling products across borders, truncation of supply chains, and new forms of remote automation and working.

The biggest game-changer without doubt is the emergence of new, powerful forms of artificial intelligence (AI), defined broadly as machines that can sense, learn, and act based on data. While AI in various guises has been around since the 1950s, the major development in recent years has been the emergence of a subset of AI called machine learning (ML). Such algorithms are not programmed in the traditional sense but instead are trained to detect patterns in data – satellite images, legal documents, voices, molecular compounds, etc – using neural networks similar to those found in the human brain. ML algorithms are now being deployed in a vast number of fields, including medicine, engineering, weather forecasting, and climate-change research.

Machine learning is now starting to play a major role in enabling trade. Take the example of language differences between countries: numerous studies have shown that the presence of a common language, or a means of direct communication, has a statistically significant effect in boosting bilateral trade be-

tween countries¹⁴. Recent years have seen the emergence of powerful-machine learning algorithms, notably Google Translate but also many others, capable of producing highly accurate translations of both text and voice data¹⁵. Language translation algorithms can make it easier for small and medium-sized enterprises, which often lack foreign-language capabilities, to enter overseas markets. A study by Brynjolfsson et al showed that US exports to Spanish-speaking Latin American countries increased by 17.5% following the introduction of automated language translation to a major ecommerce platform¹⁶.

Machine-learning algorithms can also increase the efficiency of customs and border processes, for example through machine learning applications such as optical character recognition and intelligent document processing, whereby thousands of documents – such as shipping and customs forms – can be scanned at speed and relevant information – destination, value, bills of lading, etc – extracted and used. Many other applications are possible – for example, use of computer vision and image scanning to track goods in the supply chain, or use of AI-based identification technologies for know-your-customer regulations in international transactions.

Related to AI but somewhat separate, distributed ledger (DL) technologies – of which the most prominent is Blockchain – also have significant potential to remove trade frictions and promote trade facilitation. Such technologies make use of cryptography and distributed computers to provide real-time verification of transactions, for example credit or supply-chain transactions. The central innovation in DL technologies is that they are decentralised: there is no central database or authority controlling the “ledger”, but instead everyone who is party to the transaction can see the changes made in real-time, thus providing transparency for the chain. DLT technologies have some major advantages: because every transaction is time-stamped, they are fully auditable; the use of cryptography also makes them highly secure¹⁷. The most well-known DLT technology is blockchain – so called because it transmits blocks of data to parties along the chain – but other DL technologies using different methods also exist.

Patel and Ganne note that DL technologies have significant potential in many areas of trade facilitation, including trade finance, know-your-customer requirements in insurance and banking, and processing of trade and customs documents for shipping and logistics operators¹⁸. A major advantage of DLT

¹⁴ See, for example, *Melitz, J.*, (2008), *Language and Foreign Trade*, *European Economic Review*, 52, pp. 667–699.

¹⁵ *Purdy, M., Chang, X.*, (2021), *Instant language translation can help us talk. But will it help us understand?*. Techmonitor. Available at: <https://techmonitor.ai/technology/instant-language-translation-can-talk-but-will-it-understand>.

¹⁶ *Brynjolfsson, E., Hui, X., Liu, M.*, (2018), *Does Machine Translation Affect International Trade? Evidence from a Large Digital Platform*. National Bureau of Economic Research. Available at: https://ide.mit.edu/sites/default/files/publications/Machine_Translation_NBER.pdf.

¹⁷ <https://www.techtarget.com/searchcio/definition/distributed-ledger>.

¹⁸ *Patel, D., Ganne, E.*, (2020), *Blockchain & DLT in Trade: Where do we stand?*. World Trade Organization. Available at: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/blockchain_anddlt_e.pdf.

technologies is that they ensure full supply-chain traceability, traditionally a significant headache for many multinational companies. They could also potentially help expand access to finance for SME exporters, by enabling digital verification of credit histories required to secure finance.

The second major area of change relates to distance-compressing technologies, which are beginning to alter the way physical distance influences trade patterns. One of the most important developments here is the advent of 3-D printing. There are many different types of 3-D printing, but the most common method, called additive manufacturing, uses a 3-D digital design to “print” a component by adding successive layers of materials, usually plastics, metals, or resins. The technology has been used to print items such as aircraft components, medical implants, and hearing aids; it generally works best for small runs of geometrically complex items.¹⁹ While 3-D printing would seem to disintermediate at least part of cross-border supply chains – the product can be printed close to the final or intermediate user – studies have generally found that the technology has a positive and significant impact on international trade for a limited range of products. Freund et al found that 3-D printing adoption had a strong and positive impact on exports of hearing aids (58% increase in exports), and a smaller positive impact for a broader range of 35 other 3-D-printable sectors²⁰.

Looking ahead, a more transformational effect on global trade is likely to come from rapid advances in the fields of virtual and augmented reality, and computer-generated holography. Virtual reality uses computer vision, animation, and haptics (touch) technology to create simulated 3-D environments for users using headsets; augmented reality is similar but overlays a physical environment (eg, a factory floor) with virtual elements (eg, a 3-D training video for a machine engineer). Virtual reality opens up the possibility of new forms of virtual trade, for example virtual tourism or virtual medical services – the user stays in their home location while the service is performed remotely. Major technology and gaming companies – for example Meta, Roblox, and Epic Games – are also placing big bets into what’s known as “The Metaverse”, a kind of 3-D version of the Internet. In virtual worlds such as Decentraland and IMVU users can create and sell virtual products, services and assets such as clothing, accessories, furniture, pets, jewellery, and even land, earning virtual currencies in the process²¹.

Finally, one of the biggest game changers could be computer-generated holography, a technology invented in 1947 by the Hungarian scientist Dennis

¹⁹ For a more detailed review, see *OECD (2021), 3D Printing and International Trade. What is the Evidence to Date? OECD Trade Policy Paper, no. 256. Available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/0de14497-en.pdf?expires=1647263846&id=id&accname=guest&checksum=994491EF1C518EB3127AD7BB75F563E9>.*

²⁰ *Freund, C. Mulabdic, A., Ruta, M., (2019), Is 3D Printing a Threat to Global Trade? The Trade Effects You Didn’t Hear About. Policy Research Working Paper 9024. World Bank Group. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32453/WPS9024.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.*

²¹ <https://decentraland.org/> <https://about.imvu.com/creator-program-details>.

Gabor. For a long time, the potential of holography was limited by technical constraints, in particular the need for a highly stable and energy-intensive light source such as a laser. This is now changing, with the rise of computer-generated holography that can produce highly realistic holograms of an object or person, either living or dead, real or imagined. Unlike virtual reality technology, which relies on headsets to create an optical illusion of 3-D space, holograms are actual recreations of refracted light which can be seen by anyone, without a headset. This gives them a more natural feel and avoids the eye strain and headaches that can result from prolonged VR exposure. Holographic technology also increasingly incorporates elements of touch and interactivity, giving users the ability to move among and manipulate holographic images.

- While still nascent in some respects, computer-generated holography has the potential to dramatically change the way services are delivered across borders, with the service provider in one physical location beamed in to the overseas location. It has been used by companies such as BMW to stage the world's first holographic car race²². Medical diagnostic companies are using holography to create highly realistic and manipulatable holograms of human organs, which could enable future cross-border delivery of medical and healthcare services²³. A whole range of professional services that currently rely on in-person presence to some degree – law, accounting, finance, etc – could be increasingly opened up to cross-border trade.

4 Conclusions

Next-generation technologies such as AI and machine learning, distributed ledgers, 3-D printing, virtual reality and computer-generated holography could significantly reshape global trade patterns over the next decade. Such technologies play an increasingly important role in reducing trade frictions, increasing the efficiency of supply-chains and production networks, and lessening the impact of physical distance and materiality in cross-border trade.

The next era of digitally-enabled trade will likely bring some new challenges for policymakers and business. Increased efficiencies in digital trade will be partly offset by increasing “techno-nationalism”, as conventional trade wars begin to shift to the geo-political arena, partly driven by economic interests but also by national security concerns. Recent years have seen an intensification of trade wars around high-technology goods and services – for example, the US-China trade war around semi-conductors and other, “dual-use technologies” that can be used for either military or civilian purposes²⁴. Data sovereignty issues – the desire by nations to keep data within their own borders – are likely

²² <https://immersive.international/work/bmw-hologram-race/>.

²³ <https://realviewimaging.com/technology/>.

²⁴ See *Purdy, M.*, (7 December 2020), The forces driving new wave of techno-nationalism. The Straits Times; *Purdy, M.*, (15 March 2022), AI data bonanza will intensify geo-strategic competition. The Straits Times.

to escalate as economic value comes to increasingly reside in data, designs and other intangible digital assets.

Next-generation technologies will also bring distributional issues, as new winners and losers emerge from digital trade. Economic returns are likely to shift to the owners of data and digital platforms as new superstar firms emerge in the global economy²⁵. Just as the growth of the internet and communications technology in the early 2000s saw a shift in technology production to lower-cost centers in Asia and Eastern Europe, the compression of distance will likely enable previously peripheral regions to play to their comparative advantage, for example in digital professional services or niche manufacturing.

Finally, while some next-generation technologies such as blockchain will improve transparency of transactions from a public policy perspective, others such as virtual reality and metaverse-based activities are likely to become harder to track in the borderless world of 3-D commerce. This may become an increasing challenge from a trade compliance and administration standpoint.

Technologien der nächsten Generation und die Zukunft des Welthandels

Von der Druckerpresse bis zum Telegrafen, von der Eisenbahn bis zum Internet – neue Technologien haben den globalen Handel immer wieder angetrieben und umgestaltet. Angetrieben durch die massive Zunahme digitalisierter Daten und der Rechenleistung von Computern entsteht nun eine Reihe digitaler Technologien der nächsten Generation – darunter KI, maschinelles Lernen, Blockchain, 3D-Druck sowie virtuelle und erweiterte Realität, die die Art, das Wachstum und die Ausrichtung des internationalen Handels in Zukunft radikal verändern dürften. Diese Technologien der nächsten Generation werden sich in vielerlei Hinsicht positiv auf den Handel und das Wirtschaftswachstum auswirken. Sie werden aber wahrscheinlich auch neue Gewinner und Verlierer auf den internationalen Märkten hervorbringen, globale Produktionsketten umgestalten und den technologisch-nationalen Wettbewerb verschärfen, wenn Nationen um die Vorherrschaft auf den digitalen, datenintensiven Märkten der Zukunft wetteifern.

JEL Codes: F10, L86, O30

²⁵ Autor, D., Dorn, D., Katz, L. F., Patterson, C., Van Reenen, J., (2020), The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 135, issue. 2, pp. 645–709. Available at: <https://academic.oup.com/qje/article/135/2/645/5721266>.

Will retail central bank digital currencies unlock cross-border payments?

Zach Meyers¹

Cross-border payments have historically been expensive, slow and opaque. However, retail central bank digital currencies (CBDCs) will not address these problems quickly. Alternative public and private sector innovations, such as stablecoins, offer faster improvement and pose fewer geopolitical risks.

Consumers are abandoning cash in favour of digital payments, boosting private digital forms of money. In response, nearly all central banks are considering issuing their own digital form of cash for consumers to use, known as retail central bank digital currencies or ‘retail CBDCs’. Retail CBDCs raise many questions², one of which is whether retail CBDCs could solve long-standing problems with cross-border payments. They might. But central banks would be better off supporting existing public and private initiatives to improve cross-border payments. These would deliver faster results than retail CBDCs with fewer risks.

1 Cross-border transfers: problems and solutions

Cross-border payments are expected to total 156 tn USD in 2022³ – yet they remain notoriously slow, opaque and expensive. Largely, this is because transferred money must usually pass through chains of intermediary ‘correspondent banks’⁴ and domestic central bank transfer systems before it reaches the receiver. Delays result, for example, from different institutions’ operating hours; each bank conducting its own compliance checks; and inconsistent data formats. For example, in 2018, only 25% of large payments by value followed international payment standards⁵. High transfer fees similarly have several causes. For example, banks must fund settlement accounts with their correspondent banks, tying up large volumes of cash; they require compensation for the risk of other banks in the chain failing; and, faced with growing compliance costs (anti-money laundering failures have proven expensive for many correspondent banks), fewer banks are providing correspondent banking services, so there is less price-based competition.

¹ Senior Research Fellow, Centre for European Reform.

² *UK House of Lords Economic Affairs Committee* (2022), Central bank digital currencies: a solution in search of a problem?, HL Paper 131.

³ *Seeh, F.*, (2021), How New Entrants are Redefining Cross-Border Payments.

⁴ *FSB Financial Stability Board* (2020), Enhancing Cross-border Payments: Stage 1 Report to the G20 – Technical background report.

⁵ *Bank of Canada, Bank of England and Monetary Authority of Singapore* (2018), Cross-Border Interbank Payments and Settlements: Emerging opportunities for digital transformation.

However, a 2020 G20 roadmap⁶, which focuses on incremental improvements, is already delivering results. For example, about 75% of transactions using SWIFT – a messaging system which supports over 90% of all cross-border payments – now use a new protocol which speeds up payment processing times.

Some groups of countries – such as Thailand and Singapore, the US and Mexico, and EU member-states – have separately launched their own cross-border payment systems, avoiding the need for correspondent banks. And some central banks are exploring a ‘wholesale CBDC’ – which could allow more payment institutions, not just banks, to access central bank money. Wholesale CBDCs can increase competition and lower costs, allowing payment institutions to settle more transactions between themselves, eliminating the risk that another banks in the payment chain will fail.

Some fintechs are also circumventing correspondent banks to allow cheaper payments. For example, services using digital stablecoins – currencies issued by the private sector but backed by fiat currency or other liquid assets – offer new cross-border solutions.

2 The potential and challenges of retail CBDCs

Despite these improvements, some central banks believe retail CBDCs could be revolutionary for cross-border payments.

In rolling out a retail CBDC, central banks can design a payment system with efficient cross-border payments in mind from the start. At the simplest level, different retail CBDCs could use compatible standards – allowing funds could be transferred between the two systems using today’s correspondent banking system, but with fewer delays and costs. Closer coordination between CBDCs could even eliminate the need for correspondent banks, but would impose more risk. For example, two central banks could allow each other’s commercial banks to hold CBDC accounts with both central banks, allowing consumers to easily transfer funds between CBDC systems. However, this would require significant trust between the central banks. Part of each central bank’s balance sheet would then be held on other central banks’ accounts. It would be a permanent arrangement, comparable to swap lines that central banks grant each other during crises to gain access to the others’ central bank money. Making such a system work will prove tricky even among the West’s central banks, for example, central banks could face greater exchange rate risks from holding foreign collateral⁷. The more widespread this solution, the greater the potential consequences.

Even more ambitious proposals – such as a single CBDC in multiple jurisdictions, or central banks operating their own ‘bridges’ between CBDCs – could

⁶ *FSB Financial Stability Board (2020), Enhancing Cross-border Payments: Stage 3 Roadmap.*

⁷ *World Bank (2021), Central Bank Digital Currencies for Cross-border Payments: A Review of Current Experiments and Ideas.*

allow near-seamless cross-border payment flows. But the required coordination between central banks, and consequent risk, would be unprecedented. At worst, a foreign-denominated CBDC could supplant a country's domestic currency, which would reduce a central bank's ability to control its monetary supply and implement exchange rate policies. Few countries would risk their monetary authority in this way – but safeguards to prevent this (such as imposing a maximum account balance) would make cross-border retail CBDCs less attractive than comparable private solutions.

Authorities' ambition to use retail CBDCs to create a revolution in cross-border payments are therefore hard to reconcile with G7 ministers' commitment that retail CBDCs must 'do no harm' to monetary sovereignty and financial stability⁸. Close linkages between Western CBDCs will probably be modest in ambition.

3 The risk of global fragmentation

The challenge of 'doing no harm' explains why nearly all Western authorities examining retail CBDCs are focused on domestic considerations. This will allow authorities to design their retail CBDC technology, design choices, governance, and security that reflects their own needs.

Central banks who are moving ahead fastest may have other ambitions than 'doing no harm'. For example, China and Russia have long resented US control over cross-border payments: almost all international trade uses SWIFT, and most of it is denominated in US-Dollar, and relies on US banks and settlement systems. Recent sanctions against Russia – the exclusion of many Russian banks from SWIFT, and the ban on US banks maintaining correspondent banking relationships with certain Russian banks – will give Russia and China more impetus. Russia and China's alternative payment systems so far have had little success avoiding the US entirely (for example, China's CIPS payment system still relies on SWIFT for cross-border payments, even those denominated in renminbi). Cross-border retail CBDC 'alliances' will therefore most likely succeed where authorities can accept significant policy risks – which Russia may be prepared to do in response to recent sanctions. The countries most willing to take those risks are unlikely to create payments systems which reflect values – such as privacy – acceptable to the US and the EU.

There is little chance of dissuading countries from pursuing these closed cross-border systems. However, the EU and the US can maximise the impact of future sanctions – and minimise the urgency with which some countries pursue their own idiosyncratic retail CBDC projects – by supporting incremental, though politically boring, improvements to the existing problems with cross-border payments.

⁸ G7 (2021), Public Policy Principles for Retail Central Bank Digital Currencies (CBDCs).

4 Conclusion

Long-standing problems with cross-border payments are being rapidly tackled thanks to a range of public and private initiatives. Cross-border retail CBDCs could offer radical improvements. But incremental steps are more viable: they avoid policy and international coordination challenges, and will help dissuade some countries from pursuing CBDC projects which will increase global decoupling. Authorities should therefore support, and properly regulate, emerging public and private initiatives, rather than promoting their own revolution.

5 References

- Bank of Canada, Bank of England and Monetary Authority of Singapore (2018), Cross-Border Interbank Payments and Settlements: Emerging opportunities for digital transformation.
- ECB European Central Bank (2021), The International Role of the Euro.
- FSB Financial Stability Board (2020), Enhancing Cross-border Payments: Stage 1 Report to the G20 – Technical background report.
- FSB Financial Stability Board (2020), Enhancing Cross-border Payments: Stage 3 Roadmap.
- G7 (2021), Public Policy Principles for Retail Central Bank Digital Currencies (CBDCs).
- Seeh, F., (2021), How New Entrants are Redefining Cross-Border Payments.
- UK House of Lords Economic Affairs Committee (2022), Central bank digital currencies: a solution in search of a problem?, HL Paper 131.
- US Federal Reserve (2022), Money and Payments: The U.S. Dollar in the Age of Digital Transformation.
- Working Group on E-CNY Research and Development of the People's Bank of China (2021), Progress of Research and Development of E-CNY in China.
- World Bank (2021), Central Bank Digital Currencies for Cross-border Payments: A Review of Current Experiments and Ideas.

Werden digitale Kleinanlegerwährungen der Zentralbanken den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr ermöglichen?

Grenzüberschreitende Zahlungen waren in der Vergangenheit teuer, langsam und undurchsichtig. Digitale Kleinanlegerwährungen der Zentralbanken (CBDCs) werden diese Probleme jedoch nicht schnell lösen. Alternative Innovationen des öffentlichen und privaten Sektors, wie Stablecoins, bieten schnellere Verbesserungen und bergen weniger geopolitische Risiken.

JEL Code: E42

Regulating Personal Data: Data Models and Digital Services Trade

Martina F. Ferracane,¹ Erik van der Marel²

Globalisation relies increasingly on trade in digital services underpinned by cross-border data flows. In recent years, countries have started to impose data-related regulations, affecting digital services trade. This essay presents the findings of a recent study on how regulations on personal data can impact digital services. The study identifies the model for personal data governance in 116 countries and finds that cross-country similarity in data models affects trade in digital services between country-pairs.

1 Introduction

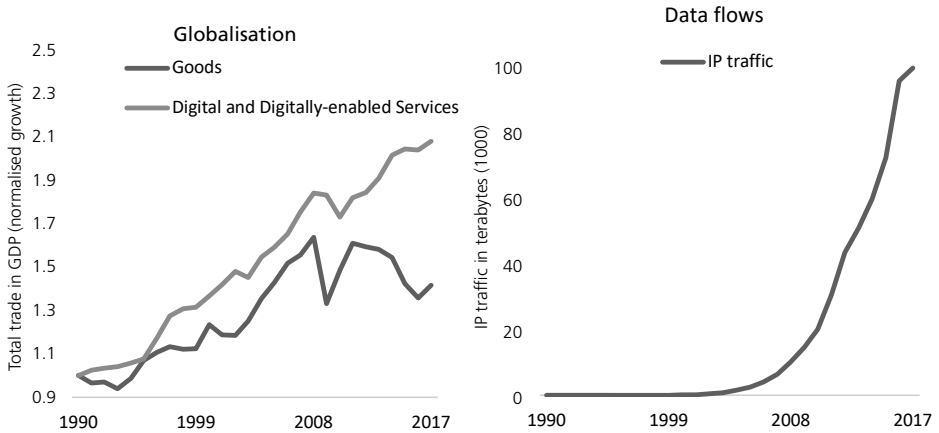
Digital services and cross-border data flows are among the fastest growing components of globalisation nowadays (Figure 1). Since 1990, digital services have been globalising much faster than goods, a trend which has become more evident since the onset of the Global Financial Crisis in 2008. During this time, cross-border data flows have seen an even starker rise, with an exponential growth in global IP traffic.

The two developments are intertwined: the tradability of digital services relies heavily on the ability of companies to process and transfer data across borders. Not only data flows are the means through which services are traded, but they are also a means of production, an asset which can be traded, and the means through which the global value chains and the provision of services across borders are organised (González and Jouanjean, 2017). As such data flows have underpinned the rise of digital services globalisation and created new opportunities for the global economy.

¹ Max Weber Fellow at the European University Institute (EUI).

² Chief Economist at the European Centre for International Political Economy (ECIPE) and Associate Professor at the ULB (ECARES).

Figure 1: **Growth of digital and digitally-enabled services trade and data traffic (1990–2017)**



Source: Authors based on data from World Bank World Development Indicators & Cisco. Notes: the vertical axis in the left-hand panel measures world exports and imports of digital and digitally-enabled services in global GDP, next to the total world exports and imports of goods in global GDP. Both indicators form a standard proxy for measuring globalisation.

This also implies that globalisation of digital services is affected by the regulatory rules that countries impose to govern data flows. Among the different types of data, personal data are of particular interest for regulators because of concerns related to privacy, law enforcement, and data sovereignty. Yet, personal data are greatly used by digital businesses to offer their services. It is therefore not a surprise that the increasingly fragmented regulation of personal data across the globe is likely to result in a distortion of the markets (Peukert et al 2020), with clear repercussions for the extent to which globalisation in digital services can grow effectively.

In recent years, regulatory governance in data has been shaped by three main players worldwide: the United States, the European Union, and China (Aaronson, 2016; Aaronson and Leblond, 2018). Differences between the regulatory structures of these models of data governance can be stark, as illustrated by Gao (2018, 2019) who discusses the regulatory approaches taken by China and the United States for personal data.³ The United States has traditionally advocated an open model for data transfers and processing to promote exports of digital services and the development of the digital economy. In contrast, China has imposed strict limitations on the processing and transfer of data as a means to control information, enforce public order and protect cyber sovereignty. The European Union has promoted and actively exported its own value-based model for the processing and transfer of personal data.

³ Other works also take note of the differing global data governance models, and are centred around these three trade blocks, such as *Kimura (2020)*, *Azmeh et al (2019)*, *Hodson (2018)*, *Sen (2018)*, *Mattoo and Meltzer (2018a, 2018b)* and *Meltzer (2019)*.

These works, however, have not attempted to measure how different data models shape the countries' trade relations with each other. In Ferracane and van der Marel (2021), we classify 116 based on their data models and investigate how cross-country similarity in data models affects trade in digital services between these countries.

2 Three data models

Regulations on personal data diverge widely between countries. Nonetheless, based on the approaches promoted by the US, EU, and China, it is possible to identify the distinctive features of three main governance models for personal data. The first data model is characterised by open transfers and processing of data (open model); the second model relies on conditional transfers and data processing (conditional model); and the third model is based on controlled transfers and data processing (control model) (Table 1).

Table 1: **Main features of data models**

	Cross-border data flows	Domestic data processing
Open Model	Self-certification; self-assessment schemes; expost accountability; trade agreements and pluri-lateral/bilateral arrangements as the only means to regulate data transfers.	Lack of comprehensive data protection framework; lack of informed consent; limited sectoral regulations; privacy as a consumer right.
Conditional Model	Conditions to be fulfilled ex-ante, including adequacy of the recipient country, binding corporate rules (BCR), standard contract clauses (SCCs), data subject consent, codes of conduct, among others.	Broad data subject rights; data subject consent; right to access, modify and delete personal data; establishment of data protection authorities (DPAs) or agencies; privacy as a fundamental human right.
Control Model	Strict conditions including bans to transfer data cross border; local processing requirements; ad hoc government authorisation for data transfers; infrastructure requirements; ex-ante security assessments.	Extensive exceptions for government access to personal data; privacy vs security and social order.

Source: Ferracane and van der Marel (2021).

The open model is distinguished by the absence of restrictions to cross-border movements of personal data, and countries applying this model tend to see privacy as a consumer right. Data transfers are either unregulated or rely on

voluntary private sector standards and ex-post accountability. At the domestic level, countries implementing this model lack a comprehensive data protection framework and, therefore, data subjects have only limited rights when it comes to how their personal data is handled.

In the conditional model, data transfers and processing are based on regulatory safeguards. Countries adopting this model take a comprehensive and fundamental rights approach to data protection with preventative regulation. For personal data transfers, certain conditions need to be fulfilled ex-ante. These include, among others, adequacy findings of the recipient country, the adoption of mandatory data protection protocols such as binding corporate rules, standard contract clauses, data subject consent requirements and codes of conduct. For data processing, this model is marked by a comprehensive regime for personal data protection with extensive data subject rights.

The control model is more common among countries where the concept of the right to privacy is fairly recent. This model features strict conditions including bans to transfer data cross border, strong local processing requirements, and ad hoc government authorisation for data transfers. For domestic processing, this model comes with an extensive and systematic control over personal data to protect national security and public order, including indiscriminate government access to data.

3 Global patterns of data models

The three data models have become a reference for many other countries when defining their rules on the cross-border transfer and domestic processing of personal data. In our study, we rely on the above-described characteristics to review and systematically categorise 116 countries into one of the three models. For each country, we identify the data model followed for cross-border transfers (Figure 2) and domestic processing (Figure 3).

Countries do not necessarily apply the same model across these two components. The majority of countries in the sample follow the same model for cross-border transfers and domestic processing, whilst around one quarter of the countries follow a different data model across the two components. For instance, Tunisia, Ivory Coast and Uzbekistan follow the control model for data transfers and the conditional model for domestic data processing. In a similar manner, Canada and Mexico apply the open model for data transfers and the conditional model for domestic data processing.

Figure 2: **World map of data models for cross-border data flows, 2019**

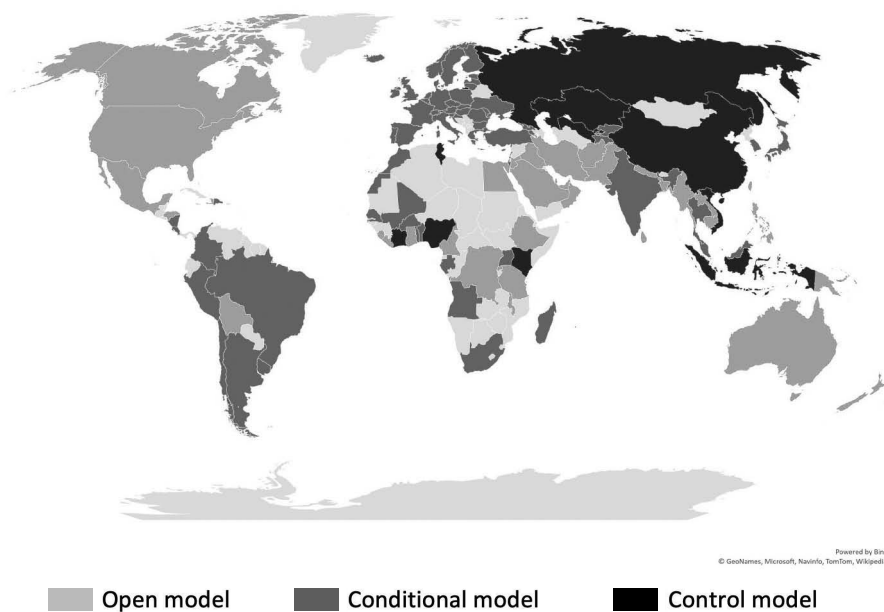
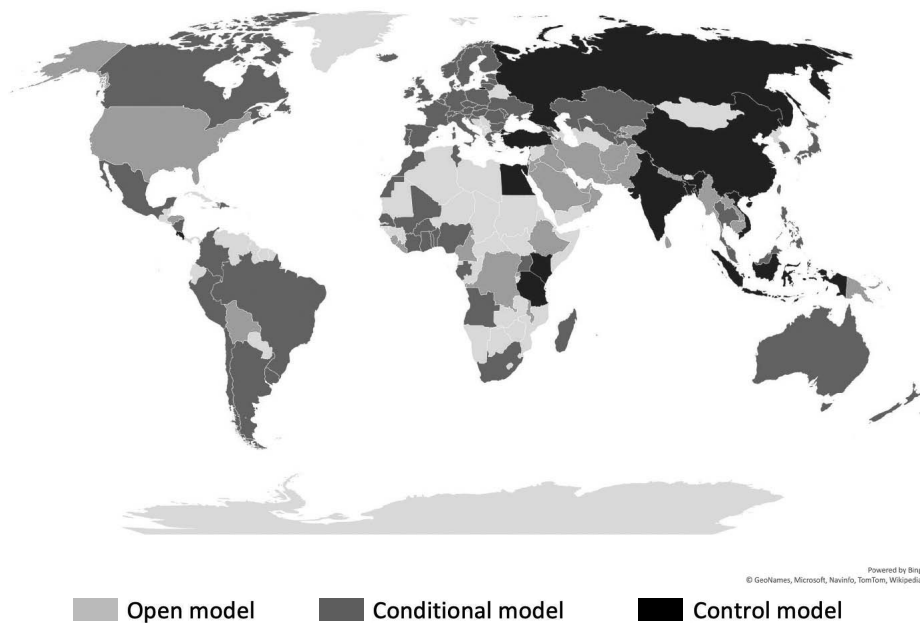


Figure 3: **World map of data models for domestic data processing, 2019**



Source: Ferracane and van der Marel (2021), World Bank (2021).

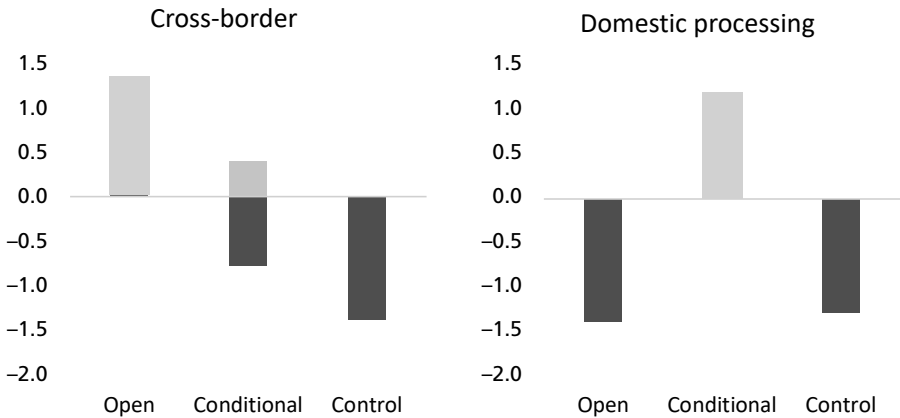
For the data transfers component, 38 countries follow the open model, 66 countries follow the conditional model, and only 12 countries follow the control model. For the domestic component, the open model is followed by 29 countries, the conditional model by 75 countries, and the control model by 12 countries. Among the countries following the same framework for both data transfer and domestic data processing, the most common approach is the conditional model (61 countries), followed by the open model (26 countries), then the control model (5 countries).

Adopting a data model across countries is not necessarily linked to any development level or to technological capabilities. The three data realms are applied by countries of all sorts of income groups, except for countries following the control model for which Brunei is the only high-income country. Similarly, the three data models can be found in countries with varying technological abilities. Yet, it appears that the control model is more common among countries with a lower capacity of digital technology.

Each data model is centred around a large economic market (Figure 4). Trade between countries sharing the open model takes place mainly across countries in North America, trade between countries sharing the conditional model is in great part driven by the EU, while trade between countries sharing the control model is guided by China. Our analysis shows that roughly 50% of digital services trade takes place between country-pairs sharing the same data model, most of which happens between countries sharing the conditional model.¹

trade correlation. Yet, countries sharing the conditional model for domestic data processing is on the other hand positively associated with digital services trade, whereas the other two data models show a negative result⁴. Country-pairs sharing the control model, instead, exhibit a double whammy: they show negative correlations throughout the two components of data regulation.

Figure 5: **Coefficient results from the gravity model of digital services trade and data models**



Source: Ferracane and van der Marel (2021).

Notes: The dependent variable is bilateral digital services exports using the underlying gross trade data from the TiVA database. The definition for digital services trade and other details of the econometric specification and methodology can be found in Annex Table A2 of the paper.

In conclusion, given these results regulatory fragmentation in personal data is likely to result in additional costs for firms. To optimize the benefits of global markets, business activities need to be aligned across multiple regulatory frameworks (OECD, 2021). To the extent that regulatory frameworks in personal data differ between countries, our results show that they can have a negative impact on how digital services are traded globally.

Our analysis therefore provides insights on the trade costs associated with different models for regulating personal data. Those countries that are in the process of defining their regulatory framework for personal data might want to consider how each model correlates with trade in digital services and in turn their export ability. The findings are especially relevant for developing countries, given their potential to benefit from global digital services trade thanks to the nature of the internet, which reduces the burden of distance.

⁴ In one instance the results were found to be positive for the wider group of digital business services as opposed to digital services only, but the results become insignificant when adding appropriate control variables. The relation between the conditional model for cross-border transfers and trade in digital services is therefore somewhat mixed: for digital services there is a negative correlation, whereas for digital business services the relationship turns positive in one instance only.

The analysis shows that data models combining an open regime for cross-border data transfers with strong regulatory safeguards for domestic processing of personal data appear to be the most conducive to digital services trade. These models enable data to flow freely across borders, while at the same time creating trust through safeguards on domestic processing.

The ongoing plurilateral discussions at the WTO on electronic commerce provide an invaluable opportunity to progress towards the adoption of common standards that enable the exchange of data while protecting the privacy of citizens. The negotiators should strive to adopt an innovative, forward-looking framework for global data flows, affording adequate technical assistance and time to the countries least able to implement the rules agreed.

5 References

- Aaronson, S., (2016), Solutions to the Digital Trade Imbalance, VoxEU.org, 7 March.
- 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(2), pp. 245–272.
- Azmeh, S., Foster, C., Echavarri, J., (2019), The International Trade Regime and the Quest for Free Digital Trade, *International Studies Review* 22(1), pp. 1–22.
- Ferracane, M. F., van der Marel, E., (2021), Regulating Personal Data: Data Models and Digital Services Trade, World Bank Policy Research Working Paper No. 9596, World Development Report 2021 Background Paper.
- Gao, H. S., (2019), Data Regulation with Chinese Characteristics, SMU Centre for AI & Data Governance Research Paper No. 2019/04; Singapore Management University School of Law Research Paper No. 28/2019.
- Gao, H. S., (2018), Digital or Trade? The Contrasting Approaches of China and US to Digital Trade, *Journal of International Economic Law* 21(2), pp. 297–312.
- López González, J., Jouanjean, M., (2017), Digital Trade: Developing a Framework for Analysis, OECD Trade Policy Papers, No. 205, OECD Publishing, Paris.
- Kimura, F., (2020), Developing a Policy Regime to Support the Free Flow of Data: A proposal by the T20 Task Force on Trade, Investment and Globalisation, VoxEU.org, 7 January.
- Mattoo, A., Meltzer, J., (2018a), International Data Flows and Privacy: The Conflict and Its Resolution, *Journal of International Economic Law* 21(4), pp. 769–789.
- Mattoo, A., Meltzer, J., (2018b), Resolving the Conflict between Privacy and Digital Trade, VoxEU.org, 23 May.
- Meltzer, J., (2019), Governing Digital Trade. *World Trade Review* 18(S1), pp. 23–48.
- OECD (2021), OECD Services Trade Restrictiveness Index: Policy Trends up to 2021, OECD, Paris.
- Peukert, C., Bechtold, S., Batikas, M., Kretschmer, T., (2020), Regulatory export and spillovers: How GDPR affects global markets for data, VoxEU.org, 30 September.
- Sen, N., (2018), Understanding the Role of the WTO in International Data Flows: Taking the Liberalisation or the Regulatory Autonomy Path? *Journal of International Economic Law* 21(2), pp. 323–348.
- World Bank (2021), World Development Report 2021: Data for Better Lives, Washington DC, World Bank.

Regulierung personenbezogener Daten: Datenmodelle und Handel mit digitalen Dienstleistungen

Die Globalisierung stützt sich zunehmend auf den Handel mit digitalen Dienstleistungen, der durch grenzüberschreitende Datenströme untermauert wird. In den letzten Jahren haben Länder begonnen, datenbezogene Vorschriften zu erlassen, die den Handel mit digitalen Dienstleistungen beeinträchtigen. In diesem Aufsatz werden die Ergebnisse einer kürzlich durchgeführten Studie vorgestellt, die sich mit der Frage befasst, wie sich Vorschriften über personenbezogene Daten auf digitale Dienstleistungen auswirken können. Die Studie identifiziert das Modell für die Regulierung personenbezogener Daten in 116 Ländern und stellt fest, dass die länderübergreifende Ähnlichkeit der Datenmodelle den Handel mit digitalen Dienstleistungen zwischen Länderpaaren beeinflusst.

JEL Codes: F13, F15, K20, K24, L86

The Provision of Services in Global Value Chains

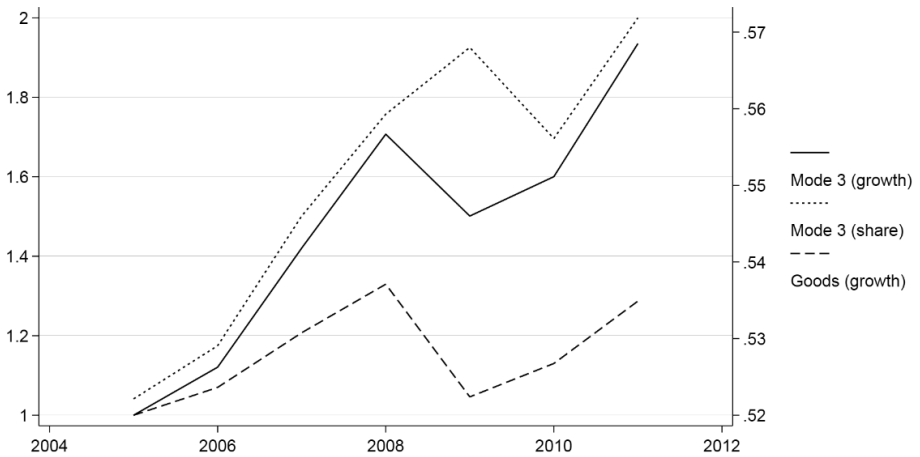
Giuseppe Berlingieri, Luca Marcolin, Emanuel Ornelas

Trade in services is important but difficult to measure. Thanks to a new dataset on service offshoring, we investigate the contribution of services to global value chains and their role in the process of exporting goods. Firms with longer experience in exporting goods to a destination tend to source export-related service inputs from there rather than domestically, and do so within the boundaries of the business group rather than at arm's length.

Services have become increasingly important in global value chains, accounting for about one fifth of cross-border trade (WTO, 2019) and a larger share of trade in value added (Miroudot and Cadestin, 2017). Recent research has highlighted how cross-border flows of services and goods at the firm level are strongly related and sometimes complementary (eg Breinlich and Criscuolo, 2011; Ariu et al, 2019, 2020).

Still, by focusing on cross-border trade in services (Mode 1 of trade in services, according to the WTO classification), most of these studies miss an important share of the contribution of services to global value chains. Services are often provided in the destination where the buyer is located, either via local commercial presence (Mode 3) or through workers' movement (Mode 4). For example, Figure 1 shows that trade in professional and business services through Mode 3 for France from 2005 to 2011 accounted for more than half of all trade in services (right axis). Moreover, the value of services exported via commercial presence abroad doubled in the reference period, significantly surpassing the growth in merchandise exports and other modes of cross-border supply of professional and business services (left axis).

Figure 1: **French professional and business services supplied via commercial presence abroad (Mode 3 of GATS)**



Note: The figure plots, for France, the growth of the export value of merchandise (goods) and of professional and business services supplied through Mode 3 of GATS (left axis), as well as the latter's share of the total service trade (right axis). The professional and business services considered are: transport, telecommunications, computer, information and audiovisual services, charges for the use of intellectual property, and other business services.

Source: WTO TiSMoS.

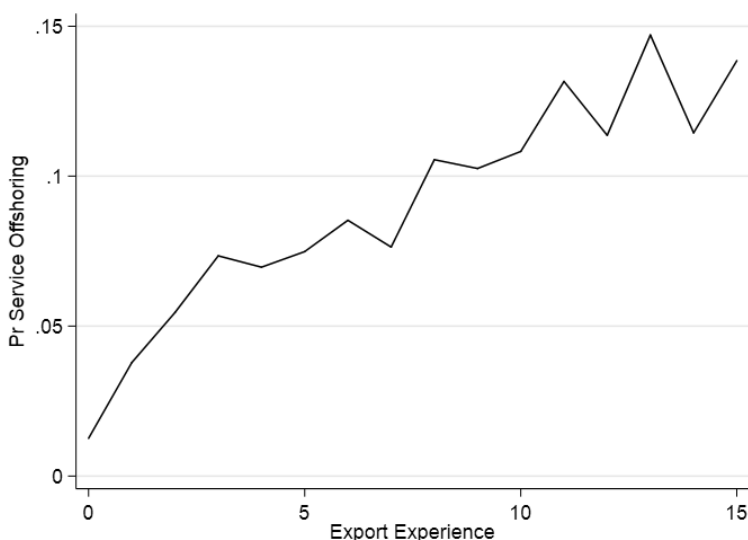
The French survey of firm participation in global value chains activities (*Enquête sur les Chaînes d'Activité Mondiales*, or CAM) accounts for the commercial presence of firms in the destination market. It asks firms about their decision to source inputs locally or in a foreign market, as well as outside or within the boundaries of the business group. Furthermore, offshoring is defined as the sourcing of goods or services from abroad that were previously produced domestically. This stands in contrast to the vast majority of previous firm-level analyses, which define service offshoring on the basis of imports of services at the firm or industry level. The data reveal that 37% of goods exporters offshore services and 29% do so via commercial presence.

1 Offshoring of services increases with export experience at destination

Relying on the CAM survey and on French customs data, we explore how service inputs contribute to explain the process of internationalisation of firms (Berlingieri et al, 2021). When firms export goods, they also incur costs related to service activities: contacting retailers, advertising and distributing their products, etc. We argue that firms' experience in the goods export market increases their propensity to source these inputs from the export destination market, rather than domestically. In Figure 2, the average probability with which a French firm offshores service inputs from the export market is virtually zero

for non-exporting firms, increases sharply to 7% in the following two years of exporting to the same destination, and keeps growing (albeit at a slower pace) for longer export tenures.

Figure 2: **Probability of offshoring services to a destination, by export experience**



Note: Experience is the number of years during which a firm has exported goods to a foreign destination.

Source: French CAM and Customs datasets.

A detailed econometric test of the same relationship reveals that a five-year increase in the experience in exporting goods to a certain destination market raises the probability to offshore service inputs there by about 50% of the average probability of offshoring in the sample. The analysis controls for unobserved firm, activity and destination characteristics, as well as a large set of other determinants of offshoring, including the exported volume and number of products exported. The empirical relationship is robust to changes in the definition of experience, to different cuts of the sample, and to the inclusion of extra controls.

We rationalise the result thanks to a theoretical framework in the spirit of Albornoz et al (2012) and Conconi et al (2016). Sourcing export-related services in the destination market entails lower marginal costs than doing so domestically, where the service still needs to be ‘exported’ to the foreign destination. However, finding a reliable and adequate provider abroad is more costly. Thus, there is a trade-off between lower marginal costs and higher setup costs. Firms choose to offshore services only if they expect to sell large volumes in the foreign destination, but they are initially uncertain about their profitability in new export markets, so they tend to enter small and commit greater resources only once the uncertainty is resolved, via exporting experience. If the market

proves to be highly profitable, a firm that initially sourced services domestically switches to offshoring directly in the destination country. Otherwise, the firm keeps sourcing services domestically or exits. The first and key implication of the model is therefore that longer experience exporting goods to a foreign market translates into a higher probability to source export-related services directly from there.

The model also generates other predictions, for which we also find strong empirical backing. In particular, we find that:

- A firm's propensity to offshore service inputs to a foreign market is higher and responds more to experience if the market is larger, has better enforcement of the rule of law, and shares a common currency or a regional trade agreement with the firm's country of origin.
- Greater export experience increases the probability that firms source service inputs from abroad through affiliates or other firms of their business group, rather than at arm's length.
- Firms offshoring to a destination export greater volumes of goods in the same market in the subsequent years.
- Offshoring firms are more likely to keep exported volumes stable and are less likely to exit the export market than firms that source inputs domestically.

These new findings broaden our knowledge of the interdependencies between goods and service production in global value chains. The link between firms' export experience and their decisions to offshore services appears unequivocal and strengthens the case for a fresh approach to trade policy, one that can better account for these synergies and could help in a future redesign of the provisions in GATT and GATS (Staiger and Sykes, 2021).

2 References

- Albornoz, F., Calvo Pardo, H.F., Corcos, G., Ornelas, E., (2012), Sequential exporting, *Journal of International Economics* 88(1), pp. 17–31.
- Ariu, A., Breinlich, H., Corcos, G., Mion, G., (2019), The interconnections between services and goods trade at the firm-level, *Journal of International Economics* 116, pp. 173–188.
- Ariu, A., Mayneris, F., Parenti, M., (2020), How services boost the demand for goods, *VoxEU.org*, 6 February.
- Berlingieri, G., Marcolin, L., Ornelas, E., (2021), Service Offshoring and Export Experience, CEPR Discussion Paper 16215.
- Breinlich, H., Criscuolo, C., (2011). International trade in services: A portrait of importers and exporters. *Journal of International Economics*, 84(2), pp. 188–206.
- Conconi, P., Sapir, A., Zanardi, M., (2016), The internationalization process of firms: From exports to FDI, *Journal of International Economics* 99, pp. 16–30.
- Miroudot, S., Cadestin, C., (2017), Services in Global Value Chains: From inputs to value-creating activities, *OECD Trade Policy Papers* 197.
- Staiger, R.W., Sykes, A. O., (2021), The Economic Structure of International Trade-in-Services Agreements, *Journal of Political Economy* 129(4), pp. 1287–131.
- WTO (2019), *World Trade Report 2019: The future of services trade*.

Die Bereitstellung von Dienstleistungen in globalen Wertschöpfungsketten

Der Handel mit Dienstleistungen ist wichtig, aber schwer zu messen. Dank eines neuen Datensatzes zum Offshoring von Dienstleistungen wird der Beitrag von Dienstleistungen zu globalen Wertschöpfungsketten und ihre Rolle im Prozess des Warenexports untersucht. Unternehmen mit längerer Erfahrung im Export von Waren in ein bestimmtes Land tendieren dazu, exportbezogene Dienstleistungen eher von dort als aus dem Inland zu beziehen, und zwar eher innerhalb der Grenzen der Unternehmensgruppe als auf fremde Rechnung.

JEL Codes: F12, F14, F23, L22, L23, L84

3

**Climate protection, scarce resources
and international trade**

Fighting climate change requires strong green growth policies and trade, not degrowth

Klaas Lenaerts, Simone Tagliapietra, Guntram B. Wolff

As climate change mitigation becomes urgent, the old debate about reconciling economic growth with fast global emission reductions regains prominence. Solutions offered by degrowth proposals are unrealistic, but to deliver green growth massive public and private investments are still needed, as well as policies aimed at supporting technological development and behavioural change. Trade is essential to access raw materials and to stimulate innovation, and as a tool for international cooperation.

1 Introduction: the problem of decoupling

To keep global temperature increases to no more than 1.5°C above pre-industrial levels, net global carbon dioxide emissions must be reduced to zero by mid-century (IPCC, 2018). If emissions do not decline sharply during this decade, carbon neutrality will need to be reached even earlier to keep cumulative CO₂ emissions within the same carbon budget (IPCC, 2021). Meanwhile, other greenhouse gas (GHG) emissions must be similarly slashed (IPCC, 2018).

Economic growth has so far driven emissions mainly because higher levels of economic activity require more consumption of energy, of which 79% globally is still produced by burning fossil fuels (IEA, 2021c). The energy sector accounts for nearly all CO₂ emissions and around 73% of global GHG emissions, making it central to solving the climate crisis (Ritchie and Roser, 2020).

This poses a problem best explained by Holdren and Ehrlich's (1974) 'I=PAT' identity:

$$GHG\ emissions = population * \frac{GDP}{population} * \frac{GHG\ emissions}{GDP}$$

If one considers population growth as a given, then cutting emissions boils down to either reducing gross domestic product (GDP) *per capita* – as proposed in a vigorous literature on 'degrowth' (eg, Kallis et al, 2018; Wiedmann et al, 2020) – or accelerating the decarbonisation of GDP, in other words 'decoupling' GDP growth from emissions. A decline in emissions per unit of real GDP can be driven by improvements in energy efficiency, by behavioural change or an economic shift towards more services, or notably by a push for renewable energy that decreases the carbon intensity of energy.

Governments and international organisations have long argued that suitable policies that support green investment and technological progress will permit taking the second path to net zero, sometimes even while boosting GDP growth (Bowen and Hepburn, 2014). Examples of such policies are carbon prices or

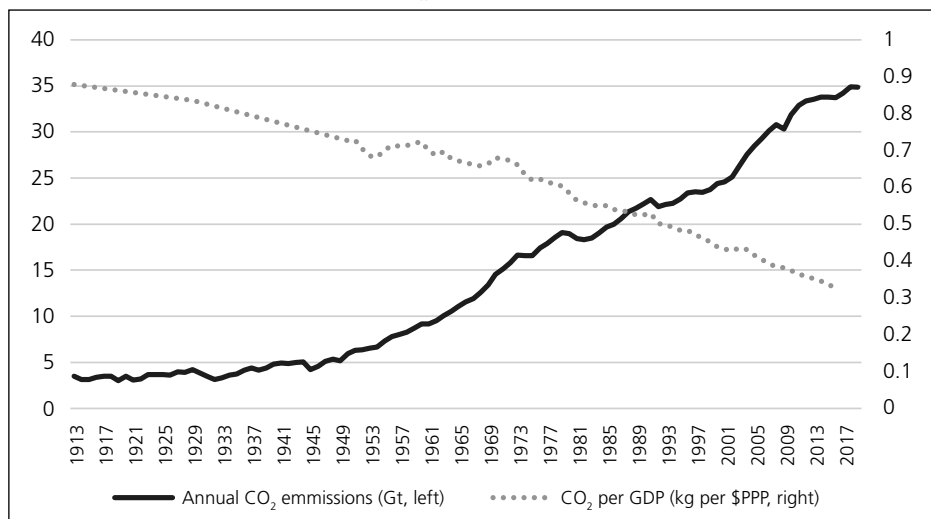
taxes that discourage fossil fuel consumption, subsidies and investments in renewables, industrial policies to accelerate technological change combined with tax reductions or compensations for poor households (eg European Commission, 2019; OECD, 2011; IMF, 2020). This narrative is referred to as 'green growth'.

On the other hand, degrowth proponents argue that the material size of the global economy and therefore GDP must be scaled down to reduce emissions. This means acting on the second factor in the identity above, particularly in rich countries (it is important to note here that degrowers generally do not consider population control as an option, see Cosme et al, 2017). To do so, radical economic reforms are needed that limit and redirect the supply of labour, natural resources and capital through work sharing, 'cap-and-share' systems and possibly the abolishing of interest and limitations on saving and property rights, which should eliminate the logic of accumulation (Kallis, Kerschner and Martinez-Alier, 2012). Large scale national and international redistribution is needed to protect the most vulnerable people, especially in developing countries. A focus on quality of life through more spare time, 'conviviality' and social justice reflects an alternative look at prosperity (Kallis et al, 2018).

2 Green growth or degrowth?

Green growth has clearly not materialised to date. That would require a fast 'absolute decoupling' of global emissions and GDP, meaning that GHG emissions decline while real GDP continues to grow. Instead, there is only 'relative decoupling', whereby global emissions continue to rise but at a slower pace than global GDP, because the carbon intensity of GDP is declining. This is illustrated in Figure 1, which shows that over the last 100 years energy-related CO₂ emissions have risen tenfold despite a steady decline (about two thirds) in emissions/GDP. This is simply because global economic growth has outpaced the speed of decarbonisation.

Figure 1: Global annual CO₂ emissions from burning of fossil fuels for energy production (in gigatonnes) and CO₂ emissions per unit of GDP (in kg per \$PPP)



Source: Andrew and Peters (2021).

If humanity wants to continue pursuing economic growth while reducing emissions, unprecedented and urgent efforts will need to be made to accelerate decoupling. Degrowth proponents do not think such a change is possible, and they rightly highlight the gap between current actions and available technological tools on the one hand and what limiting climate change requires on the other hand (see IEA, 2021a), as well as policy uncertainties regarding the existence of rebound effects from energy savings, failing compliance with environmental regulations and burden-shifting whereby one environmental problem is replaced by another (eg GHG emissions by natural resource depletion for renewable energy infrastructure) (Hickel and Kallis, 2020; Antal and van den Bergh, 2016).

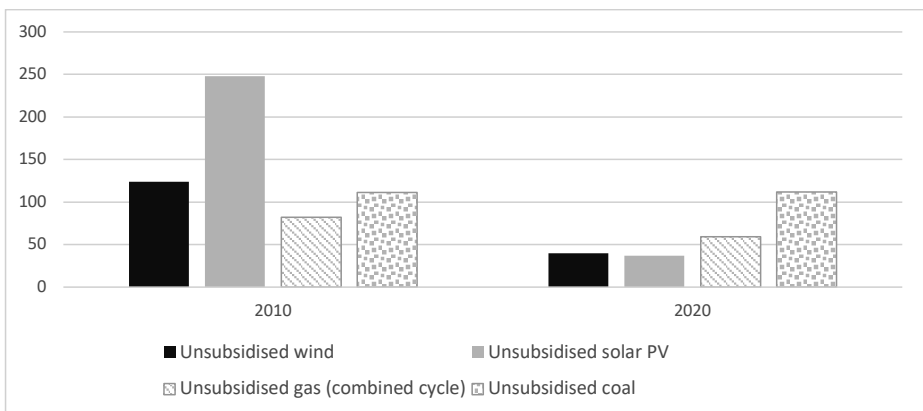
However, degrowth proposals are as much plagued by uncertainty as green growth policies, if not more. For example, it is impossible to know how technologies will evolve. Successive technological breakthroughs have disproven alarmist rhetoric about imminent economic collapse, going from Malthus to Paul Ehrlich's (1968) 'population bomb' and 'Limits to Growth' (Meadows et al, 1972). Degrowth may therefore not be necessary to begin with. Moreover, one could ask whether the systemic changes prescribed by degrowth theory are conducive to technological progress, which will in any case be needed to reduce emissions, or whether poorer societies will revert to cheaper, less efficient technologies, thus offsetting emission savings through a higher third factor in the $I=PAT$ identity (van den Bergh, 2011). Most importantly, it is unlikely that either advanced or developing economies would accept and implement the radical and often ideologically driven propositions embedded in the degrowth literature, which some degrowth authors themselves acknowledge (Kallis et al, 2018). We are also concerned that, while GDP is a flawed measure of wel-

fare, alternative conceptions do not diminish the very real welfare effects of a GDP decline through problems with debt sustainability and social security financing. Because the world is interconnected, it is unclear what the external implications would be for countries that went down a degrowth path alone. It therefore seems that, while green growth policies are indeed not guaranteed to result in timely decarbonisation and unprecedented efforts are required to accomplish it, there might not be a feasible alternative for the world, bar coercion. It may therefore be better to think about what must be done to maximise the odds of success.

3 Green growth policies needed

Fortunately, there are good reasons to believe that much faster decarbonisation of global energy production is increasingly feasible. Over the last few decades, the EU, the US and other developed countries put in place substantial incentive schemes for renewable energy deployment, such as feed-in-tariffs schemes (IEA, 2020a). These measures have spurred a large-scale deployment of solar and wind energy technology, which pushed their costs down by 85% and 68% respectively over the last decade, ultimately making them cost-competitive vis-a-vis traditional energy sources even without subsidies (Figure 2). Both economies have achieved absolute decoupling, even when accounting for ‘consumption-based emissions’ abroad, albeit not yet at a sufficient speed (Friedlingstein et al, 2020). This success story now provides an opportunity to emerging and developing economies to power their economic growth also on the basis of competitive green technologies (IEA, 2021b).

Figure 2: **Levelised cost of energy production by source (in USD/MWh)**



Source: Lazard (2020). Note: these trends are in line with other sources such as IRENA (2021) and IEA (2020b).

Still, massive investment will be needed to decarbonise the energy system and to improve energy efficiency and accelerate decoupling. The International

Energy Agency (2021d) estimated the investment need to be around 5 tn USD per year by 2030 (in 2019 prices), with similar levels for decades after. This is a jump of 2 percentage points of real GDP from today's levels, in line with other estimates (European Commission, 2020; Darvas and Wolff, 2021). To make such an investment increase happen, public investments and rigorous policy measures such as carbon pricing and enabling financial regulation will be necessary.

Degrowers argue that while investments have to decline in a degrowth scenario, this does not exclude that sustainable investment grows at the expense of other, unsustainable investments (Kallis et al, 2018). However, it is difficult to see how a global economy several times smaller than today can generate this sort of investment alongside other increasing investment needs such as in education, health care or adaptation to climate change. Moreover, the private sector will have to mobilise most of the required investments, as government budgets are too limited (Darvas and Wolff, 2021). Undermining property rights and financial stability by defaulting on debt hardly sounds like a good way to make that happen.

It will also be necessary to accelerate breakthrough innovation to reduce the costs of green technologies in areas where they are currently not price competitive and economic actors continue to rely on fossil fuels. Most of the technologies needed in the short term to accelerate decoupling are available. After 2030, however, only 54% of the necessary emission reductions can be accomplished with current technologies (IEA, 2021d). Green hydrogen, advanced battery storage capacity and, more controversially, technologies that extract CO₂ from exhausts or straight from the atmosphere will be key instruments for decarbonisation but remain insufficiently developed or prohibitively expensive. More research funding, public-private cooperation, better functioning capital markets for risk capital and green industrial policy may trigger the much-needed breakthrough innovation (Aghion et al, 2016; Tagliapietra and Veugelers, 2020). Our criticism of degrowth applies here as well.

Finally, we do agree with degrowers that behavioural change will be needed. This must be encouraged through regulation and pricing. Air travel, for example, will not be carbon neutral any time soon, nor will agriculture and land use, which emit other greenhouse gasses such as methane. New ways of travelling and providing nutrients will have to be adopted. This could also make the transition to climate neutrality significantly cheaper (European Commission, 2018).

4 International trade and cooperation

We wrote above that there are several uncertainties and problems with degrowth proposals, including that they are most likely politically impossible but also undesirable from a social and perhaps even environmental point of view, as they may inhibit the substantial investment and technological progress that will in any case be needed for a quick decarbonisation. We also briefly referred

to problematic effects on external economic relations (eg, debt repayments), should a single country or region attempt to pursue degrowth policies in a world that sticks to the growth paradigm. It is difficult to see how such an experiment will not lead to economic isolation. In fact, economic isolation seems to be a deliberate feature of degrowth, as it also argues for the re-localisation of economies to shorten the distance between consumers and producers, and the use of regional money (Paech, 2012).

There is much legitimate debate about shorter supply chains and strategic autonomy today, for environmental reasons but also for better resilience to disruptions, as we saw during the pandemic, and for geopolitical reasons, as most recently in the context of Russia's invasion of Ukraine. However, as evidenced by the 'open' strategic autonomy advocated by the EU and the recent Global Gateway initiative, it will not be possible for the world, and especially for Europe, to achieve its aim of limiting climate change without international trade and cooperation (European Commission, 2021a and 2021b).

Trade is necessary firstly because the push for net zero emissions relies on the deployment of solar panels, wind turbines, li-ion batteries, electric vehicles etc, all of which require raw material inputs from abroad, since Europe has no significant stocks or processing capacities of its own. The EU's dependence on imports is very large: it produces only 3% of the raw materials needed in batteries and fuel cells (JRC, 2020). Despite efforts to promote the circular economy, which would reduce this dependence, it is likely that Europe's reliance on China for critical raw materials will increase, from already very high levels (60% in 2010–2014). Diversification will therefore need to be pursued as much as possible. Moreover, Europe will still need to import energy from abroad like it does today, but rather than importing gas and oil from countries like Russia, it might buy electricity and green hydrogen from nearby countries with a high potential for solar energy, like the southern Mediterranean region (Leonard et al, 2021).

Secondly, the example above suggests that through trade, decarbonisation efforts in Europe and other developed regions can support environmentally sustainable development in partner countries. The case of Europe's southern neighbourhood is important, as the region depends heavily on trade relations with Europe, particularly fossil-fuel exporting countries like Algeria. As Europe consumes less fossil fuels, turning to exporting renewable energy can compensate for the lower oil and gas revenues in these countries. If, however, European member states were to implement degrowth proposals, not only would the revenue from fossil fuels export decline, but there would also not be much new demand for renewable energy to compensate the loss of revenue, or much other demand for exports in fact. The result could be increased poverty and instability in Europe's neighbourhood (Leonard et al, 2021).

Thirdly, trade plays an important role in fostering innovation and in the geographical diffusion of technology, though the latter role would likely be replaced by technology transfers in a degrowth vision. The development of solar PV is a case in point, since international 'sharing of responsibility' for different innovation stages accelerated the development process and created the condi-

tions for a global supply chain, economies of scale and ultimately a steep drop in prices (IEA, 2020a).

Aside from trade, the EU and other developed countries also need to cooperate with the rest of the world to achieve global decarbonisation. Financial support is a key element of this cooperation, as developed countries have committed to providing 100 bn USD per year to developing countries for mitigation and adaptation. This target has not been reached so far and is still much smaller than the total financing needs for developing countries' declared climate plans, which according to the UNFCCC (2021) could run up to a cumulative 5.9 tn USD by 2030. The need for increased support from rich countries makes political support for degrowth even less likely in our view.

Finally, it is good to note that trade and international cooperation are connected. Countries leading the transition to net zero can use trade agreements and other tools to encourage climate laggards to do more. For example, the European Commission (2021b) proposed to make adherence to the Paris Agreement a key condition in any future EU trade agreement. More broadly, countries are incentivised to align to stringent EU environmental standards to be able to trade freely with the EU (Goldthau, 2021). Moreover, the proposed Carbon Border Adjustment Mechanism has the dual purpose of preventing carbon leakage by trade and of incentivising other countries to effectively reduce the carbon footprint of their economies. The strength of all these measures crucially depends on the size of EU's economy and on trade opportunities. For that reason, a 'climate club' whereby the EU and the US would create a common carbon border tariff could be particularly helpful in boosting international climate action (Tagliapietra and Wolff, 2021).

5 Conclusion

Global efforts to reduce emissions of GHG are not nearly enough to limit global warming to 1.5°C. As a consequence, economic growth is still associated with rising emissions. The debate about whether this nexus can be severed is ongoing and is useful to grasp the significance of the challenge the world faces. However, even if world-wide green growth still seems a remote prospect, there is even more reason to doubt whether degrowth proposals will bring solace, if only because they are simply not politically feasible for the vast majority of societies. European and other developed countries have shown that green policies can work to combine economic growth and emission reductions, but much more is needed to mobilise massive investments in green energy and generate faster technological progress, and some behavioural change seems unavoidable. Trade and international cooperation are also essential. Not least the EU will need to trade to get the necessary inputs for its green transition, but it can use its trade power and regulatory influence to move reluctant countries towards more climate action.

6 References

- Aghion, P., Dechezlepretre, A., Hemous, D., Martin, R., Van Reenen, J., (2016), Carbon taxes, path dependency and directed technical change: evidence from the auto industry, *Journal of Political Economy*, Vol. 124(1), pp. 1 ff.
- Andrew, R., Peters, G., (2021), The Global Carbon Project's fossil CO₂ emissions dataset (2021v34) [Data set], available at <https://doi.org/10.5281/zenodo.5569235>.
- Antal, M., van den Bergh, J., (2016), Green Growth and climate change: conceptual and empirical considerations, *Climate Policy*, Vol. 16(2), pp. 165 ff.
- Bowen, A., Hepburn, C., (2014), Green growth: an assessment, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 30(3), pp. 407 ff.
- Cosme, I., Santos, R., O'Neill, D., (2017), Assessing the degrowth discourse: a review and analysis of academic degrowth policy proposals, *Journal of Cleaner Production*, Vol. 149, pp. 321 ff.
- Darvas, Z., Wolff, G., (2021), A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation, Policy Contribution 18/2021, Bruegel.
- Ehrlich, P., (1968), *The Population Bomb*, Sierra Club/Ballantine Books.
- European Commission (2018), In-depth analysis in support of the Commission Communication COM(2018) 773 'A Clean Planet for All'.
- European Commission (2019), The European Green Deal, COM(2019) 640 final.
- European Commission (2020), Impact assessment accompanying the document "Stepping up Europe's 2030 climate ambition: Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people", SWD(2020) 176 final.
- European Commission (2021a), The Global Gateway, JOIN(2021) 30 final.
- European Commission (2021b), Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, COM(2021) 66 final.
- Friedlingstein, P., O'Sullivan, M., Jones, M., Andrew, R., Hauck, J., Olsen, A., et al, (2020), Global Carbon Budget 2020, *Earth System Science Data*, Vol. 12(4), pp. 3269 ff.
- Goldthau, A., (2021), Widening the EU's Geoeconomic and Regulatory Approach to Climate Policy. In: Lazard, O., Youngs, R., (eds), *The EU and climate Security: Towards Ecological Diplomacy*, Carnegie Europe.
- Hickel, J., Kallis, G., (2020), Is Green Growth possible?, *New Political Economy*, Vol. 25(4), p. 469.
- Holdren, J., Ehrlich, P., (1974), Human Population and the Global Environment: Population growth, rising per capita material consumption, and disruptive technologies have made civilization a global ecological force. *American Scientist*, Vol. 62(3), pp. 282 ff.
- IEA (2020a), *Energy Technology Perspectives 2020*, International Energy Agency, available at <https://www.iea.org/reports/energy-technology-perspectives-2020>.
- IEA (2020b), *Projected Costs of Generating Electricity 2020*, International Energy Agency, available at <https://www.iea.org/reports/projected-costs-of-generating-electricity-2020>.
- IEA (2021a), *Tracking Clean Energy Progress*, International Energy Agency, available at <https://www.iea.org/topics/tracking-clean-energy-progress>.
- IEA (2021b), *Financing clean energy transitions in emerging and developing economies*, International Energy Agency, available at <https://www.iea.org/reports/financing-clean-energy-transitions-in-emerging-and-developing-economies>.
- IEA (2021c), *World Energy Outlook 2021*, International Energy Agency, available at <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2021>.

- IEA (2021d), Net Zero by 2050. A roadmap for the global energy sector, International Energy Agency, available at <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.
- IMF (2020), 'Mitigating Climate Change', chapter 3 in World Economic Outlook: a long and difficult ascent, International Monetary Fund, available at <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>.
- IPCC (2018), Global Warming of 1.5 °C, Intergovernmental Panel on Climate Change, available at <https://www.ipcc.ch/sr15/>.
- IPCC (2021), Climate Change 2021: The Physical Science Basis, Intergovernmental Panel on Climate Change, available at <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#SPM>.
- IRENA (2021), Renewable Power Generation Costs in 2020, International Renewable Energy Agency, available at <https://www.irena.org/publications/2021/Jun/Renewable-Power-Costs-in-2020>.
- JRC (2020), Study on the EU's list of Critical Raw Materials, European Commission, available at https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/CRM_2020_Factsheets_critical_Final.pdf.
- Kallis, G., Kerschner, C., Martinez-Alier, J., (2012), The economics of degrowth – Ecological Economics, Vol. 84, pp. 172 ff.
- Kallis, G., Kostakis, V., Lange, S., Muraca, B., Paulson, S., Schmelze, M., (2018), Research on Degrowth, Annual Review of Environment and Resources, Vol. 43, pp. 291 ff.
- Lazard (2020) Lazard's levelized cost of energy analysis – Version 14.0, available at <https://www.lazard.com/perspective/levelized-cost-of-energy-and-levelized-cost-of-storage-2020/>.
- Leonard, M., Pisani-Ferry, J., Shapiro, J., Tagliapietra, S., Wolff, G., (2021), The geopolitics of the European Green Deal, Policy Contribution 04/2021, Bruegel.
- Meadows, D., Meadows, D., Randers, J., Behrens, W., (1972), The limits to growth, 5th printing, New York, Universe Books.
- OECD (2011), Towards green growth, Organisation for Economic Cooperation and Development, available at <https://www.oecd.org/env/towards-green-growth-9789264111318-en.htm>.
- Paech, N., (2012), Befreiung vom Überfluss: auf dem Weg in die Postwachstumsoekonomie, Munich, Oekom Verlag.
- Ritchie, H., Roser, M., (2020), Emissions by sector, Our World in Data, available at <https://ourworldindata.org/emissions-by-sector>.
- Tagliapietra, S., Wolff, G., (2021), Form a climate club: United States, European Union and China. Nature, Vol. 591, pp. 526 ff.
- Tagliapietra, S., Veugelers, R., (2020), A green industrial policy for Europe, Blueprint 31, Bruegel.
- UNFCCC (2021), First report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement, United Nations Framework Convention on Climate Change, available at <https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/needs-report>.
- Van den Bergh, J., (2011), Environment versus growth – A criticism of “degrowth” and a plea for “agrowth”. Ecological Economics, Vol. 70, pp. 881 ff.
- Wiedmann, T., Lenzen, M., Keyßer, L., Steinberger, J., (2020), Scientist's warning on affluence. Nature Communications, Vol. 11(3107), pp. 1 ff.

Die Bekämpfung des Klimawandels erfordert eine starke Politik des grünen Wachstums und des Handels, nicht des Wachstumsrückgangs

Da die Eindämmung des Klimawandels immer dringlicher wird, rückt die alte Debatte über die Vereinbarkeit von Wirtschaftswachstum und schneller globaler Emissionsreduzierung wieder in den Vordergrund. Die von Wachstumskritikern („degrowth“) angebotenen Lösungen sind unrealistisch, aber um ein grünes Wachstum zu erreichen, sind nach wie vor massive öffentliche und private Investitionen, sowie politische Maßnahmen zur Förderung der technologischen Entwicklung und von Verhaltensänderungen erforderlich. Internationaler Handel ist für den Zugang zu Rohstoffen und die Förderung von Innovationen sowie als Instrument der internationalen Zusammenarbeit unerlässlich.

JEL Codes: F18, H23, O44, P18, Q54

Trade and Climate – The Disrupted Nexus

Stefan P. Schleicher

The war in Ukraine will be not only a turning point for the geopolitical landscape but also for our understanding of the interaction of trade and climate. This nexus has suffered from disruptive changes that originated even before the outbreak of Russia's war against Ukraine. As a result, there is currently high uncertainty about a new normal for restructuring international trade because of the war, the disruptive supply chains not only for energy, and the emerging technologies that might see hydrogen as the new internationally traded energy flow. Fundamental challenges emerge for rethinking energy, trade, and the climate nexus as discovering the crucial role of capital stocks for efficiency and amount of energy flows and incentivizing investigation and implementation of targeted innovations.

1 Introduction

There are multiple interactions between trade and climate. First, trade should shift production to areas with comparative advantages in lower emissions, eg, fruits and vegetables benefit from a warmer climate. Second, trade can spread goods and services that support the transition to low-emissions economic structures, eg, wind turbines and photovoltaic panels for generating electricity. Finally, trade channels can be lifesaving when coping with extreme weather events.

Trade and climate policies need to be checked for their impact on emissions since production should also look for the most carbon-efficient location. An ambitious climate policy, eg, can create incentives for relocating emission-intensive products to countries without such a carbon regime.

Emerging issues in this trade and climate nexus are identifying carbon mitigation actions that increase competitiveness, stimulating and enabling the corresponding investments, and providing measures for safeguarding against adverse effects from non-cooperative actions.

The war in Ukraine will not only be a turning point for the geopolitical landscape (Heusgen, 2022) but also for our understanding of the interaction of trade and climate. This nexus has suffered from disruptive changes that originated even before the outbreak of Russia's war against Ukraine. As a result, there is currently high uncertainty about a new normal for restructuring international trade because of the war, the disruptive supply chains not only for energy, and the emerging technologies that might see hydrogen as the new internationally traded energy flow.

By elaborating on these issues, the following section provides essential evidence on the trade – climate nexus, followed by the role trade might have in reviving the failed climate policies. Finally, the geopolitics of energy and the disruption by Russia's war are investigated, together with attempts to fix the disrupted nexus between trade and climate.

2 Essential evidence of the trade–climate nexus

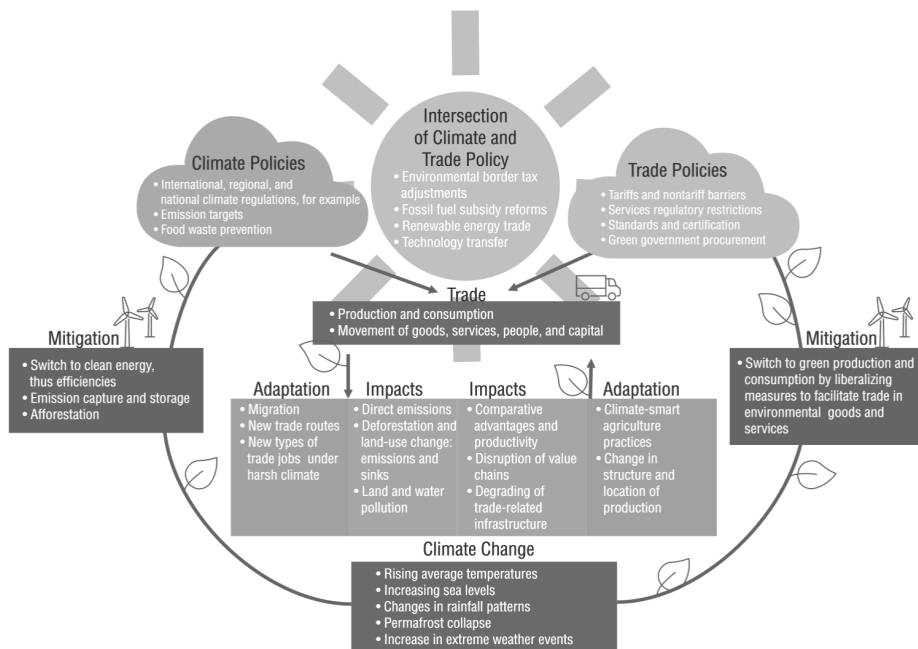
Almost one quarter of global greenhouse gas emissions result from international trade flows. Trade, in turn, is the result of decisions related to the consumption and production of goods and services regarding their amounts and locations.

2.1 The many links between climate change and trade

A comprehensive view of the trade–climate nexus is presented by the World Bank and authored by Brenton and Chemutai (2021). These are some findings in their report.

Climate change requires adapting to rising temperatures and more extreme weather events. About 70 percent of global emissions in 2019 originate from China, the United States, the European Union, India, Japan, and the Russian Federation. However, the poorest countries are already facing the most adverse effects of climate change. Figure 1: Links between climate change and trade¹ provides a visualisation of the many links between climate change and trade. Trade and climate policies are highly relevant for production, consumption, and the resulting trade flows.

Figure 1: **Links between climate change and trade**



Source: World Bank.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36294/9781464817700.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Brenton and Chemutai (2021) present modeling analyses on how post COVID-19 scenarios could change trade patterns. A *deglobalisation scenario* would put import tariffs on most commodities, thus increasing the competitiveness of domestic products and making supply chains more dependent on them. A *free trade scenario* would eliminate import tariffs on all commodities except agricultural products. A *green trade scenario* puts import tariffs on products from carbon-intensive commodities and sets import tariff rates on products from high-tech industries to zero. For all countries, a green-trade strategy in renewable energies such as wind and solar would significantly reduce emissions compared to a no-COVID-19 situation.

2.2 Linkages between trade and climate policies

Linkages between trade and climate policies are investigated by Laurens, Brandi and Morin (2022) by examining commitments made in preferential trade agreements (PTAs) and Nationally Determined Contributions (NDCs) under the Paris Agreement. Key findings are a substantial untapped potential for simultaneously promoting trade and tackling the climate crisis across borders in future NDCs and PTAs. Countries, therefore, should make better use of climate provisions in their PTAs, eg, to encourage their trade partners to commit to binding climate objectives and foster exchanges of climate-friendly goods and services.

Evidence about the role of trade agreements on climate is collected by Balogh and Mizik (2021). They could support climate targets by removing tariffs, harmonizing standards on environmental goods, and eliminating distorting subsidies on fossil fuels. However, this literature review underlines that the effectiveness of the trade agreements and WTO negotiations on emission reduction is weak.

3 Trade in the context of reviving the failed climate policy

Despite the climate agreement of the last three decades – the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) of 1992, the Kyoto Protocol of 1997, the Copenhagen accord of 2009, and the Paris Climate Accord of 2015 – global greenhouse gas emissions are still on a rising path except for a slight decline caused by the COVID-19 impact.

3.1 Why climate policy has failed

Working Group III of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) published a sobering global assessment of climate change given mitigation progress and pledges (IPCC 2022). The phase-out of fossil fuels as soon as possible is among the key messages and underpinned by the warning that global average temperatures could rise by more than 4°C by the end of the century if no action is taken. Only radical mitigation policies could prevent the world

from reaching the 1.5°C temperature target of the Paris Agreement within the next two decades.

William Nordhaus (2021) diagnosed in his keynote address delivered to G-20 foreign ministers and central bank governors the failures of climate policy: a price of carbon dioxide across the world that is essentially zero; inadequate investment in low-carbon technologies; the syndrome of free-riding countries. Nordhaus concludes that even if all countries meet their Paris pledges, this will not be sufficient for meeting a two-degree climate target.

3.2 Trade policies and taxation for more effective climate policies

So far, climate policies mainly reflect the design of the United Nations Framework Convention on Climate Change which essentially focuses on measuring and controlling emissions. According to Nordhaus, therefore, successful strategies must rest on three pillars: universal carbon pricing, robust government support for low-carbon technologies, and a new architecture for international climate agreements.

Green (2021) suggests going one step further by directly addressing economic activity issues at their source and bringing the climate agenda to international bodies such as the World Trade Organization (WTO) and the G-20. Proposed is a shift from the current multilateral process to trade, taxation, and finance issues. A reform of WTO trade regulations could accelerate the deployment of low-carbon technologies and stimulate domestic economic activity. Domestic energy programs, eg. that require the use of local components, currently violate WTO trade rules. Another issue is carbon border tariffs as the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) suggested by the European Commission (2021) and agreed upon by the European Council (2022). The design of this new policy instrument reflects the intention to create a level playing field in international trade. Countries with a carbon pricing mechanism like the EU Emissions Trading Scheme (EU ETS) put a levy on imports on countries without an equivalent carbon price. The design of the EU CBAM can be considered a step towards the concept of a climate club as propagated by Nordhaus. However, implementing this mechanism, which is supposed to be a central element in the EU ETS's upcoming reform, will face significant hurdles. There are still the remaining issues of WTO compatibility, and in addition, considerable efforts will be needed to make the administrative implementation operational (Reed Smith LLP, 2021).

International taxation issues are entering the discussion of a more effective climate policy. Current practices of multinational corporations to shift their tax obligations to tax heavens have massive implications on climate change. Avoiding taxes in countries where they operate provides disincentives for abating emissions. It deprives public budgets of revenues that could stimulate transformations to low-carbon structures. Cobham and Janský (2018) estimate global revenue losses of around 500 bn USD annually, which is five times what developing economies were promised as financial support for their climate actions.

4 Geopolitics of energy and the disruption by Russia's war in Ukraine

The Russia-Ukraine conflict has the potential of a tectonic destabilisation with global dimensions. Beyond the immediate damages of the war in Ukraine that will require a recovery program in the range of one tn USD, there will be collateral damages that are felt all over the world. The immediate reaction will be government policies that attempt to curb the inflation spikes by reducing the transition financing to low-emission structures. However, the International Energy Agency has produced several reports to discourage these counterproductive policy reactions.

4.1 The collapse of hyper-globalisation destabilised also trade in energy

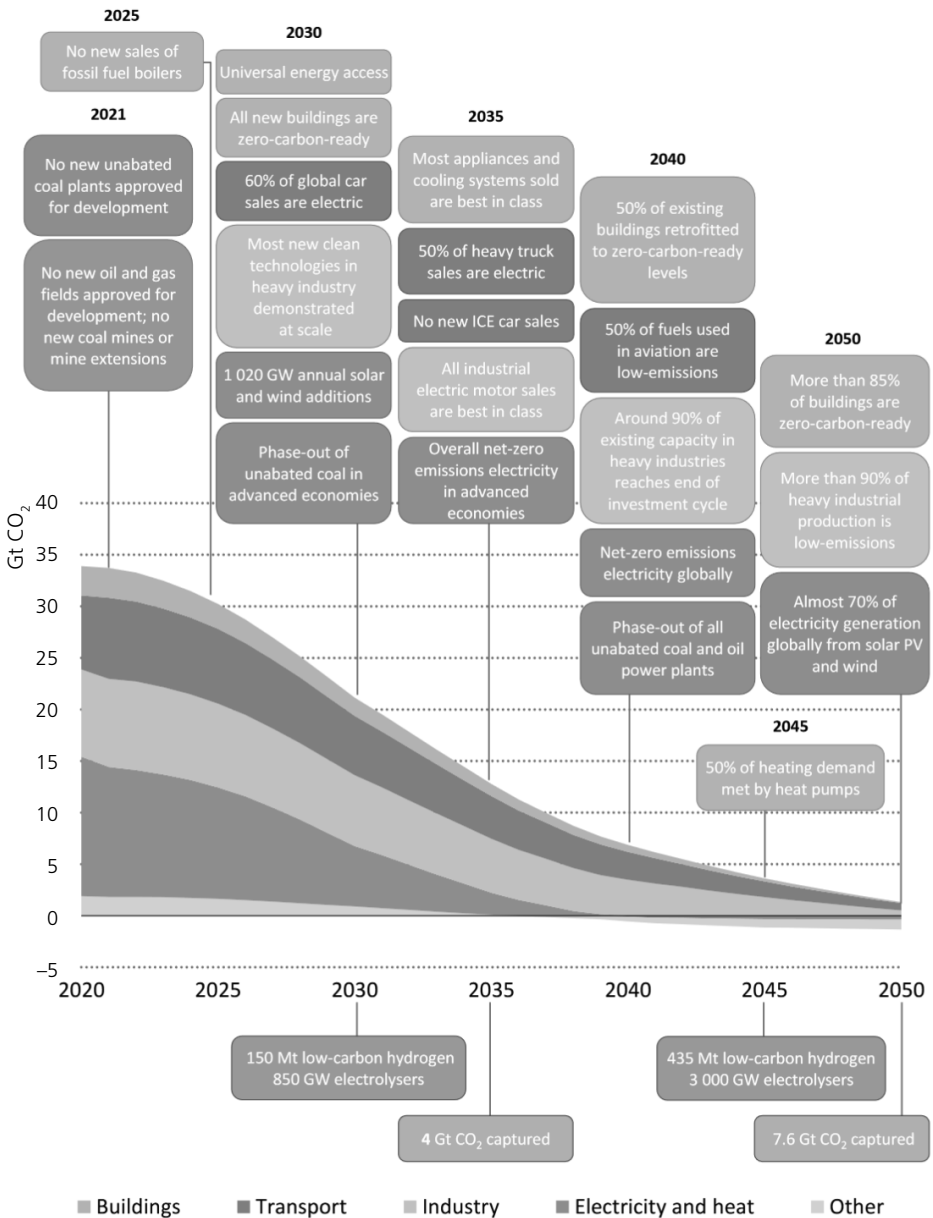
Since the global financial crisis of 2007–2008, we have been witnessing the fading of hyper-globalisation. Dani Rodrik (2022) provides several explanations that root in inherent contradictions: the liberal principles of the world trading system versus the interventionist policies of economies such as China; the growing inequalities in the distribution of income; the seeming inability of public policy to intervene; the geopolitical rivalry between China and the United States. Nevertheless, significant efforts are made to cope with the new challenges.

4.2 IEA Net Zero Emissions 2050 pathway

A landmark was the publication *Net Zero by 2050* – by the International Energy Agency (2021). This report is a comprehensive analysis of the global energy system that considers all currently relevant targets: net-zero CO₂ emissions by 2050, energy-related United Nations Sustainable Development Goals (SDGs), and limiting the global temperature rise to 1.5°C without a temperature overshoot with a 50% probability.

Some somewhat surprising conclusions concerning international trade are drawn in this IEA net-zero 2050 pathway. Large volumes of hydrogen are exported from the Middle East, Central and South America, and Australia and demanded in Asia and Europe. Beyond those already under development, no new gas fields and liquefied natural gas (LNG) liquefaction facilities are needed. Only about 35% of the current volume of natural gas will be required by 2050 and used in carbon capture utilisation and storage (CCUS) facilities.

Figure 2: Key milestones in the pathway to net-zero emissions



Source: IEA (2021).

<https://iea.blob.core.windows.net/assets/4719e321-6d3d-41a2-bd6b-461ad2f850a8/NetZero2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector.pdf>

4.3 Disruptive impacts of the Russian War against Ukraine

Russia belongs to the top three crude oil producers, Saudi Arabia and the United States, and is the world's second-largest natural gas producer. Russia's oil and natural gas revenues contributed 45% to the federal budget in 2021. The European Union is heavily dependent on Russian gas. In 2021 around 45% of the EU gas imports and 40% of its gas consumption originate from Russia. The International Energy Agency (IEA) (2022b) published a *10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas*. Recommended strategies include switching to other suppliers, promoting carbon-free energy sources, and accelerating efforts to provide consumers, businesses, and industry with incentives for more efficient energy use. The IEA also published a *10-Point Plan to Cut Oil Use* (2022a). The recommended actions can reduce oil demand with immediate impact and can help pave the way to putting oil demand onto a more sustainable path in the longer term.

5 Fixing the disrupted nexus between trade and climate

Europe faces a full-fledged energy crisis with staggering prices for electricity, gas, and oil products. Russia's war triggers efforts for decoupling from Russian imports that were unimaginable a few months ago. Evidence is mounting that just emphasizing that clean energy resources will help lower the tensions over energy resources will not be sufficient to handle the tectonic disruptions. Ultimately, a need to deepen our understanding of energy systems arises with substantial implications for the trade and climate nexus. Three fundamental changes emerge for rethinking energy, trade, and the climate nexus

The first step in this endeavor is opening the black box of energy systems and discovering the entire value chain that ranges from the thermal, mechanical, and specific electric energy services via application, distribution, transformation, and storage components to primary energy. Most important is discovering that the corresponding capital stock determines efficiency and amount of energy flows (Köppl and Schleicher, 2018).

The second step calls for investigating and implementing targeted innovations. There are credible visions of how our building stocks can become energy self-sufficient in almost all parts of the world. We realise that mobility is a consequence of organizing living, work, and other relevant activities for our well-being. However, we still lack similar visions for hard-to-abate industries such as steel, cement, and basic chemicals. However, there are emerging concepts that these industries could become the center of a circular economy that even recycles carbon.

The third step brings to our attention the potential of new conflicts about reliability, affordability, and the security of energy supplies. Trade conflicts about hydrogen might replace the old geopolitics of oil and gas.

These steps require an even more courageous shift from the current conceptual framework shaping energy and climate policies. Nevertheless, the litera-

ture fathoms the new normal by targeted innovations and radical transformations such as Aghion, Antonin, and Bunel (2021) and Mazzucato (2021).

6 References

- Aghion, Ph., Antonin, C., Bunel, S., (2021), *The Power of Creative Destruction: Economic Upheaval and the Wealth of Nations*. Translated by Jodie Cohen-Tanugi. Harvard University Press.
- Balogh, J. M., Mizik, T., (2021), Trade–Climate Nexus: A Systematic Review of the Literature. *Economies* 9 (3), p. 99. <https://doi.org/10.3390/economies9030099>.
- Brenton, P., Chemutai, V., (2021), *The Trade and Climate Change Nexus: The Urgency and Opportunities for Developing Countries*. Washington, DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1770-1>.
- Cobham, A., Janský, P., (2018), Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-Estimation and Country Results. *Journal of International Development* 30 (2), pp. 206–32. <https://doi.org/10.1002/jid.3348>.
- European Commission (2021), Carbon Border Adjustment Mechanism. European Commission – European Commission. 2021. https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/qanda_21_3661.
- European Council (2022), Council Agrees on the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). 2022. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/15/carbon-border-adjustment-mechanism-cbam-council-agrees-its-negotiating-mandate/>.
- Green, J. F., (2021), Follow the Money, December 3, 2021. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-11-12/follow-money>.
- International Energy Agency (2021), Net Zero Emissions by 2050 Scenario (NZE). IEA. 2021. <https://www.iea.org/reports/world-energy-model/net-zero-emissions-by-2050-scenario-nze>.
- International Energy Agency (2022a), A 10-Point Plan to Cut Oil Use. IEA. 2022. <https://www.iea.org/reports/a-10-point-plan-to-cut-oil-use>.
- International Energy Agency (2022b), A 10-Point Plan to Reduce the European Union’s Reliance on Russian Natural Gas. IEA. 2022. <https://www.iea.org/reports/a-10-point-plan-to-reduce-the-european-unions-reliance-on-russian-natural-gas>.
- IPCC (2022), Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. 2022. <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>.
- Köppl, A., Schleicher, S. P., (2018), What Will Make Energy Systems Sustainable? *Sustainability* 10 (7): 2537. <https://doi.org/10.3390/su10072537>.
- Laurens, N., Brandi, C., Morin, J.-F., (2022) Climate and Trade Policies: From Silos to Integration. *Climate Policy* 22 (2): 248–53. <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.2009433>.
- Mazzucato, M., (2021), *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism*. Penguin.
- Nordhaus, W., (2021), Why Climate Policy Has Failed. *Foreign Affairs*. 2021. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-10-12/why-climate-policy-has-failed>.
- Reed Smith LLP (2021), Five Key Things about the EU’s Carbon Border Adjustment Mechanism | Perspectives | Reed Smith LLP. 2021. <https://www.reedsmith.com/en/perspectives/2021/12/five-key-things-about-the-eus-carbon-border-adjustment-mechanism>.

Rodrik, D., (2022), A Better Globalisation Might Rise from Hyper-Globalisation's Ashes | by Dani Rodrik. Project Syndicate. 2022. <https://www.project-syndicate.org/commentary/after-hyperglobalisation-national-interests-open-economy-by-dani-rodrik-2022-05>.

Handel und Klima – Der gestörte Nexus

Der Krieg in der Ukraine wird nicht nur ein Wendepunkt für die geopolitische Landschaft sein, sondern auch für unser Verständnis der Wechselwirkung von Handel und Klima. Dieser Nexus hat unter zerstörerischen Veränderungen gelitten, die bereits vor Ausbruch des Krieges Russlands gegen die Ukraine ihren Ursprung hatten. Infolgedessen herrscht derzeit große Unsicherheit über eine neue Normalität für die Umstrukturierung des internationalen Handels aufgrund des Krieges, der störenden Lieferketten nicht nur für Energie und der aufkommenden Technologien, die Wasserstoff als neuen international gehandelten Energiefluss sehen könnten. Grundlegende Herausforderungen ergeben sich für das Überdenken von Energie, Handel und dem Klima-Nexus, wenn es darum geht, die entscheidende Rolle von Kapitalstöcken für die Effizienz und Menge von Energieflüssen zu entdecken und Anreize für die Untersuchung und Umsetzung gezielter Innovationen zu schaffen.

JEL Codes: Q56, Q54, Q48

“Carbon Leakage-Proof” Climate Clubs

Martin Menner¹, Götz Reichert²

In contrast to a unilateral EU carbon border adjustment mechanism (CBAM) to prevent the relocation of production and greenhouse gas (GHG) emissions to third countries (carbon leakage), a climate club could avoid trade conflicts and protect EU exports. However, present climate club proposals do not address problems regarding (a) club members with emissions trading systems and (b) carbon leakage within the club. In this respect, the article proposes solutions.

In view of the goal of the UN Paris Climate Agreement to limit global warming to “well below 2°C” and, if possible, 1.5°C compared to pre-industrial levels, at the UN Climate Conference in Glasgow in November 2021 first steps towards the creation of an international “climate club” (CC) were undertaken. A CC aims to overcome the current lack of ambition of global climate action, reduce the risk of the relocation of production and associated GHG emissions to third countries with less stringent climate policies (carbon leakage), and resolve problems posed by a unilateral EU carbon border adjustment mechanism (CBAM) as proposed by the European Commission³. Against this backdrop, the Council of the EU explicitly noted in its position on the CBAM proposal “the importance of greater international cooperation with third countries, including through the establishment, in parallel to the CBAM, of a climate club”⁴. However, concerns about the increasing risk of carbon leakage also apply to a CC if not properly designed. We propose a “carbon leakage-proof” climate club to overcome the shortcomings of current CC proposals.

1 Higher carbon leakage risks through stronger EU climate ambition

The EU has committed itself to reaching “climate neutrality” by 2050 and tightened its climate target for the reduction of GHG emissions by 2030 to 55% compared to 1990 levels⁵. To reach this 2030 climate target, the European Commission has proposed, as part of its “Fit for 55” climate legislative package of July 2021, to further reduce the total amount (“cap”) of allowances needed by companies in sectors covered by the EU Emissions Trading System (EU ETS)

¹ Policy Analyst, Centrum für Europäische Politik (cep), Freiburg/Berlin, Germany.

² Head of Department on Energy | Environment | Climate | Transport, Centrum für Europäische Politik (cep), Freiburg/Berlin, Germany.

³ EU-COM *European Commission* (2021), Proposal COM(2021) 564 of 14 July 2021 for a Regulation establishing a carbon border adjustment mechanism.

⁴ *Council of the EU* (2022), Press Release of 15 March 2022, Council agrees on the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM).

⁵ Regulation (EU) 2021/1119; see cep (2020).

for their GHG emissions. The mere proposal of such a further reduction of the supply of overall emission allowances has already led to a sharp increase of allowance prices, resulting in higher carbon costs for EU businesses covered by the EU ETS.

Under the EU ETS, companies in sectors exposed to the risk of carbon leakage due to higher carbon prices are currently allocated a certain amount of emission allowances for free (“free allowances”) to create a level playing field with their international competitors and minimise the risk of carbon leakage. In this respect it is essential to note that the steadily decreasing cap of the EU ETS ensures that the overall GHG emissions of covered sectors – both the emissions of companies that must buy their allowances at auctions and also the emissions of companies receiving free allowances – are effectively reduced. According to the Commission, however, free allocation “weakens the price signal” that the EU ETS provides for the installations receiving free allowances compared to full auctioning and hence “affects the incentives for investment into further abatement of emissions”⁶.

2 Deficient EU response: Carbon border adjustment mechanism

In view of the rising carbon price, the European Commission seeks to replace the mechanism for carbon leakage protection by allocation of free allowances through a “Carbon Border Adjustment Mechanism” (CBAM). The proposed CBAM obliges importers of certain carbon-intensive products (eg iron, steel, cement) to buy CBAM certificates equivalent to the GHG emissions released during production (“embedded emissions”). The price of CBAM certificates is directly linked to the EU ETS allowance price (“notional ETS”). A border adjustment for exports that would relief EU exporters from ETS allowance costs is not provided for.

Due to its limited scope, a unilateral introduction of a CBAM by the EU could only make a limited contribution to reducing worldwide GHG emissions. Moreover, CBAMs are rightly deemed, eg by the French Conseil d’analyse économique (Council of Economic Analysis, CAE), to be “too complex and carrying real risks of commercial retaliation” by third countries (CAE, 2017, pp. 9 and 12). There is a considerable risk of international trade conflicts if the EU unilaterally imposes a notional ETS⁷. Furthermore, the German Wissen-

⁶ *EU-COM European Commission* (2021), Proposal COM(2021) 571 of 14 July 2021 for a Decision amending Decision (EU) 2015/1814 as regards the amount of allowances to be placed in the market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme until 2030, Recital 10. In the course of the following legislative procedure, the Commission’s notion of free allowances has been accepted by the Council of the EU and the Environment Committee of the European Parliament. For a different view on the incentives of free allowances to decarbonise see cep (2022).

⁷ See, eg, John Kerry warns EU against carbon border tax, *Financial Times* of 12 March 2021; China says EU’s planned carbon border tax violates trade principles, *Reuters* of 26 July 2021.

schaftliche Beirat beim BMWi (Scientific Council to the Ministry for Economics, BMWi-Beirat) argues that a unilateral introduction of a CBAM by the EU would be detrimental to climate protection, since it will weaken the willingness of countries to cooperate (BMWi-Beirat, 2021, p. 32).

But even if a CBAM for imports could be designed to be compliant with rules of the World Trade Organization (WTO) and trade conflicts be avoided, EU export companies would be entirely unprotected against carbon leakage in world markets. Since no compensation for the gradual phase-out of free allowances, eg, in the form of export rebates, is envisaged, EU export companies would face increasing carbon costs in contrast to many of their competitors. Even if a compensation were to be introduced in the ongoing legislative process⁸, there is a considerable risk that it would breach WTO law or stir up trade conflicts (cep, 2021a, section 5).

Hence, instead of unilaterally introducing a CBAM, the EU should rather strive for multilateral cooperative solutions that foster higher global abatement efforts and the prevention of carbon leakage. However, it is currently unrealistic to introduce all-encompassing global carbon pricing through a global ETS or a global carbon tax in the short term. Therefore, the concept of a multilateral climate club – consisting of a number of “willing” countries that agree on carbon pricing – is gaining momentum⁹. Most prominently, in August 2021 the German Government outlined “key issues” of an international CC (German Government, 2021), and in January 2022 it announced its intention to establish such as CC during the German G7 Presidency in 2022 (German Government, 2022). Despite the chances offered by such a multilateral approach, it can also have its pitfalls.

3 Pitfalls of current climate club proposals

Based on Nobel Laureate William Nordhaus’ climate club proposal (Nordhaus, 2015), typical elements that make up a climate club are that club members agree on a common level of ambition – usually in the form of a uniform (minimum) carbon price – and on the provisions of incentives to join the club. The latter can take the form of club members refraining from imposing border adjustment measures on each other, while imposing them on non-member countries¹⁰. Border adjustments in form of a CBAM towards non-members would have the additional function to tackle carbon leakage risks by creating a level

⁸ See the request of a Member State to “seek solutions to deal with the adverse effects of the introduction of the CBAM on exports”, Council of the EU, Statement accompanying the general approach of 15 March 2022, Article 12, available at <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6978-2022-INIT/en/pdf>

⁹ Eg recommendation by the French Conseil Economique du Développement Durable (Economic Council for Sustainable Development, CEDD); see CEDD (2019), p. 6.

¹⁰ In Nordhaus (2015) instead a strong import tariff on all imports is providing this incentive. But since this would lead to severe trade distortions and conflicts, we do not consider this option.

playing field (BMWi-Beirat, 2021, Kolev, 2021). For that purpose, the German key-issues paper adds the possibility of “relief” from carbon costs for energy-intensive companies. But some of these potential CC elements have severe shortcomings:

- First, a CBAM on imports from non-members may in principle eliminate competitive disadvantages for club members due to higher carbon prices on their goods produced for domestic consumption compared to imports. This is the case if a uniform carbon price within the CC is accompanied by a uniform CBAM on imports that eliminates this price difference for all countries. Given that a uniform carbon price is incompatible with any type of ETS – since the market-determined price of ETS allowances is flexible and volatile – only a uniform minimum carbon price can be established in a CC in which countries with an ETS participate. In this case, a joint CBAM towards non-members can only be based on this minimum price level. Consequently, the industries of club members with carbon prices above the joint minimum price can still be exposed to the risk of “external carbon leakage” because of the remaining price difference vis à vis the lower carbon prices of non-members. In this case, a club member with carbon prices above the joint minimum carbon price might try to level the price difference towards imports into its territory by supplementing the joint minimum CBAM with a national CBAM surcharge. However, since no internal CBAM is applied within the club, such a national CBAM surcharge could easily be circumvented by diverting imports to those club members who apply only the joint minimum CBAM. The same holds if all countries without an ETS apply a joint CBAM at the level of the minimum carbon price and countries with an ETS apply a CBAM according to their ETS allowance prices.
- Second, also risks of carbon leakage towards other club members (“internal carbon leakage”) can arise for club members with a carbon price – eg generated by an ETS – higher than the minimum carbon price within the CC. If the EU were to join such a CC it is likely to be confronted with the following scenario: the EU ETS allowance price will continue to rise significantly, also relative to the carbon prices of other potential club members. If (1) EU companies are not sufficiently relieved from the carbon costs of the EU ETS by free allocation of allowances and (2) no CBAM is applied between club members, the cost difference will quickly rise to a level where EU producers can no longer compete with producers from other club members who are only subject to the minimum carbon price.
- Third, a CBAM vis-à-vis non-members gives rise to similar legal and trade policy problems as a unilateral CBAM¹¹. In order not to breach the WTO requirement of non-discrimination pursuant to the national-treatment principle, a CBAM must not be “in excess” of the carbon costs to which “like” products manufactured in the EU are subject. The practical challenges of measuring, determining and comparing the energy consumption and GHG emissions associated with imported and “like” domestic products, however,

¹¹ See cep (2021a), section 5, and cep (2021b), section 3.

pose a risk of a CBAM being “in excess”. Furthermore, a CBAM involves many additional pitfalls regarding its compliance with WTO law and is still prone to stir up trade conflicts – especially if large emitters do not have sufficient incentives to join the club.

4 “Carbon leakage-proof” climate club: Elements

While refraining from unilaterally introducing a CBAM, the EU could advocate for the establishment of a “carbon leakage-proof” climate club of “willing countries” (cep, 2021b, section 7.1.), eg within the G7, that overcomes the pitfalls of current climate club proposals and is portrayed in the following. For this purpose, its key constituting elements are explained here in chapter 4, while its structure is explained in chapter 5.

4.1 Free allowances: Carbon leakage protection

For club members applying an ETS, free allowances are an alternative for reducing carbon leakage risks to a CBAM only on imports which would jeopardise their exports. With a complete free allocation of allowances to sectors at risk of carbon leakage, full carbon leakage protection could be achieved both against imports and for exporters. Free allowances remove carbon costs imposed by the ETS for sectors at risk of carbon leakage. This allows them to compete with other companies that do not have to pay carbon costs. For the EU, this means that for sectors at risk of carbon leakage, the limit on the amount of allowances allocated free of charge to installations will be lifted, allowing them to be fully extended up to a benchmark level (Neuhoff, 2016). This does not mean – as opponents to the free allocation of EU ETS allowances argue (L’Heudé, 2021) – that exporting industries will have no incentives to decarbonise if they do not have to pay a carbon price. This is because in the EU ETS they still have the incentive to reduce their emissions if the allowance price exceeds their marginal abatement costs; and by selling their free allowances they can finance their abatement measures. Since all EU industrial production, including exports, is subject to the cap of the EU ETS, EU exports do not escape EU mitigation efforts when receiving free allowances.

4.2 “Climate tax”: Minimum price and adjustments of imports

As already noted, the challenge for club members with an ETS is to modify carbon pricing in a way that avoids carbon leakage risks vis-à-vis other club members that charge only the minimum carbon price. One possibility to achieve this is to exempt industries at risk of carbon leakage from paying the ETS allowance price and, instead, to charge them a fix carbon price at the level of the minimum price.

Hence, in addition to allocating free allowances, a method for charging a fix carbon price is needed. In this respect, the proposal of a carbon consumption

tax (CCT) (Neuhoff, 2016; Pollit, 2019; Ismer, 2020; cep, 2021a) can be a valuable starting point that offers an alternative way to protect industries subject to an ETS from undue competition by imports from third countries where climate change mitigation costs are lower. The original idea was to levy a domestic tax based on the embedded carbon emissions of carbon-intensive products consumed in the EU – regardless of whether they were imported or produced domestically. This feature makes it compliant with WTO rules (Neuhoff, 2016, p. 9). A CCT could be designed as an indirect tax – like excise duties or VAT – that can be passed along the value chain to consumers. Since EU exports would not be subject to the CCT by its nature as an EU consumption tax, the free allocation of allowances would also provide carbon leakage protection in world markets even for final products¹². Since in a CC the CCT will not only be applied to domestic consumption but also to exports to other club members (chapter 5), the CCT-like tax applied within a CC will be denoted as “climate tax” (CT).

4.3 CBAM and export rebates: Carbon leakage protection

Since club members that do not operate an ETS can set either an explicit or an implicit minimum carbon price, they do not need to apply a CT for this purpose. Instead, they are free to apply a CBAM on imports to protect their industries from undue competition from imports from non-members. To put their export industries on equal footing with other competitors on markets outside the CC, they might use some kind of export rebates.

5 “Carbon leakage-proof” climate club: Structure

Within the “carbon leakage-proof” climate club (cep 2021b), any member country not applying an ETS can directly set an explicit or implicit minimum carbon price (Figure 1, tag ①). It can protect its industries from external carbon leakage to non-members through the application of a CBAM ② to imports and exports. Any export subsidies or rebates ③ under a CBAM would have to adhere to common CC rules.

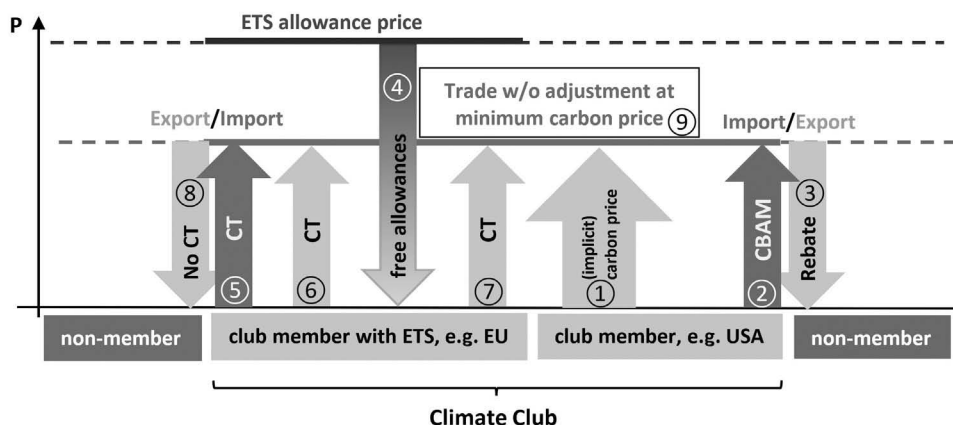
In contrast, any club member with an ETS, such as the EU, would counter carbon leakage risks by continuing to allocate ETS allowances for free to installations at risk of carbon leakage ④. The minimum carbon price would be ensured by a “climate tax” (CT) of an equivalent amount. The CT – in analogy to the CCT – is a CO₂ excise tax on certain carbon intensive products prone to carbon leakage risks, with the following characteristics:

- The CT applies on products destined for domestic consumption, whether imported from non-members ⑤ or produced domestically ⑥.

¹² The CCT proposal envisages a mechanism to pass the obligation to pay the tax (“tax liability”) down the value chain (Neuhoff, 2016, p. 5) such that only the seller to the final consumer must pay the tax. Thus, exports are exempt from payment as they are not destined to EU consumers.

- The CT is also levied on exports to other CC member countries in order to ensure the application of the minimum carbon price for these exports ⑦.
- Imports from other CC member countries are exempt from the CT because they are already subject to the minimum carbon price.
- Finally, the CT does not apply to exports to non-member countries ⑧).

Figure 1: “Carbon leakage-proof” CC: Carbon-Pricing Scheme



Source: cep.

For the countries employing an ETS, a CT in combination with the free allocation of ETS allowances generates a level playing field both within the CC and vis-à-vis non-member countries (Figure 1): As a first step, free allowances strip products of carbon costs ④. As a second step, by means of the CT, consumers face a carbon price at the level of the minimum price ⑥ and also trade within the CC ⑦ & ① takes place at a carbon price equal to the minimum price without any need of border adjustments ⑨. The carbon price of products imported from non-members is also adjusted by the CT ⑤, while for exports to non-members no adjustment is necessary because of the non-application of the CT ⑧. With this approach the competitiveness of companies at risk of carbon leakage is not affected by the fact that the other industrial sectors will most likely have to pay a higher allowance price than the minimum price. However, the high allowance price provides the desired incentives for decarbonisation of the entire industry.

Countries without an ETS that establish an (implicit) minimum carbon price ① also trade with other club members at the minimum carbon price. They use a CBAM ② and export subsidies/rebates ③ to generate a level playing field towards non-member countries.

6 Conclusion

A multilateral climate club (CC) can better address climate change than a unilateral introduction of a carbon border adjustment mechanism (CBAM). Furthermore, it can minimise trade conflicts by incentivising countries to join the common ambition of the club instead of being subject to border adjustment measures. Moreover, it will reduce the carbon leakage risk of relocation of production and GHG emissions to third countries for exporting industries if exports to other club members are really put on equal footing. However, this requires a special design of the CC that takes into account the specifics of carbon pricing through an emissions trading system (ETS).

First, since the variable price of ETS allowances can exceed the uniform minimum price established throughout the CC, it must be ensured that industries at risk of carbon leakage pay only the minimum price. Second, since any rebates would eliminate the incentives of the ETS to decarbonise and would probably conflict with WTO rules, a combination of 100% free allowances up to benchmarks and an excise tax on embedded carbon emissions (“climate tax”, CT) for setting the minimum price is preferable. As the CT applies to imports from, but not to exports to non-members, “external carbon leakage” to non-members is avoided. By applying CT also to exports to, but not imports from club members, paying the minimum price throughout the CC also prevents “internal carbon leakage” within the club.

This “carbon leakage-proof climate club” solves problems for club members operating an ETS and offers other club members the freedom to use a CBAM in conjunction with export rebates if desired.

7 References

- BMWi-Beirat – Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi (2021), Ein CO₂-Grenzausgleich als Baustein eines Klimaclubs.
- CAE – Conseil d’analyse économique (2017), Trade and Climate: Towards Reconciliation, Les notes du CAE n°37.
- CEDD – Conseil Economique du Développement Durable (2019), Mesures d’inclusion carbone: Des propositions à la mise en oeuvre, Synthèse n°39.
- cep – Centrum für Europäische Politik (2020), “European Climate Law”, cepPolicyBrief 03/2020, available at www.cep.eu/en/eu-topics/details/cep/european-climate-law-cep-policy-brief-to-com2020-80.html
- cep – Centrum für Europäische Politik (2021a), CBAM: Damaging to Climate Protection and EU Export Industries, cepStudy of 13 July 2021, available at www.cep.eu/en/eu-topics/details/cep/cbam-damaging-to-climate-protection-and-eu-export-industries-cepstudy.html
- cep – Centrum für Europäische Politik (2021b), Climate Clubs – Chances and Pitfalls, cepStudy 03/2021, available at www.cep.eu/en/eu-topics/details/cep/climate-clubs-chances-and-pitfalls-cepstudy.html

- cep – Centrum für Europäische Politik (2022), CBAM: Europäisches Parlament setzt klimapolitischen Irrweg fort, cepAdhoc of 13 January 2022, available at www.cep.eu/cep-aktuell-archiv/artikel/cbam-europaeisches-parlament-setzt-klimapolitischen-irrweg-fort.html
- German Government (2021), Key-issues Paper: Initiative for a Multilateral Climate Club.
- German Government (2022), G7 Presidency Programme – Progress towards an equitable world, available at <https://www.g7germany.de/g7-en/current-information/g7-presidency-programme-2000772>
- HCC – Haut Conseil pour le Climat, (2020), Maîtriser l’empreinte carbone de la France.
- Ismer, R., Neuhoff, K., Pirlot, A., (2020), Border Carbon Adjustments and Alternative Measures for the EU ETS: An Evaluation, DIW Discussion Papers 1855.
- Kolev, G., (2021), Trade Club for Climate, IW-Policy Paper 8/21.
- L’Heudé, W., et al, (2021), A Carbon Border Adjustment Mechanism for the European Union, Trésor-Economics, 280.
- Neuhoff, K., et al, (2016), Inclusion of Consumption of carbon intensive materials in emissions trading – An option for carbon pricing post-2020, Climate Strategies Report.
- Nordhaus, W., (2015), Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy, American Economic Review 105 (4), pp. 1339–1370.
- Pollit, H., Neuhoff, K., Lin, X., (2019), The impact of implementing a consumption charge on carbon-intensive materials in Europe, Climate Policy, Vol. 20, Supplement 1.

„Carbon Leakage-Proof“-Klimaclubs

Im Gegensatz zu einem einseitigen EU-CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM), der die Verlagerung von Produktion und Treibhausgas-Emissionen in Drittländer (Carbon Leakage) verhindern soll, könnte ein Klimacub Handelskonflikte vermeiden und EU-Exporte schützen. Die derzeitigen Vorschläge für einen Klimacub lösen jedoch nicht die Probleme, die (a) die Clubmitglieder mit einem Emissionshandel und (b) die Verlagerung von Emissionen innerhalb des Clubs betreffen. In dieser Hinsicht schlägt der Artikel Lösungen vor.

JEL Codes: F13, F18, H32, Q54, Q58

Sustainability and International Trade: How to reinforce

*Jan Atteslander, Marc Engelhard, Mario Ramó,
Pascal Wüthrich¹*

International trade is a driving factor for growth. Growth is a necessary, but not sufficient condition for sustainability. To make trade a sufficient factor for sustainability, we need framework conditions that enhance social, environmental and economic development. Domestic and international policies should address trade-offs and support reinforcing effects. Free Trade agreements have to contribute as well – with the recent the EFTA-Indonesian agreement as a pioneering example.

It took from 1062 on more than 250 years until a new milling technology in the textile production spread from Italy to France, England and Germany. A radical new, more efficient steering of the vessels and rigging of sails was copied after 1190 within 50 years². Well, ships travel and maritime innovations are spreading faster. Although these groundbreaking innovation happened some 900 year ago, trade is still a key driver to bring new technologies to the most remote places on our planet.

While it is widely accepted that International trade brings economic growth there is critique.

Thanks to global trade and foreign direct investment, people are doing much better today than they were in 1990. Global poverty has declined massively, and quality of life has increased dramatically. In the long term, trade also has a positive effect on the environment. Swiss companies that export, import or invest abroad are key players in fostering sustainable development in the world. For this to remain so, trade barriers must continue to be dismantled in the future. Of central importance are the intergovernmental organisations (UN, OECD, WTO, etc.) that negotiate and develop sustainability standards.

Sustainable development is one of the greatest challenges our society is facing. According to the UN World Commission on Environment and Development, “sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”. In order to achieve globally sustainable development, the UN member states jointly defined 17 Sustainable Development Goals (SDGs)³ for the period up to 2030. The central elements include, for example, the promotion of inclusive and sustainable economic growth, the protection of human

¹ This text is a short version of the publication “Why trade supports rather than hinders sustainability”, Dossierpolitik, economiesuisse (5.11.2020), <https://www.economiesuisse.ch/en/dossier-politics/why-trade-supports-rather-hinders-sustainable-development>.

² Ludwig, K.-H., in König, W., „Technikgeschichte“, Ullstein Buchverlage, pp. 88 ff and 151 ff (1997).

³ <https://sdgs.un.org/goals>.

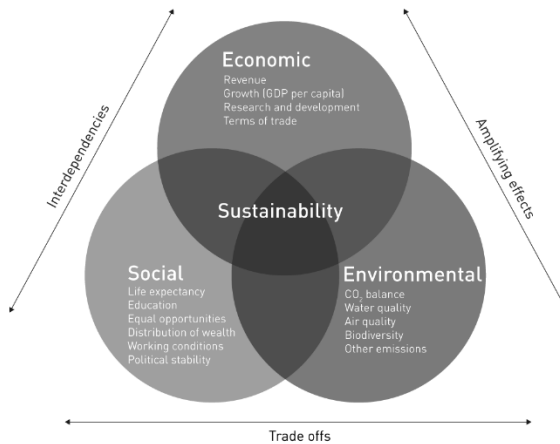
rights and the conservation of the planet's natural resources. The UN member states agree that these challenges and commitments are interlinked and require integrated solutions. It is therefore necessary to take a holistic view of the SDG Agenda 2030 and to purposely intervene where the greatest impact can be achieved.

1 Sustainability includes environmental, economic and social aspects

The SDGs also illustrate that sustainable development includes not only a consideration of environmental aspects, but social and economic dimensions as well.

These three dimensions are closely interlinked and mutually dependent. If, for example, one factor affects a particular dimension, sooner or later this may have positive or negative consequences for the other dimensions. These are measured by indicators. However, such measurement methods are the subject of heated discussions, as certain aspects are difficult to quantify. It is not possible to make a clear distinction between the three dimensions because they overlap to some extent and have common points of intersection.

Figure 1: **The three dimensions of sustainability and a selection of indicators**



Source: Own presentations, based on Passet (1979).

The interdependencies within the sustainability triangle can be illustrated using the following example. If a multinational company creates new jobs in a developing or emerging country, it increases the material standard of living and purchasing power locally (**economic dimension**) by means of knowledge and technology transfers. This enables the local population to gain better access to education and health (**social dimension**). As income rises, consumption also increases, which is desirable from a social and economic perspective. In the

short to medium term, more consumption and more production can indeed lead to an increase in CO₂ emission. In the longer term, however, higher incomes allow the local population to invest in more environmentally sustainable goods, such as more efficient air conditioning systems. It also allows to invest in environmental improvements such as water treatment. In addition, the introduction of new technologies by foreign companies often helps to make local production more resource-efficient (**environmental dimension**).

2 Business depends on sustainable development

The business community has a strong self-interest in sustainable development along all three dimensions. For only a sustainable and careful use of the production factors labour, soil and capital can ensure the economic capacity to act in the long term. Sustainability is therefore the basis of entrepreneurial action, as this is the only way to guarantee economic success in the long term. For this reason, far-sighted companies strive not only for a high short-term return on investment. They also have a fundamental interest in satisfied, healthy and well-trained employees. Such employees tend to be more productive and more willing to stay with the company. Furthermore, companies are dependent on an intact environment that will continue to provide relevant natural resources in the future. In addition, entrepreneurial solutions play a decisive role in overcoming environmental and social challenges.

In its 2030 Agenda for sustainable development⁴, the UN made clear that business plays a central role in achieving sustainable development goals. In its view, international trade is a driving force for inclusive economic growth, poverty reduction and the promotion of sustainable development.

However, as trade is a broad concept, it includes an exchange of a wide range of goods (imports and exports). It serves both the production of new goods and their consumption, thus creating important benefits for people. But it is by no means limited to material things. It also includes foreign direct investment and the cross-border provision of services, for example when Swiss specialists repair a machine in another country or advise foreign companies on risk insurance.

3 Import and export of goods increases prosperity

The exchange of material and immaterial goods increases the prosperity of all countries involved, as each trading partner will only produce what it can do best in relative terms. This specialisation of individual countries leads to an international division of labour: goods are imported when their domestic production is too expensive. On the other hand, goods are exported if their production at home is cheaper than abroad. Imports also increase the choice of goods at

⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>.

home and lower prices for consumers. And exports have a positive effect on employment as well. This increases the income of the local population. The import and export of goods thus increases the overall prosperity of all trading partners involved. As a result of the global trade in goods and services, local companies are also integrated in international value chains.

4 Increased trade stimulates competition and thus progress

The specialisation of countries means that certain sectors of the economy are increasingly exposed to greater competition, including from abroad. Individual domestic suppliers may be forced out of the market as a result. Nevertheless, the long-term effects of increased competition are generally positive. Companies are forced to undergo a constant process of renewal. The resulting improvements in production processes not only disrupt existing structures, but also drive economic and technical progress in the market. As a result, particularly innovative domestic suppliers are successful and, thanks to technological and methodological advances, are able to establish themselves in the market, thereby increasing their productivity. This in turn generates additional revenues, which can eventually be redirected to new investments and ultimately create new jobs.

5 Foreign direct investment generates much more than just jobs

Global trade also includes foreign direct investment. This category of investment is made by Swiss companies with the intention of acquiring a lasting share in a company abroad or establishing a new company. Foreign direct investment has both direct and indirect effects. For example, a direct effect is generated when a company opens a branch abroad, employs staff locally and pays their wages. A number of studies have shown that foreign companies in developing and emerging countries tend to pay higher wages than domestic ones.

Figure 2: Effects of foreign direct investment

	Direct	Indirect			
	Capital transfer	Knowledge transfer	Labour mobility	Competition	Access to export markets
Description	+ more jobs + more income opportunities	+ foreign companies teach more productive methods [demonstration effect] + Domestic companies imitate [imitation effect]	+ Skilled workers trained by foreign companies change jobs	+ Foreign companies increase competition	+ Domestic companies can use infrastructure and network of foreign companies
Effect	+ increasing GDP	+ productivity, efficiency and innovation increase	+ productivity, efficiency and innovation increase	+ productivity and efficiency increase - crowding-out effects, domestic companies lose market share	+ Higher GDP and economies of scale

Source: own presentation, base on Lenaeris & Merievede (2011).

Foreign direct investment has an indirect impact via so-called spillover effects, also known as externalities. In the case of spillover effects, certain influencing factors (such as the production or consumption of goods) have positive or negative effects on other factors. A positive spillover effect occurs, for example, when a Swiss company trains employees abroad, thereby increasing local knowledge about more efficient production methods. At the same time, air pollution caused by a factory abroad represents a negative spillover effect. In both cases, the advantages or disadvantages are not accounted for in the price, which is why they are external.

6 Positive structural effects of direct investment

The second figure shows the four different types of spillover effects foreign direct investment can have. For example, foreign companies can bring new technologies and knowledge to a country (**knowledge transfer**). This increases the productivity of the local economy. Foreign companies can also train employees, who then move to local companies in the target country (**labour mobility**). New market entrants also increase **competition**, which in turn increases productivity and efficiency in the market. In addition, the influx of foreign companies makes it easier for domestic firms to **access export markets** because they can use the infrastructure and networks of foreign companies for their own purposes.

Foreign direct investment also facilitates the integration of local companies in international value chains. Thanks to positive spillover effects, even companies that act as suppliers or customers of foreign subsidiaries benefit.

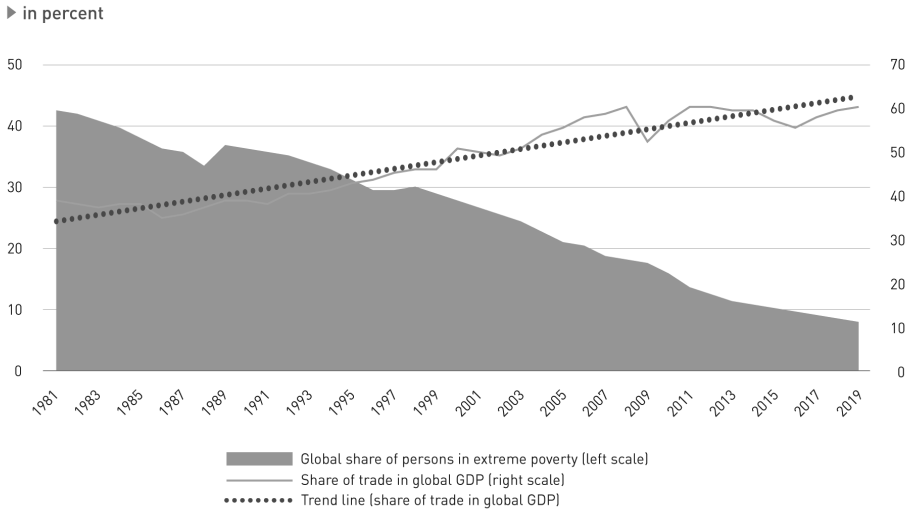
7 Economic dimension: Open markets reduce poverty

Kofi Annan, former UN Secretary-General, once said: *“Open markets offer the only realistic hope for lifting billions of people in developing countries out of poverty while maintaining prosperity in the industrial world”*. He firmly believed that the cause of poverty and underdevelopment is not too much trade, but too little trade, and therefore always advocated the dismantling of trade barriers. Science confirms this statement: open markets and trade have a positive effect on a country’s economic development. For example, they directly increase per capita GDP growth, equity investment and productivity. They also reduce structural unemployment and thus poverty.

Worldwide, the proportion of people affected by extreme poverty has fallen sharply in recent decades. Whereas, in 1981, 42.5% of all people lived in extreme poverty, this figure dropped to just 9.2% in 2017 (see figure 3). Thus, the global poverty rate in 2017 was lower than ever before. For 2019, the global poverty rate is predicted to fall to 8.2%. Since the early 1990s, a total of more than one billion people has been lifted out of poverty.

At the same time, the share of trade in global economic growth has increased significantly since 1980. Between 2000 and 2018, the value of the exports of the least developed countries has increased more than six-fold (from 41 to 257 bn USD).

Figure 3: **Development of poverty and world trade since 1981**



Source: World Bank (2020).

Trade plays a crucial role in poverty reduction. A study on African countries shows that trade openness and the structural change it triggers reduce poverty in the longer term and that the private sector contributes significantly to poverty reduction. The World Bank and the World Trade Organization (WTO) draw the same conclusion⁵: the expansion of international trade and the growth stimuli, productivity gains and income increases resulting from it are essential to reducing poverty worldwide. In 2018, the organisations published a joint report⁶ that provides eight case studies to show in concrete terms the contribution of trade to poverty reduction in developing countries. According to a World Bank study⁷, per capita GDP in a country increases by 1% if its integration in global value chains increases by 1%.

⁵ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/726971467989468997/pdf/97607-RE-PLACEMENT-The-Role-of-Trade-in-Ending-Poverty.pdf>.

⁶ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/968461544478747599/pdf/132833-REVISED-TradePovertyWBWTONew.pdf>.

⁷ <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020>.

8 Social dimension: Market openness increases the quality of life

Furthermore, open markets have predominantly positive effects on social sustainability. They increase the population's access to education, especially for women. In addition, market openings go hand in hand with greater participation of women in the labour market and reduce child labour. Since 1990, life expectancy in the least developed countries has risen by an average of 13 years and the global mortality rate of children under five years has fallen by almost 60%.

The social aspects are part of the Human Development Index (HDI)⁸, which measures the social progress of countries. Various studies have come to the same conclusion: there is a positive correlation between trade and HDI. For example, it has been found that an inflow of foreign direct investment has a positive effect on the development of the HDI in Africa. A look at developing countries since 1991 confirms this positive relationship: the stock of foreign direct investment has increased substantially in these countries, while the HDI has also developed positively in the same countries.

9 Pioneering instrument: EFTA-Indonesian Free Trade Agreement

Free trade is necessary for more sustainability – but trade rules by themselves can do even better. Among the best examples is the recent Comprehensive Economic Partnership Agreement between EFTA and Indonesia (CEPA). CEPA sets high sustainability standards as a requirement for the preferential custom treatment of imported palm-oil. This palm-oil will be certified independently. Sustainable palm-oil costs more to produce and a preferential custom treatment will support the investments needed in Indonesia to improve sustainability.

Realistically, such an approach will not be possible for all products. Thus, other instruments and initiatives will be needed as well. If we accept the notion of sustainability as a continuous transformation process, we might establish platforms between trade partners to match sustainability initiatives, to exchange learnings or to launch joint research and innovation projects.

We don't need lengthy scouting for business opportunities. Example: The decarbonisation of our societies needs enormous investment in new technologies, goods and services. More international cooperation among the best teams will save time and resources.

Trade will be key to because we can't afford to wait 250 years until effective solutions reach all corners of our planet.

⁸ <https://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>.

10 References

- World Bank Group/World Trade Organization (2018), Trade and poverty reduction: new evidence of impacts in developing countries, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/968461544478747599/pdf/132833-REVISED-TradePovertyWBWTONew.pdf>.
- World Bank Group (2020), World Development Report 2020 Trading for Development in the Age of Global Value Chains, <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020>.
- World Trade Organization (2015), The Role of trade in ending poverty, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/726971467989468997/pdf/97607-REPLACEMENT-The-Role-of-Trade-in-Ending-Poverty.pdf>.

Nachhaltigkeit und internationaler Handel: Wie lässt sich das verstärken?

Der internationale Handel ist ein treibender Faktor für Wachstum. Wachstum ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Nachhaltigkeit. Um den Handel zu einem ausreichenden Faktor für Nachhaltigkeit zu machen, brauchen wir Rahmenbedingungen, die die soziale, ökologische und wirtschaftliche Entwicklung fördern. Nationale und internationale Politiken sollten sich mit Zielkonflikten befassen und verstärkende Effekte unterstützen. Auch Freihandelsabkommen müssen einen Beitrag leisten – das jüngste Abkommen zwischen der EFTA und Indonesien ist ein wegweisendes Beispiel.

JEL Code: F18

Protectionism and Trade in Renewable Energy Infrastructure

Anne Ong Lopez

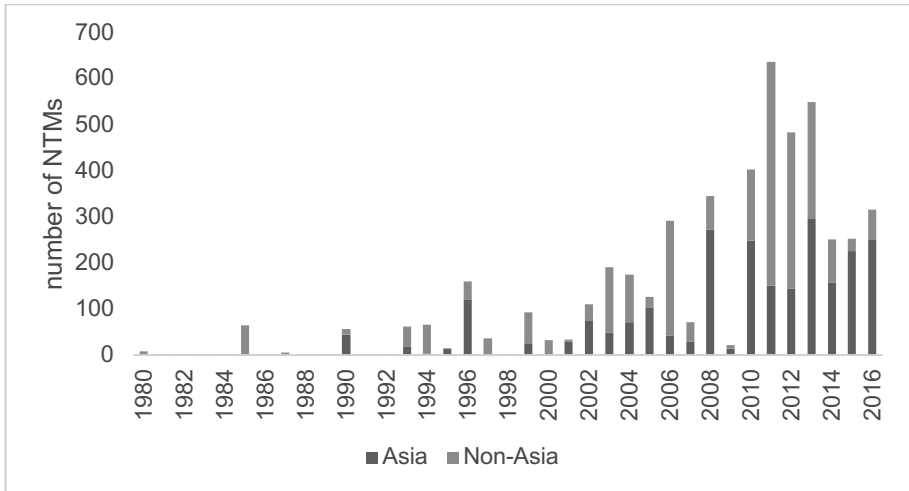
International trade in renewable energy infrastructure is essential for countries to meet their development and environmental objectives. This paper explores the role of protectionism in renewable energy. Using detailed product-level data, it presents evidence that burdensome measures negatively impact trade flows. Results further suggest that these measures may have heterogeneous impact on exporting countries depending on their level of development.

Development of renewable energy (RE) infrastructure is essential for countries to meet their development and environmental goals, particularly the commitments under the 2015 Paris Agreement and the United Nations' Sustainable Development Goals (SDGs). Against the backdrop of growing RE demand, countries have put in place measures aiming to develop domestic capabilities in RE infrastructure, for example, through local content requirements (LCRs), subsidies, or favorable access to financing. These measures do have some elements of protectionism. Countries have also established regulations on RE goods imports under the rationale of consumer safety and environmental protection. In fact, non-tariff measures (NTMs)¹ in RE infrastructure have been increasing globally, and one sees similar trends in Asia (Figure 1: Number of Non-tariff Measures on Imports of Renewable Energy Goods¹). Also, Asia accounts for over three-quarters of NTMs in the RE sector between 2014 and 2016.² Both developed and developing economies have been contributing to the increase in NTMs.

¹ NTMs are non-tariff policy measures that have a potential impact on trade flows, such as quotas, price controls, or technical measures intending to achieve non-trade goals, ie, health and environmental protection (UNCTAD, 2018). While NTMs do not necessarily entail an adverse impact on trade, there are some cautionary tales about NTMs. First, many NTMs are perceived to have protectionist intent (UNCTAD, 2018). Second, NTMs may be in excess of what is needed to achieve the objective of protecting the public, thereby potentially creating distortive effects. Compliance with technical NTMs requirements, such as sanitary and phytosanitary measures (SPS) or technical barriers to trade (TBTs), may be costly and time-consuming (Kee & Nicita, 2016). Finally, NTMs, particularly import-related ones, are reflective of market access conditions in the country (ERIA, 2019).

² Identification of RE products relies on the Combined List of Environmental Goods (CLEG) (see Garsons, 2019 and Sauvage, 2014). Out of 248 environmental products, there are 54 renewable energy goods at the HS-6 product line.

Figure 1: **Number of Non-tariff Measures on Imports of Renewable Energy Goods**



NTM = non-tariff measures

Source: UNCTAD TRAINS NTMs Database.

Note: The chart presents the number of outstanding NTMs by the year of implementation. Data is as of the most recent NTM survey per country. One NTM is counted if the importing country has an NTM for any exporting country for a given combination of NTM type and HS6-level product.

One rationale for the use of incentives promoting RE is that its use can boost local industries and local demand, thereby improving competitiveness in the RE infrastructure over time. Nevertheless, one countervailing rationale is that protectionism can increase the costs of production for importers. Higher input costs can be passed on to consumers and that goes against the objective of enabling affordable energy access to households and industry.

Protectionism may also have implications for countries' commitments under the Paris agreement and the SDGs. (WTO, ITC, UNCTAD, 2019) notes that international trade is a means to help countries access products and services needed for sustainable development. By the same token, potential trade barriers may stifle RE trade and investments, and thus RE development to meet the SDGs. SDG 7, which is about 'ensuring access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all', has a focus on RE. Specifically, SDG 7.2 aims to 'increase substantially the share of renewable energy in the global energy mix by 2030'.

In contrast to NTMs, there is a declining trend in import tariffs – a direct form of protectionism – for RE products. Since the creation of GATT in 1948 as well as the subsequent trade liberalisation efforts by WTO members around the world, tariffs have been reduced across all (non-agricultural) products, including among RE goods. Notwithstanding these positive developments, there were trade tensions in recent years between the United States and its major trading partners (eg, China) which have led to some reversal: an escalation in

tariffs. Some of these involve trade in RE infrastructure, such as steel imports for wind turbines, and solar panels.

Our analysis of whether trade barriers, such as tariffs and NTMs, affect global trade in RE infrastructure goods shows that NTMs³ and tariffs are important trade costs that cannot be overlooked. A 10% increase in tariffs is associated with an estimated 6.8% decrease in trade flows. Further, when a country imposes an additional NTM, this is associated with RE sector imports lower by an estimated 4.9%. Expressing the cost of NTMs in tariff terms, one additional NTM is equivalent to a 10% tariff increase of 0.72 times. This means that the negative impact of one additional NTM is equivalent to about three-quarters of a 10% tariff increase.

A further exploration of whether NTMs and tariffs have differential impact for exporting countries shows that NTMs imposed on developing economies are associated with trade reduction of about 5.5% compared with 4.5% reduction for NTM-affected imports from developed countries. However, the difference between these coefficients is not statistically significant, suggesting that NTMs may actually have a similar adverse effect on import performance across countries. Regarding tariffs, trade is reduced more for goods that come from developing countries compared with those from developed economies. The difference between these regression coefficients is statistically significant, suggesting that the adverse impact of tariffs may be more acute for developing exporters than developed ones. One possible reason why tariffs affect developing country exports more is the volume channel: developing countries are exporting more products protected by tariffs. As much as 80% of developing countries' exports is subject to tariffs, compared with 56% of exports by developed countries. Also, a significant share (about 60%) of developing countries' exports go to other developing countries, which tend to implement higher tariff rates.

Taken together, results show that NTMs and tariffs in RE infrastructure are trade-restrictive for exporting countries regardless of their development status, but exposure to tariffs is more detrimental for developing countries than for developed ones.

Our analysis points to the need to lower trade costs in order to support RE development and help reach the SDGs. Specifically, countries may effectively boost trade flows by further reducing excessive protectionist measures. In line with the East Asian industrialisation experience (eg, Japan, Singapore, South Korea), countries have grown through key measures that facilitate foreign trade and investments, such as enhancing productive infrastructure. Possible alternatives to achieve similar economic goals without protectionist measures could be considered, such as improving domestic manufacturing capabilities of RE sectors through technological skills trainings (OECD, 2015) and harmonizing RE infrastructure standards.

³ We measure the prevalence of NTMs by the total number (count) of NTMs for a particular combination of a country pair and a product group.

References

- BNEF (2017), Local Content Rules-Their Strengths and Weaknesses.
- BNEF (2018), June 4), China Solar Set for a Hard Landing Without Clear Outlook.
- Disdier, A.-C., Fontagne, L., Mimouni, M., (2008), The Impact of Regulations on Agricultural Trade: Evidence from the SPS and TBT Agreements.
- ERIA (2019), Regional Integration and Non-Tariff Measures in ASEAN. Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.
- Fajgelbaum, P. D., Goldberg, P. K., Kennedy, P. J., Khandelwal, A. K., (2019), The Return to Protectionism. NBER Working Paper No. 25638.
- Frankfurt School-UNEP Centre and BNEF (2018), Global Trends in Renewable Energy Investment 2018.
- Garsous, G., (2019), Trends in policy indicators on trade and environment. OECD Trade and Environment Working Papers 2019/01.
- Gaulier, G., Zignago, S., (2010) BACI: International Trade Database at the Product-level.
- Grubler, J., Ghodsi, M., Stehrer, R., & Reiter, O., (2017), The Evolution of Non-Tariff Measures and their Diverse Effects on Trade. wiiw Research Report 419.
- Hoekman, B., Nicita, A., (2008), Trade policy, trade costs, and developing country trade. World Bank Policy Research Working Paper No. 4797.
- IRENA (2019), Renewable Power Generation Costs in 2018. Abu Dhabi.
- Jacob, A., Moller, A. K., (2017), Policy landscape of trade in environmental goods and services. ARTNeT Working Paper Series No. 166.
- Jha, V., (2013), Removing Trade Barriers on Selected Renewable Energy Products in the Context of Energy Sector Reforms: Modelling Environmental and Economic Impacts in a General Equilibrium Framework. ICTSD.
- Kee, H., Nicita, A., (2016), Trade Frauds, Trade Elasticities and Non-Tariff Measures.
- Knebel, C., Peters, R., (2019), Non-tariff Measures and the Impact of Regulatory Convergence in ASEAN. In: Ing, L., Peters, R., Cadot, O., Regional Integration and Non-Tariff Measures in ASEAN. Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, pp. 65–89.
- Kuntze, J.-C., Moerenhout, T., (2013), Local Content Requirements and the Renewable Energy Industry – A Good Match? International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).
- OECD (2015), Overcoming Barriers to International Investment in Clean Energy, Paris: OECD Publishing.
- Santos Silva, J., Tenreyro, S., (2006), The Log of Gravity. *The Review of Economics and Statistics* 88 (4), pp. 641–658.
- Sauvage, J., (2014), The Stringency of Environmental Regulations and Trade in Environmental Goods. OECD Trade and Environment Working Papers 2014/03.
- Shepherd, B., (2016), The Gravity Model of International Trade: A User Guide. Bangkok: UNESCAP and ARTNeT.
- UNCTAD (2015), International Classification of Non-tariff Measures: 2012 version. Geneva.
- UNCTAD (2018), UNCTAD TRAINS: The Global Database on Non-Tariff Measures User Guide (2017, Version 2).
- Wind, I., (2010), HS Codes and the Renewable Energy Sector. ICTSD Programme on Trade and Environment.
- WTO, ITC, UNCTAD (2019), World Tariff Profiles 2019.

Protektionismus und Handel mit Infrastruktur für erneuerbare Energien

Der internationale Handel mit Infrastrukturen für erneuerbare Energien ist für Länder unerlässlich, um ihre Entwicklungs- und Umweltziele zu erreichen. In diesem Papier wird die Rolle des Protektionismus im Bereich der erneuerbaren Energien untersucht. Anhand detaillierter Daten auf Produktebene wird nachgewiesen, dass belastende Maßnahmen die Handelsströme negativ beeinflussen. Die Ergebnisse deuten außerdem darauf hin, dass diese Maßnahmen je nach Entwicklungsstand der Länder unterschiedliche Auswirkungen auf die exportierenden Länder haben können.

JEL Codes: F18, F13, Q42

Climate Innovation for Future: The Chances of New Global Markets for Clean Tech

Bernd Weber

Climate innovations offer companies significant opportunities to open up new foreign markets and make clean tech the export hit of the future. At the same time, on the basis of the social and ecological market economy, they create important incentives to move towards a climate-neutral future. This promotes both sustainable growth and the preservation of prosperity.

Russia's war of aggression in Ukraine and its consequences are a watershed, also for European energy policy. This makes it all the more important to comprehensively accelerate climate innovations in order to achieve climate neutrality, guarantee security of supply, and ensure sustainable competitiveness and affordable energy prices.

When 197 countries committed themselves to reducing greenhouse gas emissions and limiting man-made global warming to well below 2°C in the Paris Climate Agreement in 2015, this was not only a milestone for the combat against climate change. It also has profound impacts on our economy. Since then, decisive regulatory steps have been taken around the world to achieve the ambitious goal of net-zero. The European Union wants to reduce its greenhouse gas emissions by 55% until 2030 compared to 1990 levels and reach climate neutrality by 2050. The European Commission has introduced the Fit for 55 Package of measures intended to set the processes into motion that are necessary to reach this target.

These efforts to reach climate neutrality open up unique new opportunities for promoting sustainable growth within a social and ecological market economy. Climate protection does not mean turning away from economic growth or from market principles, but it rather creates new chances that businesses should take advantage of. The International Energy Agency calculates that almost half of all the innovations we need to achieve net-zero by 2050 have not yet reached market scale¹. Therefore, the current focus must be on driving climate innovations forward, and at a much faster pace than before. Innovations that help to reduce the emission of greenhouse gases will then see an increasing demand around the world. They therefore do not only help fight climate change and enable the achievement of climate neutrality but are also the next big industrial development, giving pioneering regions and companies competitive advantages in future markets.

Climate innovations like green hydrogen solutions, innovative renewable energy production, storage, smart grids or e-mobility have already started to play a significant role in foreign trade. Developing and using such innovations

¹ <https://www.iea.org/reports/clean-energy-innovation>.

is exactly what Europe and countries like Germany or Austria should strive for. In doing so, they will set an example, encouraging other countries to follow suit and adopt the technological solutions developed in Europe. With their dense clusters of industry, renewable energy and science, Germany, Austria and Europe are very well placed in this respect. The goal should be nothing less than technological leadership in climate innovations. The opportunities are enormous: According to a Capgemini study, a consistent focus on climate innovation would create 802 bn EUR in additional GDP in Europe and 11.6 million additional jobs².

Europe needs to become better at scaling up technologies invented here, however. Over the last 10 years, according to a study by *Cleantech for Europe*, the amount invested in cleantech innovations has increased 7.5-fold. This strong increase can be explained, above all, by stronger support (in form of start-up financing) in the early phases. Despite the successes in these early phases, however, young companies are facing difficulties when it comes to scaling up their technologies. As a result, competitive advantages are not exploited, leading to these businesses moving overseas, especially to North America and Asia. This is mainly due to a lack of support at these decisive stages. In the EU, scale-ups of cleantech companies account for only 6.9% of global cleantech growth capital. In the US, it is 54%³. The framework needs to be set right in order to realise this potential, so that Europe not only remains good at inventing cleantech but can also become a global cleantech leader.

Decarbonising the economy is a multi-billion euro market and offers one of the biggest investment opportunities of this decade. While securing that the scale-up of technologies invented in Europe also happens here, policy-makers should strengthen economic incentives for a climate-neutral economy such as carbon trading schemes like the ETS. The underlying guiding principle should be: Climate-protecting economic activity and behaviour must be economically worthwhile. Above all, this also means stimulating the spirit of invention and innovation. This will help businesses and entrepreneurs develop the solutions needed for the transformation.

If the 1.5°C target is to be achieved, we need innovative spirit and entrepreneurship. The decarbonisation of all sectors requires technological leaps that must be driven forward with great vigour. At the same time, this will help us strengthen our competitiveness on the carbon-friendly markets of the future, making climate innovations the next export hit. It is important to immediately create reliable and technologically open framework conditions that consistently promote climate-friendly innovations and advance climate protection worldwide.

² <https://www.capgemini.com/resources/investments-in-next-generation-clean-technologies/>.

³ https://s3.amazonaws.com/i3.cleantech/uploads/additional_resources_pdf/30/230/Cleantech_for_Europe.pdf.

Klima-Innovation für die Zukunft: Die Chancen neuer globaler Märkte für saubere Technologien

Klimainnovationen bieten Unternehmen bedeutende Gelegenheiten, außenwirtschaftlich neue Märkte zu erschließen und dabei Clean Tech zum Exportschlager der Zukunft zu machen. Gleichzeitig schaffen sie auf Grundlage der sozialen und ökologischen Marktwirtschaft wichtige Anreize, auf eine klimaneutrale Zukunft zuzusteuern. Dabei wird sowohl nachhaltiges Wachstum gefördert als auch der Erhalt des Wohlstands gesichert.

JEL Codes: O44, Q02

Verzeichnis der Abbildungen

Aktuelle Entwicklung des Welthandels

Abbildung 1: HWWI-Index der Weltmarktpreise für Rohstoffe	24
Abbildung 2: Real effektive Wechselkurse	25
Abbildung 3: Welthandel und Industrieproduktion	27
Abbildung 4: Reale Entwicklung der Warenexporte	30
Abbildung 5: Reale Entwicklung der Warenimporte	30
Abbildung 6: Handelsbilanz ausgewählter Exporteure, Güter	31
Abbildung 7: Handel der EU-27 nach Verwendungszweck	32

Österreichs Wirtschaftsentwicklung, preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Überblick über die Außenwirtschaft

Abbildung 1: Export- und Importquoten und Güter und Dienstleistungsbilanz	77
Abbildung 2: Energieverbrauch Österreichs	81
Abbildung 3: Absolute und relative nominelle Lohnstückkosten	87
Abbildung 4: Scoreboard der EK: Externes Ungleichgewicht bei Lohnstückkosten	89

Österreichs Warenaußenhandel

Abbildung 1: Aktuelle Entwicklung des österreichischen Warenaußenhandels	95
Abbildung 2: Entwicklung des Saldos der österreichischen Handelsbilanz	103

Österreichs Dienstleistungsverkehr

Abbildung 1: Komponenten der österreichischen Außenwirtschaft	106
Abbildung 2: Entwicklung der Marktanteile im Ausländertourismus in Österreich	109
Abbildung 3: Entwicklung der Reiseverkehrseinnahmen	110
Abbildung 4: Wachstumsbeiträge im sonstigen kommerziellen Dienstleistungsexport Österreichs	112
Abbildung 5: Entwicklung des sonstigen kommerziellen Dienstleistungsexports	114

Aktuelle Entwicklungen der österreichischen Direktinvestitionen

Abbildung 1: Weltweite Direktinvestitionsflüsse und -bestände 119
 Abbildung 2: Österreichische Direktinvestitionsflüsse und -bestände 120
 Abbildung 3: Eigenkapitalzufuhren bei passiven DI von Start-ups
 der Branche „Information und Kommunikation“ 122
 Abbildung 4: Passive Direktinvestitionen nach Komponenten 123
 Abbildung 5: Regionalverteilung passiver Direktinvestitionsbestände 124
 Abbildung 6: Aktive Direktinvestitionen nach Komponenten 126
 Abbildung 7: Regionalverteilung aktiver Direktinvestitionsbestände 126
 Abbildung 8: Erträge passiver Direktinvestitionen 127
 Abbildung 9: Erträge aktiver Direktinvestitionen 127

Globalisation under pressure?

How current megatrends shape the patterns of international trade, capital flows and technology diffusion

Figure 1: Measures implemented by German companies that have
 planned or are about to adjust their supply chains,
 in percent, 2021, survey of more than 4,500 German
 companies with branches and subsidiaries in over
 70 countries 141
 Figure 2: Share of companies that (rather) see the following
 obstacles for datadriven business models, in percent 2020,
 N = 1,054 to 1,228 142
 Figure 3: Direct price per ton CO₂ through tax and emission trading,
 by country 144
 Figure 4: Share of above 65-year-old of 20–64-year-old 145

Near-shoring perspectives in the post-pandemic world and the implications for the Western Balkans

Figure 1: Count of media articles referencing off-shoring and
 re-shoring 154
 Figure 2: Supply-chain problems of German companies 156
 Figure 3: What other countries are German investors considering
 in parallel to the Western Balkans? 156
 Figure 4: How satisfied are German investors with the overall
 experience of working in the Western Balkans? 157
 Figure 5: Why did your company invest in the Western Balkans?
 (multiple options) 157

Great Powers and Globalisation: Spotlight on the United States and China

Figure 1: Undermining Globalisation	170
Figure 2: U.S. Perceptions of China, 1979–2021	171
Figure 3: Expansion of US and Chinese Economy, 1980–2026E	172
Figure 4: Missed Opportunities. Gross domestic product, constant prices, 2015–2026E*	173
Figure 5: Risks to Global Outlook Since 2017	174

America is back – opportunities and challenges for reviving international cooperation

Figure 1: MFN tariff disparities	189
Figure 2: Types of distortionary trade measures implemented, 2009–2021	191

Entrepreneurship in Austria. Results from the largest Austrian business survey

Figure 1: Expectations – balance of positive and negative responses	218
Figure 2: What is causing problems with supply chains and commodity prices?	220
Figure 3: Order situation expectations according to company size	221
Figure 4: Investment volume, expectations by size class	223
Figure 5: Motives for investment in the coming 12 months	223
Figure 6: Investment motives according to size class	224

Sourcing Strategies in Response to COVID-19: Evidence from German Firms

Figure 1: Firm-level survey with German firms on their future sourcing strategy	229
Figure 2: Sourcing strategy across firm size	230
Figure 3: Sourcing strategy and material shortages	231

Next-generation technologies and the future of global trade

Figure 1: Share of ICT goods as a percentage of total trade	235
Figure 2: International Trade in ICT Services (% of total trade in services)	236
Figure 3: International trade in digitally-deliverable services (share, %)	237

Regulating Personal Data: Data Models and Digital Services Trade

Figure 1: Growth of digital and digitally-enabled services trade and data traffic (1990–2017)	248
Figure 2: World map of data models for cross-border data flows, 2019	251
Figure 3: World map of data models for domestic data processing, 2019	251
Figure 4: Bilateral trade in services across data models, 2015	253
Figure 5: Coefficient results from the gravity model of digital services trade and data models	254

The Provision of Service in Global Value Chains

Figure 1: French professional and business services supplied via commercial presence abroad (Mode 3 of GATS)	258
Figure 2: Probability of offshoring services to a destination, by export experience	259

Fighting climate change requires strong green growth policies and trade, not degrowth

Figure 1: Global annual CO ₂ emissions from burning of fossil fuels for energy production (in gigatonnes) and CO ₂ emissions per unit of GDP (in kg per \$PPP)	267
Figure 2: Levelised cost of energy production by source (in USD/MWh)	268

Trade and Climate – The Disrupted Nexus

Figure 1: Links between climate change and trade	276
Figure 2: Key milestones in the pathway to net-zero emissions	280

“Carbon Leakage-Proof” Climate Clubs

Figure 1: “Carbon leakage-proof” CC: Carbon-Pricing Scheme	291
--	-----

Sustainability and International Trade: How to reinforce

Figure 1: The three dimensions of sustainability and a selection of indicators	296
Figure 2: Effects of foreign direct investment	298
Figure 3: Development of poverty and world trade since 1981	300

Protectionism and Trade in Renewable Energy Infrastructure

Figure 1: Number of Non-tariff Measures on Imports of Renewable Energy Goods	304
--	-----

Verzeichnis der Tabellen

Aktuelle Entwicklung des Welthandels

Tabelle 1:	Globales BIP-Wachstum 2018–2021 und Ausblick 2022–2023	22
Tabelle 2:	Entwicklung des Warenhandels 2020 in ausgewählten Ländern	39
Tabelle 3:	Entwicklung des Dienstleistungshandels 2020 in ausgewählten Ländern	40

Österreichs Wirtschaftsentwicklung, preisliche Wettbewerbsfähigkeit und Überblick über die Außenwirtschaft

Tabelle 1:	Ergebnisse der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung	75
Tabelle 2:	Entwicklung wichtiger nomineller und realer Kenngrößen des österreichischen Außenhandels	76
Tabelle 3:	Sektorale Aufgliederung des Güterhandels Österreichs mit Russland	78
Tabelle 4:	Sektorale Aufgliederung des Dienstleistungshandels Österreichs mit Russland	79
Tabelle 5:	Erdgasabhängigkeit österreichischer Industriesektoren	81
Tabelle 6:	Nomineller Güterexport nach Zielländern und Wirtschafts- sektoren	83
Tabelle 7:	Nominelle Dienstleistungsexporte nach Zielländern und Wirtschaftssektoren	84
Tabelle 8:	Ausgewählte Indikatoren der preislichen Wettbewerbs- fähigkeit Österreichs und Marktanteilsentwicklung der österreichischen Exporte	86

Österreichs Warenaußenhandel

Tabelle 1:	Top-10-Exportländer Jänner bis Dezember 2021	96
Tabelle 2:	Aktuelle Dynamik des österreichischen Warenexports in ausgewählten Sektoren	99

Aktuelle Entwicklungen der österreichischen Direktinvestitionen

Tabelle 1:	Veränderungsrechnung passive Direktinvestitionen 2021	121
Tabelle 2:	Veränderungsrechnung aktive Direktinvestitionen 2021	124
Tabelle 3:	Wechselkurseffekte bei aktiven Direktinvestitionen	125

Globalisation under pressure?

How current megatrends shape the patterns of international trade, capital flows and technology diffusion

Table 1: How current megatrends affect the patterns of globalisation 139

Entrepreneurship in Austria. Results from the largest Austrian business survey

Table 1: Main Challenges by company size 219
Table 2: Supply chain problems and energy/raw material prices issues by sector 220
Table 3: Expectations: Balance of positive and negative responses 222

Next-generation technologies and the future of global trade

Table 1: Main features of data models 249

Autorenverzeichnis

Herausgeber

Ernest Gnan (OeNB)
Christoph Schneider (Economica)
Claudia Stowasser (WKÖ)

Schriftleitung

David Haberle (WKÖ)
Claudia Stowasser (WKÖ)

Autorinnen und Autoren

Lisandro Abrego (IMF)
Jan Atteslander (economiesuisse)
Andreas Baur (ifo)
Giuseppe Berlingieri (ESSEC Business School)
Thomas Cernohous (OeNB)
Elisabeth Christen (WIFO)
Matthias Diermeier (iw Köln)
Elena Ellmeier (OeNB)
Marc Engelhard (economiesuisse)
Martina F. Ferracane (EUI)
Lisandra Flach (ifo)
Simon Fleischmann (WKÖ)
Claudia Huber (WKÖ)
Michael Hüther (iw Köln)
Branimir Jovanović (WIIW)
Tim Joris Kaiser (Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich)
Sophia Kluge (AHK Serbien)
Angelika Knollmayer (OeNB)
Florian Koller (WKÖ)
Robert B. Koopman (WTO)
Irene Langer (WIFO)
Klaas Lenaerts (Bruegel)
Luca Marcolin (OECD)
Erik van der Marel (ECIPE)
Martin Menner (cep)
Zach Meyers (CER)
Garth P. Nicholls (IMF)

Anne Ong Lopez (AIIB)
Emanuel Ornelas (Sao Paulo School of Economics-FGV)
Hector Perez-Saiz (IMF)
Leonhard Pertl (WKÖ)
Mark Purdy (Purdy & Associates)
Christian Ragacs (OeNB)
Mario Ramò (economiesuisse)
Götz Reichert (cep)
William A. Reinsch (CSIS)
Luisa Santos (BusinessEurope)
Stefan P. Schleicher (Universität Graz)
Tamara Schranz (WKÖ)
Susanne Schrott (WKÖ)
Robert Stehrer (WIIW)
Dan Steinbock (Difference Group)
Claudia Stowasser (WKÖ)
Simone Tagliapietra (Bruegel)
Barbara Tasch-Ronner (WKÖ)
Klaus Vondra (OeNB)
Nina Vujanović (WIIW)
Marco Wagner (Commerzbank)
Patricia Walter (OeNB)
Bernd Weber (EPICO KlimaInnovation)
Julia Wörz (OeNB)
Benjamin Wolf (WKÖ)
Guntram B. Wolff (Bruegel)
Pascal Wüthrich (economiesuisse)
Olga van Zijverden (DIHK)

Schwerpunkt Außenwirtschaft 2021/2022

Die letzten zweieinhalb Jahre haben uns daran erinnert, wie fragil das globale politische, wirtschaftliche und finanzielle System ist: aufeinanderfolgende Wellen der Corona-Pandemie, ein ständiges Auf und Ab der Wirtschaftstätigkeit, schwerwiegende Unterbrechungen der globalen Wertschöpfungsketten, der brutale Schock des Russland-Ukraine-Konflikts und seine wirtschaftlichen Folgen. Dies alles hat eine intensive Diskussion über weitreichende und dauerhafte Auswirkungen auf die politische, militärische, wirtschaftliche und finanzielle Weltordnung ausgelöst. Der Welthandel und die wirtschaftliche Verflechtung werden nicht mehr als Garant für Frieden und gegen militärische Konflikte gesehen. Im Gegenteil, die Einschränkung der globalen Handels- und Finanzbeziehungen wird dazu genutzt, militärische Aggressionen zu sanktionieren. Dies ist zwar nicht neu, aber das Ausmaß ist in der neueren Geschichte beispiellos. Infolgedessen steht der Welthandel vor neuen Herausforderungen und vor allem Europa vor der Notwendigkeit, seine Energieversorgung und seine Energiepolitik im Allgemeinen grundlegend zu überdenken.

Vor diesem Hintergrund lautet das diesjährige Spezialthema von „Schwerpunkt Außenwirtschaft“ „Reglobalisation: Changing Patterns“. Die Beiträge gliedern sich in drei große Themenbereiche: erstens die Rolle der Politik: Wie verändern sich die globalen Handelsströme, wenn sich die politische Landschaft verändert? Welche Rolle spielen die „Supermächte“ USA und China bei der Gestaltung der Zukunft des Welthandels? Und gelten die Vorteile des Freihandels immer noch? Der zweite Bereich befasst sich mit der Rolle des Unternehmertums: Wie gehen die Unternehmen mit den großen Unsicherheiten im globalen Umfeld um, einschließlich der Unterbrechungen in den globalen Wertschöpfungsketten? Wie werden neue Technologien die Zukunft des Welthandels beeinflussen? Wie werden sich neue Zahlungsmodalitäten auf den Welthandel auswirken? Welche Rolle sollte der Datenschutz spielen? Wie werden die Dienstleistungen beeinflusst? Der dritte Teil widmet sich dem wichtigsten Thema unserer Zeit, der Rolle des Klimawandels und des Klimaschutzes für die Gestaltung der künftigen Entwicklung des Welthandels.

Schwerpunkt Außenwirtschaft 2021/2022 beschäftigt sich mit diesen und weiteren Themen, wie der aktuellen Situation und den Rahmenbedingungen des Welthandels sowie der Außenwirtschaft in Österreich.

ISBN 978-3-7089-2288-1



facultas.at

