

Der globale Handel und die Handelspolitik in Zeiten von COVID-19

Harald Oberhofer

Wirtschaftsuniversität Wien (WU)
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)

Der Welthandel wird von COVID-19 stärker betroffen sein als die Gesamtproduktion von Waren und Dienstleistungen. Aktuelle Studien gehen von einem Rückgang der globalen Handelsströme von 11% bis 30% für das Jahr 2020 aus. Für Österreich als kleine offene Volkswirtschaft führt dies zu zusätzlichen Herausforderungen. Dieses Policy Brief gibt einen Überblick über die möglichen Handelseffekte von COVID-19 für die globale und österreichische Wirtschaft und betrachtet insbesondere den Warenhandel, die Tourismusbranche und die ausländischen Direktinvestitionen. In einem weiteren Abschnitt wird ein Überblick über die handelspolitischen Entwicklungen während der COVID-19-Pandemie gegeben und ein besonderer Fokus auf sensible Produkte aus dem Gesundheitsbereich und auf Lebensmittel gelegt. Aus den Erfahrungen mit der COVID-19-Pandemie können Lehren für die internationale Handelspolitik und die EU gezogen werden. Wie diese Lehren aussehen und welche Politikmaßnahmen ergriffen werden könnten, wird in einem abschließenden Kapitel behandelt und diskutiert.

1. Einleitung

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie hat den Großteil der globalen Wirtschaft zum Erliegen gebracht. Mit China, Japan, den USA, Brasilien und Europa hat die Pandemie die größten Volkswirtschaften der Welt zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfasst. Die überwältigende Mehrheit der betroffenen Länder hat restriktive Ausgangs- und Verkehrsbeschränkungen eingeführt. Vielen Wirtschaftsbereichen – darunter vor allem den (persönlichen) Dienstleistungen – wurde die Geschäftsgrundlage gesetzlich auf einer temporären Basis entzogen. Bis Mai entspannte sich die Situation in einer Vielzahl der asiatischen und einigen europäischen Staaten in medizinischer Hinsicht soweit, dass diese Länder die inländische Wirtschaft langsam wieder hochfahren konnten.

Die Konsequenzen der COVID-19-Schutzmaßnahmen für die globale Wirtschaft und den internationalen Handel wurden vor allem in der Akutphase der Pandemie in der wirtschaftspolitischen Debatte fast gänzlich ausgeblendet. Die gesundheitspolitischen Maßnahmen wurden fast ausschließlich auf nationalstaatlicher

Ebene beschlossen. So wurden etwa innerhalb der Europäischen Union (EU) und dem Schengen-Raum Grenzen geschlossen, der Flugverkehr eingestellt und auch Warenkontrollen im grenzüberschreitenden Handel eingeführt. Darüber hinaus wurden z.B. von den USA oder Deutschland auch Exportbeschränkungen für medizinische Schutzausrüstung eingeführt. Andere Länder wie etwa Polen und Tschechien beschlagnahmten Schutzmaterialien sogar im Transitbereich. Erst Anfang Juni begannen die restriktiven Einschränkungen des europäischen Binnenmarkts durch Öffnungsschritte abzunehmen.

Politische Überlegungen zur Rückverlagerung von Produktionen in sensiblen Bereichen wurden von einigen Staaten angeregt, auch ausländische Investitionsbeschränkungen wurden in Kraft gesetzt. Viele dieser Maßnahmen sind mit einer zeitlichen Befristung versehen, könnten allerdings die Erholung der Wirtschaft nach der überstandenen COVID-19-Pandemie beeinträchtigen. Grundsätzlich stellt sich die Frage, welche Lehren man aus der COVID-19-Krise für die Gestaltung des globalen Handelssystems ziehen kann und welche notwendigen Anpassungen in der Handelspolitik dadurch notwendig werden.

Dieses Policy Brief diskutiert auf Basis von aktuell verfügbaren Daten und Zahlen sowie bereits bestehender Szenarioanalysen die möglichen Konsequenzen der COVID-19-Pandemie für den internationalen Handel sowie die ausländischen Direktinvestitionen (FDI) und legt dabei einen Fokus auf Österreich. In einem weiteren Schritt sollen die aktuellen handelspolitischen Maßnahmen, welche als Reaktion der COVID-19-Krise umgesetzt worden sind, systematisiert und ökonomisch bewertet werden. Im letzten Abschnitt wird ein Ausblick darauf gegeben, wie eine Post-COVID-19-Handelspolitik auf der globalen und der EU-Ebene aussehen könnte.

2. Die Handels- und Direktinvestitionseffekte von COVID-19

Eine Einschätzung der gesamten ökonomischen Folgen der COVID-19-Pandemie für die Weltwirtschaft und die Handels- und FDI-Beziehungen ist zum aktuellen Zeitpunkt mit Risiko und Unsicherheit behaftet. Zum einen erlaubt es die aktuelle Datenlage nur sehr bedingt, die bereits realisierten Rückgänge in den internationalen Handelsströmen vollständig abzubilden. Offizielle Daten von Statistik Austria zur Entwicklung des österreichischen Außenhandels liegen aktuell zum Beispiel nur für das erste Quartal 2020 und somit nur teilweise für die Monate mit starken Wirtschaftsbeschränkungen vor.¹

Zum anderen herrscht aktuell eine große Unsicherheit über die Dauer und die Tiefe der globalen Rezession, die durch COVID-19 verursacht wird (Wolfmayr, 2020B). Die gängigen Indikatoren zur Bewertung von ökonomischer Unsicherheit erreichten im März 2020 Werte, die das Niveau während der Finanzmarktkrise oder der europäischen Staatsschuldenkrise deutlich überstiegen (Baker et al., 2020). Entscheidende Unsicherheitsfaktoren sind hier etwa, ob, und wenn ja, welche Länder von einer "zweiten Infektionswelle" getroffen werden und wie stark sich die Einkommen infolge der Krise verringern werden. Die Nachfrage nach Investitionsgütern, die für den österreichischen Export besondere Bedeutung aufweisen, wird darüber hinaus maßgeblich von der Dauer der Krise bestimmt werden (Wolfmayr, 2020B). Auch kann aktuell nur grob abgeschätzt werden, wie sich der Tourismus in den nächsten Monaten und darüber hinaus entwickeln wird (siehe Kapitel 2.2).

Diese Kombination von kaum verfügbaren Echtzeitindikatoren für die aktuelle globale und außenwirtschaftliche Lage und einem ungewöhnlich hohen Maß an wirtschaftlicher Unsicherheit verunmöglicht die Anwendung klassischer Prognoseverfahren für die Abschätzung der Entwicklung im heurigen Jahr. Um trotzdem

eine Einschätzung der möglichen COVID-19-Folgen abgeben zu können, kommen in den verfügbaren Arbeiten so genannte Szenarioanalysen zum Einsatz. In diesen werden unterschiedliche Tiefen sowie Zeitdimensionen der COVID-19-Pandemie unterstellt und daraus die Folgen für den internationalen und den österreichischen Außenhandel oder den Tourismus abgeleitet. Dieses Policy Brief bezieht sich auf diese Szenarien und gibt einen Überblick über mögliche (kurzfristige) Auswirkungen von COVID-19 für die österreichische Außenwirtschaft.

2.1 Außenhandelseffekte der COVID-19-Pandemie

Bereits das Jahr 2019 war durch eine relativ gedämpfte Entwicklung der Weltwirtschaft, der globalen Handelsströme und der österreichischen Exporte und Importe geprägt. Die Hauptursachen hierfür waren die Handelskonflikte der USA mit China sowie der EU und die Unsicherheit über den Brexit, also den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU (Oberhofer et al., 2020).

2.1.1 COVID-19 und die globalen Wertschöpfungsketten

Mit dem Ausbruch von COVID-19 am Beginn des Jahres 2020 und der zunächst regional begrenzten Betroffenheit Asiens, vor allem Chinas, änderte sich das Risikoumfeld. Es stellte sich die Frage, wie stark die globalen Wertschöpfungsketten durch die Stilllegung der Produktion in der Region Wuhan und anderen Teilen Chinas und Asiens negativ beeinflusst werden und damit zu einer Abnahme der internationalen Handelstätigkeit führen können.

Für diesen Effekt von COVID-19 liegt auf Grund des zeitlichen Ablaufs bereits aggregiertes Datenmaterial vor. So zeigen aktuelle Zahlen von Eurostat, dass die Importe und Exporte mit Drittstaaten von Jänner bis März 2020 zurückgegangen sind. So belief sich der saisonbereinigte Gesamtwarenhandel (Importe plus Exporte) der EU mit allen Drittstaaten außerhalb der EU im Jänner 2020 auf 252 Mrd. € und reduzierte sich im März 2020 auf 228 Mrd. €. ² Dies entspricht einem saisonbereinigten Rückgang des Extra-EU-Handels um rund 9,5%. Besonders stark eingebrochen ist (in absoluten Werten betrachtet) der Handel mit Maschinen und Fahrzeugen (Exporte -20%, Importe -15%) sowie mit anderen Industrieprodukten (Exporte und Importe jeweils -16%).

Die vorläufigen österreichischen Handelsdaten von Statistik Austria für Jänner und Februar 2020 zeigen ein ähnliches Bild.³ So haben sich die österreichischen Importe aus den Nicht-EU-Ländern in diesen beiden Monaten im Jahresvergleich um 9,4% reduziert. Im Februar

¹ http://www.statistik.at/web_de/presse/123371.html.

² <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200522-1?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2Fde%2Fhome>.

³ https://www.statistik.at/web_de/presse/123070.html.

war der Rückgang stärker ausgeprägt und belief sich auf 16%. Die Daten für Österreich belegen jedoch auch, dass der Intra-EU-Handel ebenfalls bereits in den ersten beiden Kalendermonaten des Jahres 2020 durch die COVID-19-Pandemie beeinträchtigt wurde. So sanken im Jahresvergleich die österreichischen Importe aus den EU-Mitgliedsländern um 4,7%, die Exporte um 4,9%. Dieses Ergebnis mag auf den ersten Blick überraschen, war die EU zu diesem Zeitpunkt ja noch nicht direkt vom SARS-CoV-2 Virus betroffen. Teilweise kann der Rückgang im Intra-EU-Handel mit großer Wahrscheinlichkeit mit dem negativen Einfluss der stockenden Lieferketten und den ausbleibenden Vorprodukten aus China und anderen asiatischen Volkswirtschaften für die Produktion in der EU erklärt werden. Ob noch andere Faktoren, etwa ein auch in Europa möglicherweise stattgefundenen Anstieg der ökonomischen Unsicherheit, ebenfalls eine Rolle spielte, kann auf Basis der verfügbaren aggregierten Information nicht direkt beantwortet werden.

Die aktuellsten Außenhandelsdaten der Statistik Austria berücksichtigen das gesamte erste Quartal und somit zusätzlich auch den März. Für die Hälfte dieses Monats waren die restriktiven Ausgangs- und Reisebeschränkungen sowie Grenzkontrollen in Kraft. Im Vorjahresvergleich sind im März 2020 die Importe um 8% und die Exporte um 5,2% geringer ausgefallen. Überdurchschnittlich stark sanken in diesem Monat die Importe aus der EU (-9,4%) sowie die Exporte in Drittstaaten (-7,9%). Hieraus lässt sich ableiten, dass die gesundheitspolitischen Maßnahmen vor allem die Einfuhr von Waren aus unseren Nachbarstaaten und wichtigsten Handelspartner erschwert haben. Die Rückgänge der Ausfuhren in Drittstaaten könnten mit der rückläufigen ausländischen Nachfrage sowie der eingeschränkten Produktionsmöglichkeiten im Inland in Zusammenhang stehen. Für die Monate April und Mai ist auf Grund der Gesamtsituation und den verschärften europa- und weltweiten Lockdown-Maßnahmen von einem noch stärkeren Handelsrückgang auszugehen. Prognosen der österreichischen Nationalbank gehen etwa von (unbereinigten) Rückgängen im Vorjahresvergleich von mehr als 25% im April und circa 20% im Mai aus.⁴ Die tatsächlich realisierten Zahlen liegen jedoch erst in Wochen beziehungsweise Monaten vor.

2.1.2 Der COVID-19-Lockdown in Europa und der grenzüberschreitende Handel

Noch schwieriger ist die Einschätzung der direkten Handelseffekte der COVID-19-Pandemie in Europa. Ab spätestens Mitte März waren viele Mitgliedstaaten der EU, darunter auch die größten Volkswirtschaften wie Deutschland, Frankreich und vor allem Italien, massiv von der Gesundheitskrise betroffen. Die meisten Länder haben in der Folge Beschränkungen für die nationale Produktion und vor allem die Dienstleistungserbringung

eingeführt sowie Ausgangs- und Reisebeschränkungen verhängt. Der grenzüberschreitende Güterverkehr wurde erschwert, der Personenverkehr (fast) zur Gänze untersagt. Die aktuell verfügbaren Handelsdaten für Österreich und von Eurostat können den Einfluss des europäischen "Lockdowns" nur in einem beschränkten Ausmaß erfassen.

Die gesundheitspolitischen Maßnahmen, die durch COVID-19 notwendig wurden, führten im Wirtschaftssystem zu einem simultanen – und in dieser Dimension vermutlich seit dem Ende des zweiten Weltkriegs nicht mehr bekannten – Angebots- und Nachfrageschock (Baldwin – Weder di Mauro, 2020). Die ökonomische Unsicherheit und die gesetzlich deutlich beschränkten Konsummöglichkeiten dämpften die Nachfrage massiv. Gleichzeitig wurden auch die Produktionsmöglichkeiten weitgehend beschränkt, was zu einem negativen Angebotschock führte. Beide Kanäle wirken sich negativ auf den internationalen Handel aus und so kann davon ausgegangen werden, dass die internationalen Handelsrückgänge stärker ausfallen werden als der Einbruch der Gesamtwirtschaftsleistung.

Diese theoretischen Überlegungen liefern die Basis für eine Reihe von Szenarioanalysen, die sich mit den möglichen Folgen der COVID-19-Pandemie für den internationalen Handel im Allgemeinen (IWF, 2020; WTO, 2020A) und den Auswirkungen auf den österreichischen Warenhandel im Speziellen (Wolfmayr, 2020B) beschäftigen. Übersicht 1 stellt die unterschiedlichen Szenarien dar, die den einzelnen Studien zugrunde gelegt werden. Die ersten drei Studien fokussieren auf die Handelseffekte von COVID-19. Die letzten beiden beschäftigen sich schwerpunktmäßig mit dem Tourismus und der Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen.

Die verwendeten Szenarien unterscheiden sich jeweils nach Tiefe und Länge der angenommenen (weltweiten) Rezession. In Bezug auf die Länge werden unterschiedliche Rezessionsformen unterstellt, wobei ein V-förmiger Verlauf des Ab- und Aufschwungs als optimistisches Szenario, eine U-Form als weniger optimistisch und die L-Form als pessimistisches Szenario klassifiziert werden (siehe z. B. WTO, 2020B).

Für die Abschätzung der möglichen weltweiten Handelseffekte durch die COVID-19-Pandemie stützt sich die WTO (2020A) hauptsächlich auf zwei dieser Szenarien. Das erste ist optimistischer, geht von einem scharfen Einbruch des Welthandels in der ersten Jahreshälfte und dem Beginn der Erholung ab Jahresmitte 2020 aus. Hierzu wird unterstellt, dass die Lockdown-Maßnahmen für drei Monate in Kraft bleiben und dann eine V-förmige Erholung einsetzt. Das U-förmige Szenario nimmt an, dass der Aufschwung erst verzögert einsetzt und die Wirtschaft nach dem Einbruch für eine kürzere Zeit auf dem niedrigeren Niveau verharrt. Das pessimistische Szenario unterstellt, dass die Lockdown-Maßnahmen

⁴ <https://www.oenb.at/Geldpolitik/Konjunktur/prognosen-fuer-oesterreich/oenb-exportindikator.html>.

bis Ende des Jahres in Kraft bleiben und es 2021 nur zu einer geringen Erholung der Weltwirtschaft kommen kann. Aktuell bewertet scheint das letzte Szenario zu negativ zu sein, wobei man im Moment kaum abschätzen kann, ob ein neuerlicher großflächiger Lockdown im Laufe der nächsten Monate aus gesundheitspolitischer Sicht notwendig werden wird.

Übersicht 1: Vergleich unterschiedlicher Szenarien

Quelle	Szenarien	Annahmen	Auswirkungen global	Auswirkungen Österreich
WTO	Szenario I	Scharfer Einbruch im ersten Halbjahr 2020, Beginn der Erholung ab Jahresmitte; Lockdown-Maßnahmen 3 Monate aufrecht und anschließend vorläufige Erholung	Welthandel (2020) -12% bis -33%	
	Szenario II	Lockdown-Maßnahmen bis Ende 2020, 2021 kommt es nur zu einer geringen Erholung		
IWF	Basisszenario	Lockdown-Maßnahmen vor allem im II. Quartal 2020, Lockerungen ab dem Sommer	BIP -3% (2020), +5,6% (2021); Welthandel -11% (2020), +8,4% (2021)	
	Alternativszenario I	Lockdown-Maßnahmen bleiben 2020 zeitlich 50% länger in Kraft, Basisszenario für 2020 mit		
	Alternativszenario II	zweitem Ausbruch 2021 (2/3 der Schärfe des Jahres 2020)		
	Alternativszenario III	Pandemie dauert 2020 50% länger und 2. Infektionswelle 2021		
WFO (Wolf mayr)	Szenario I (Hauptvariante WFO-Mittelfristprognose April 2020)	Erste Erholung ab dem II. Quartal 2020	BIP (2020) Euro-Raum -6,1%, USA -5,2%, China -1%; Welthandel (2020) -9%	Marktwachstum Zielmärkte (2020) -9,5% Exporte Ö (2020) -12%
	Szenario II (Annahmen des IWF)	Erholung ab Jahresmitte 2020; tieferer Einbruch; langsamerer Erholungspfad	Euro-Raum -8%, USA -6%, China -2,2%; Welthandel (2020) -11%	Marktwachstum Zielmärkte (2020) -12,4% Exporte Ö (2020) -17%
	Szenario III (Oxford Economics, pess.)	Noch tiefere und länger andauernde Rezession bis ins III. Quartal 2020	Euro-Raum -12,4%, USA -10,8%, China -5,9%; Welthandel (2020) -14% bis -30%	Marktwachstum Zielmärkte (2020) -15,2 bis -22,5% Exporte Ö (2020) -21,5% bis -28%
WFO (Fritz)	Szenario I/1	Schließung von Beherbergungsbetrieben bis Ende Mai 2020, Nachfrage im Juni zögerlich, Juli und August deutliche Erholung; Inlandsnachfrage übersteigt dann allmählich das Vorjahresniveau		Anzahl der Nüchtingen (2020) -32% bis -44% Umsatzverluste größer als mengenmäßige Reduktionen
	Szenario I/2	Schließung von Beherbergungsbetrieben bis Ende Mai 2020, Nachfrage im Juni zögerlich, Juli und August deutliche Erholung; Inlandsnachfrage Juli +5% bis November +20%		
	Szenario II/1	Szenario I/1, zusätzliche Erholung des deutschen Quellmarktes, bleibt nur 5% unter dem Vorjahresniveau		
	Szenario II/2	Szenario I/2, zusätzliche Erholung des deutschen Quellmarktes, bleibt nur 5% unter dem Vorjahresniveau		
OECD	Optimistisch	In den nächsten 2-3 Monaten Pandemie kontrollierbar, Behandlungsmethoden werden gefunden, Ausweitung der Testkapazitäten, wirtschaftspolitische Maßnahmen effektiv	Ende 2021 wird das Vorkrisenniveau des BIP erreicht; FDI-Ströme -30% bis -40% (2020), +30% bis +40% (2021)	
	Mittel	Lokal begrenzte, weitere neuerliche Ausbrüche, Politikmaßnahmen regional unterschiedlich effektiv	FDI-Ströme -35% bis -45% (2020), Erholung 2021 geringer	
	Pessimistisch	Maßnahmen reichen nicht aus, das Virus einzudämmen; wirtschaftspolitische Maßnahmen teilweise ineffizient	Länger anhaltende Rezession; mehr Insolvenzen FDI-Ströme mehr als -40% leichte Erholung 2021	

Q: WIFO-Zusammenstellung.

Die beiden WTO-Hauptszenarien (optimistisch und pessimistisch) liefern folgende Ergebnisse für den Einfluss von COVID-19 auf den grenzüberschreitenden Welt-handel:

- Der gesamte Welthandel schrumpft im Jahr 2020 im Vorjahresvergleich um 12% bis 33%.
- Auf allen Kontinenten sinkt der grenzüberschreitende Handel um mindestens 10%, wobei Asien und Nordamerika am stärksten negativ betroffen sein dürften.

- Komplexe und auf Basis von globalen Zulieferbeziehungen hergestellte Produkte sowie Dienstleistungen werden von den Handelsbeschränkungen stärker betroffen sein.

Auch der Internationale Währungsfonds hat seine Prognose für die Entwicklung der Weltwirtschaft in seinem "World Economic Outlook" im April dieses Jahres massiv revidiert (IWF, 2020). In seinem Basisszenario geht der Bericht von ähnlichen Annahmen wie die Welthandelsorganisation in ihrem optimistischen Szenario aus. Demnach konzentrieren sich die Lockdown-Maßnahmen vor allem auf das zweite Quartal 2020 und können ab dem Sommer schrittweise gelockert werden. Dieses Basisszenario wird drei Alternativszenarien gegenübergestellt. Das erste nimmt an, dass die Lockdown-Maßnahmen zeitlich um 50% länger in Kraft bleiben müssen. Das zweite Alternativszenario geht für 2020 von den Annahmen des Basisszenarios aus, unterstellt jedoch einen zweiten Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Jahr 2021. In Bezug auf die ökonomische Dimension wird angenommen, dass dieser zweite Ausbruch zwei Drittel der Schärfe des Ausbruchs im Jahr 2020 annimmt. Das letzte Alternativszenario verbindet die beiden Alternativen: Die Pandemie 2020 dauert um 50% länger und 2021 wird die Weltwirtschaft von einer zweiten Infektionswelle erfasst.

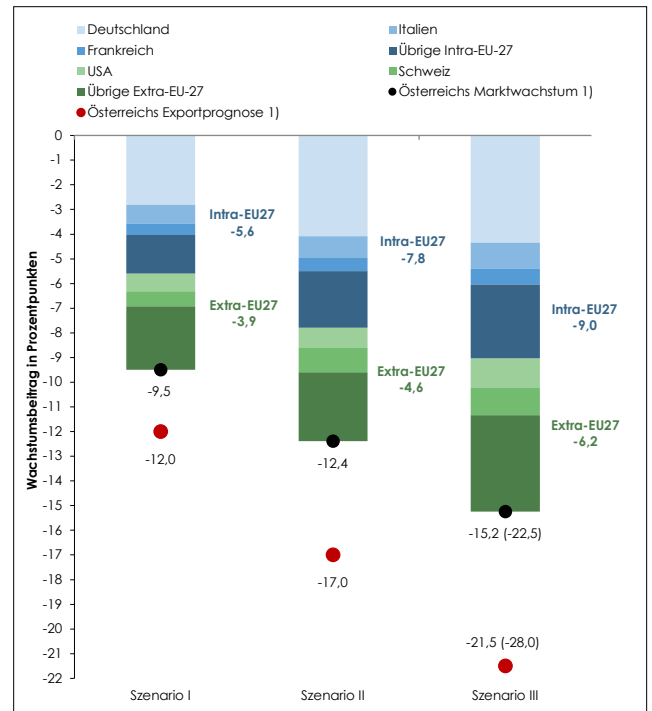
In der Basisvariante prognostiziert der IWF (2020) für das Jahr 2020 einen Rückgang der globalen Wirtschaftsleistung um 3%. Da sich die Weltwirtschaft ab Mitte 2020 in diesem Szenario zu erholen beginnt, könnte das Welt-BIP im Jahr 2021 um 5,8% steigen und somit auf der globalen Ebene die Verluste aus 2020 wettmachen. In den meistentwickelten Ländern der Welt wird der Abschwung mit 6,1% deutlich stärker ausfallen und kann auch mit dem berechneten Wachstum für 2021 nicht vollständig kompensiert werden. In den Wachstums- und Entwicklungsländern sollte die Rezession mit 1% vergleichsweise moderat ausfallen. Für 2021 unterstellt der internationale Währungsfonds unter dem Basisszenario für diese Volkswirtschaften ein Wachstum von 6,6%.

Für die Weltwirtschaft bedeutet diese Rezession im Basisszenario einen Rückgang des internationalen Handels um 11%, was in etwa den Ergebnissen aus dem optimistischen Szenario der Welthandelsorganisation entspricht. Durch die Ähnlichkeit der Szenarien ist dies nicht sehr überraschend. Für 2021 geht der Internationale Währungsfonds im Basisszenario von einem Wachstum um rund 8,4% aus. Dies bedeutet, dass das Prä-COVID-Welthandelsniveau nicht vor 2022 wieder erreicht werden könnte. Die drei erwähnten Alternativvarianten weisen ebenfalls wenig überraschend zum Teil deutlich stärkere negative Effekte der COVID-19-Pandemie auf. Ein neuerlicher Ausbruch im Jahr 2021 mit einem um ein Drittel "milderem" Verlauf würde etwa das mögliche Wachstum im Jahr 2021 ebenfalls fast zur Gänze zunichtemachen und somit zu einem dauerhaften und allgemeinen Produktionsrückgang führen. Dies hätte weitere negative Folgen für den Welthandel über das Jahr 2020 hinaus.

Für den Einfluss der COVID-19-Pandemie auf den österreichischen Warenaußenhandel liegen seit kurzem erste Szenarioanalysen des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) für das Jahr 2020 vor (Wolfmayr, 2020B). Die Berechnungen beruhen wiederum auf drei unterschiedlichen Szenarien. "Szenario I" beruht auf der Hauptvariante der aktuellsten WIFO-Mittelfristprognose vom April 2020 (Baumgartner et al., 2020). Diese Variante unterstellt eine erste Erholung vom Lockdown noch im 2. Quartal 2020 und jährliche Wachstumsraten des jeweiligen realen BIP im Euro-Raum von -6,1%, in den USA von -5,2% und in China von -1%. Der Warenwelthandel reduziert sich in diesem Szenario real um 9%. "Szenario II" folgt den bereits weiter oben genannten Annahmen des Internationalen Währungsfonds (IWF, 2020). Diese implizieren Wachstumsraten für den Euro-Raum, die USA und China von -8%, -6% und -2,2%. Der globale Warenaushandel sinkt im IWF-Szenario, wie oben erwähnt, um 11%. Das letzte "Szenario III" in Wolfmayr (2020B) beruht auf dem pessimistischen Szenario von Oxford Economics (Slater, 2020). In diesem Szenario beginnt die Erholung der Weltwirtschaft nicht vor dem 4. Quartal 2020. Das BIP des Euro-Raums würde sich demnach im Jahr 2020 um 12,4%, das US-amerikanische um 10,8% und das chinesische um 5,9% verringern. Für den Warenwelthandel geht "Szenario III" von einem Einbruch um 15% aus, lässt jedoch eine große Bandbreite bis zu 30% zu. Dieses Szenario entspricht somit am ehesten dem pessimistischen Szenario der WTO (2020).

Abbildung 1 fasst die Ergebnisse für die österreichischen Handelseffekte aus diesen drei Szenarien zusammen. Die schwarzen Kreise bezeichnen das Marktwachstum für die österreichischen Exportmärkte, welches in den Balken nach den Beiträgen aus einzelnen Wirtschaftsräumen aufgeschlüsselt dargestellt wird. Die roten Kreise zeigen die auf Basis der Szenarien berechneten Exportprognosen für Österreich für das Jahr 2020 und geben Auskunft über die Betroffenheit der österreichischen Exportwirtschaft von COVID-19.

Abbildung 1: Wachstum der österreichischen Exportmärkte und der realen Warenexporte Österreichs 2020 – Alternativszenarien im Vergleich



Q: Wolfmayr (2020B), WIFO Mittelfristprognose (Baumgartner et al., 2020); Oxford Economics, 8. April 2020; IWF, World Economic Outlook, 15. April 2020, WTO (2020). – 1) Veränderung gegen das Vorjahr in %.

In qualitativen Aspekten ähneln sich die Ergebnisse aus allen drei Szenarien. Das Marktwachstum in den Zielmärkten für die österreichischen Exporte bricht durch die COVID-19-Pandemie zwischen 9,5% (Szenario I) und 15,2% (Szenario III) ein. In allen drei Szenarien sind die negativen Beiträge aus den Volkswirtschaften innerhalb der EU größer als die Beiträge aus Drittstaaten. Das ist für Österreich zusätzlich belastend, da die österreichischen Warenexporte zu einem überwiegenden Teil in andere EU-Mitgliedsländer gehen. 2018 betrug der Anteil der österreichischen Exporte in die damals noch 27 anderen EU-Mitgliedsländer fast 70% (Oberhofer et al., 2020). Der größte negative Wachstumsbeitrag einer einzelnen Volkswirtschaft kommt wenig überraschend aus Deutschland, als Österreichs wichtigster Destination für den Warenaußenhandel. In Szenario I trägt das Schrumpfen der deutschen Volkswirtschaft mit 2,8 Prozentpunkten zum Gesamttrückgang von 9,5% bei (Wolfmayr, 2020B). Dieser Negativbeitrag erhöht sich auf mehr als 4% im Szenario III, welches die negativsten Annahmen trifft.

In Bezug auf die prognostizierten Exporteffekte der COVID-19-Pandemie liegen die Ergebnisse aus den drei Szenarien für Österreich innerhalb der Bandbreite, wie sie von IWF (2020) und WTO (2020) angegeben werden. Die neuesten Berechnungen der OECD (2020C) ergeben für Österreich etwas geringere negative Handelseffekte. In dieser Studie kommen zwei Szenarien zum Einsatz, welche sich dadurch unterscheiden, ob ein Land von einer zweiten Welle getroffen wird oder nicht. Auf Basis dieser Szenarien geht die OECD (2020C)

für heuer von einem Rückgang der österreichischen Exporte (von Waren und Dienstleistungen) von 8,7% bis 11,9% aus.

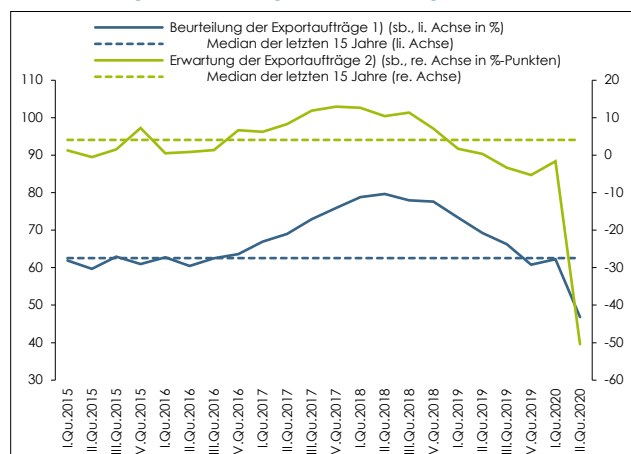
Im WIFO-Mittelfristprognoseszenario schrumpfen die österreichischen Exporte 2020 im Vergleich zum Vorjahr um 12%. Szenario II basiert auf den Annahmen des IWF (2020) und weist für Österreich einen Exportrückgang von 17% aus. Die Berechnungen von Wolfmayr (2020B) zeigen somit, dass Österreich als kleine offene Volkswirtschaft stärker negativ im Export betroffen ist, als dies für den (durchschnittlichen) Welthandel insgesamt gilt. Im dritten Szenario könnte der österreichische Warenhandel um mehr als 20%, unter der Annahme eine Reduktion des Welthandels um 25% sogar um 28%, einbrechen.

Die vorliegende Szenarioanalyse von Wolfmayr (2020B) für die Entwicklung der österreichischen Exporte im Jahr 2020 ordnet sich in den Berechnungen in die internationalen Studien ein. Die gewählten Szenarien sind natürlich allesamt mit großer Unsicherheit behaftet, wobei das Basisszenario der WIFO-Mittelfristprognose relativ optimistisch ist. Dieses und das IWF-Szenario können aus heutiger Sicht die aktuellen Entwicklungen relativ gut abbilden. Szenario III und die Alternativszenarien des Internationalen Währungsfonds sind deutlich pessimistischer, könnten jedoch im Falle des Auftretens einer großflächigen zweiten Ansteckungswelle relevant werden.

Unabhängig von der konkreten Wahl des Szenarios zeigen sich jedoch mindestens zwei allgemeine Trends. Erstens wird der Welthandel und der österreichische Außenhandel stärker schrumpfen als die Wirtschaftsleistung insgesamt. Dieses Phänomen konnte während der Finanzkrise ebenfalls beobachtet werden (Bems et al., 2013). Zweitens wird die österreichische Außenwirtschaft überdurchschnittlich negativ von der COVID-19-Pandemie betroffen sein. Dieses Ergebnis spiegelt sich auch im WIFO-Konjunkturtest wider (Hölzl et al., 2020).

Abbildung 2 stellt den Verlauf der aktuellen Exportauftragslage der österreichischen Warenexporteure (blaue Linie) sowie die Erwartung hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Exportaufträge (grüne Linie) über die Zeit dar. Die Erwartungen beziehen sich auf eine Einschätzung über die Entwicklung der Auftragslage über die nächsten drei Monate. Die Abbildung zeigt einen massiven Einbruch sowohl hinsichtlich der aktuellen Exportauftragslage jedoch noch stärker in Bezug auf die kurzfristigen Erwartungen. Der Erwartungsindikator, welcher als Saldo von positiven und negativen Erwartungen gebildet wird, brach im April 2020 auf einen Wert von -50,4 ein. Dieser Einbruch übersteigt alle Werte, die im Zuge der Finanzkrise jemals gemessen wurden.

Abbildung 2: Bewertung der aktuellen Exportaufträge und Einschätzung der zukünftigen Entwicklung



Q: WIFO-Konjunkturtest, Wolfmayr (2020B). - 1) Anteil der Unternehmen, die ihre Exportaufträge als "ausreichend" oder "mehr als ausreichend" beurteilen. - 2) Anteil der Unternehmen, die in den kommenden 3 Monaten steigende Exportaufträge erwarten, minus Anteil der Unternehmen, die in den kommenden 3 Monaten sinkende Exportaufträge erwarten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass auf Basis der vorliegenden Zahlen und Berechnungen die COVID-19-Pandemie massive negative Folgen für die Weltwirtschaft, den globalen und österreichischen Außenhandel verursacht, welche in dieser Dimension einzigartig erscheinen. Wirtschaftspolitische Maßnahmen, welche die jeweiligen Volkswirtschaften soweit als möglich stabilisieren, erlauben es, den Abschwung zu abschwächen. Jedoch erscheint es notwendig, zusätzlich handelspolitisch zu agieren, um die ökonomischen Kosten von COVID-19 zu reduzieren.

2.2 COVID-19 und der österreichische Tourismus

Der Tourismus bildet eine der wichtigsten Komponenten des Dienstleistungshandels und ist gleichzeitig ein Garant für eine trotz einer traditionell negativen Handelsbilanz ausgeglichene österreichische Leistungsbilanz. 2018 war die Tourismuswirtschaft darüber hinaus mit einem direkten und indirekten Wertschöpfungsanteil von mehr als 8% einer der wichtigsten Sektoren für das österreichische BIP (Fritz, 2020A). Die Nöchtigungszahlen im Tourismus und der Besuch von ausländischen Gästen in Österreich haben sich, ähnlich wie der Warenaußenhandel, bereits 2019 weniger dynamisch entwickelt als in den Jahren davor (Oberhofer et al., 2020). Die Wintersaison 2019/20 verlief jedoch bis zum den verordneten Betriebsschließungen mit einem Nöchtigungsplus von 7,2% von November 2019 bis Februar 2020 sehr erfolgreich (Fritz, 2020A).

Die COVID-19-Pandemie stellt die österreichische Tourismuswirtschaft jedoch vor besondere Herausforderungen und wird diesen Wirtschaftszweig überproportional treffen. Abgesehen von der Imageproblematik, ausgelöst durch die in der Öffentlichkeit bekannt gewordenen Ansteckungsketten aus Schigebieten und Après-Ski-Lokalen in Tirol, stellen die im Rahmen des Lock-

downs verhängten Ausgangs- und Reisebeschränkungen sowie die für touristische Zwecke verhängten Betretungsverbote für Unternehmen des Beherbergungswesens und der Gastronomie und anderer Bereiche der österreichischen Tourismuswirtschaft eine existentielle Bedrohung dar. Für die Entwicklung vor allem der ausländischen Tourismuskonsumnachfrage ist nicht nur die Situation in Österreich, sondern auch die in den Quellländern entscheidend. Die kürzlich beschlossenen Aus- und Einreisebestimmungen für die meisten EU-Staaten sind für den Tourismus von großer Bedeutung. Wären diese Öffnungen nicht erfolgt oder müssten sie zurückgenommen werden, könnten Touristen aus diesen Gebieten nicht in Österreich einreisen, auch wenn sich im Inland die Infektionslage weiter entspannt (Fritz, 2020A).

Seit Anfang April 2020 hat das WIFO laufend Einschätzungen zur Entwicklung der Nächtigungszahlen in Österreich für das Jahr 2020 abgegeben (Fritz, 2020B). Hier gilt Ähnliches wie für den Warenhandel. Die COVID-19-Pandemie sorgt für ein zu hohes Maß an Unsicherheit, um klassische Prognosen anstellen zu können. Aus diesem Grund hat das WIFO zur Abschätzung der COVID-19-Folgen für die Anzahl an Nächtigungen in Österreich auf unterschiedliche Szenarien zurückgegriffen, die auf den 2019 realisierten Anteilen der Nächtigungen nach Quellmärkten in den Bundesländern basieren. Diese Szenarien gehen prinzipiell davon aus, dass die behördliche Schließung von Beherbergungsbetrieben bis Ende Mai andauert, sich die Nachfrage im Juni sehr zögerlich, über die Monate Juli und August dann etwas deutlicher erholt, aber auch danach die Vorjahresniveaus noch nicht wieder erreicht werden können (Fritz 2020B). Dabei ist jedoch wichtig zu berücksichtigen, dass die Entwicklung der Nachfrage schon aufgrund des unsicheren Verlaufs der Pandemie in anderen Ländern und den damit einhergehenden Reisebeschränkungen schwer abschätzbar bleibt, wobei die aktuellen Lockerungen der Reisebeschränkungen für den Tourismus positiv zu werden sind.

Aus diesem Grund verwendet Fritz (2020B) zwei unterschiedliche Annahmen hinsichtlich der Erholung der Nachfrage. Das erste Szenario unterstellt, dass die Erholung der Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben von der inländischen Nachfrage getragen wird. Solange in Österreich relativ restriktive Ausreisebestimmungen für die südlichen Urlaubsdestinationen wie etwa Italien und Spanien gelten, und auch die Unsicherheit über das Ansteckungsrisiko im Ausland hoch bleibt, dürfte mit höherer inländischer Nachfrage in österreichischen Sommerurlaubsdestinationen zu rechnen sein. Die erste Variante von Szenario 1 geht, wie bereits erwähnt, von einem massiven Rückgang der Übernachtungen bis Ende Juli aus, danach aber von einer stetigen Erholung der Inlandsnachfrage, welche das Vorjahresniveau allmählich übersteigt. Eine optimistische Variante dieses Szenarios geht alternativ davon aus, dass sich die Inlandsnachfrage bereits im Juli im Vorjahresvergleich um 5% erhöht. Bis November wird ein doch deutliches Wachstum der inländischen Nachfrage von bis zu 20% im Vorjahresvergleich unterstellt,

das sich gegen Ende des Jahres und der beginnenden Wintersaison wieder abschwächt, wofür sich der Imageschaden durch die Verbreitung des SARS-CoV-2 Virus in Tirol verantwortlich zeigt. Die unterschiedlichen Versionen des zweiten Szenarios gleichen in Bezug auf die Entwicklung der Inlandsnachfrage dem ersten Szenario, erlauben jedoch eine zusätzliche Erholung der Nachfrage aus dem deutschen Quellmarkt, die letztendlich für den Rest des Jahres in der optimistischsten Variante um lediglich 5% unter dem Vorjahresniveau verbleibt (Fritz, 2020B). Können die aktuellen Wiederöffnungsmaßnahmen im grenzüberschreitenden Personenverkehr aufrecht erhalten bleiben, dürfte Variante 2 tendenziell die Realität besser abbilden können.

Die Hauptergebnisse aus internen WIFO-Berechnungen von Ende April 2020 für die unterschiedlichen Szenarien können wie folgt zusammengefasst werden:

- Im Vorjahresvergleich sinkt die Anzahl an Nächtigungen in österreichischen Beherbergungsstätten zwischen 32% (im optimistischsten Szenario) und 44%.
- Die Umsatzverluste der Beherbergungsstätten werden durch zu erwartende Preisreduktionen sowie den Ausfall zahlungskräftiger Gäste aus Fernmärkten größer ausfallen als die mengenmäßigen Rückgänge.
- Im Falle einer zweiten Ansteckungswelle oder negativerer Entwicklungen in den wichtigsten Quellmärkten könnte der Rückgang jedoch wesentlich stärker ausfallen.

Die Ergebnisse der vorhandenen WIFO-Berechnungen dokumentieren die massive Betroffenheit des Tourismus durch die COVID-19-Pandemie. Die Rückgänge im ausländischen Tourismus werden die Leistungsbilanz Österreichs verschlechtern und ordnen sich insgesamt in die negative Entwicklung des österreichischen Waren- und Dienstleistungsaußenhandels ein. Wirtschaftspolitische Maßnahmen und die bereits größtenteils erfolgten koordinierten Grenzöffnungen auf EU-Ebene werden notwendig sein, um den bereits entstandenen ökonomischen Schaden nicht weiter anwachsen zu lassen.

2.3 Ausländische Direktinvestitionen in Zeiten von COVID-19

Auch ausländische Direktinvestitionen (FDI) sind von der COVID-19-Pandemie betroffen. In wirtschaftlich unsicheren Zeiten meiden Unternehmen typischerweise langfristige Investitionen und Beteiligungen. So werden strategische und langfristig ausgerichtete Investitionsprojekte verschoben. Dies betrifft zum einen, wie oben beschrieben, den Handel mit Investitionsgütern, aber auch die Ansiedlungsentscheidungen von Unternehmen.

Auf der anderen Seite hat die COVID-19-Krise gewisse Schwachstellen in den globalen Wertschöpfungsketten sichtbar gemacht. Konkret scheinen manche Pro-

duktionsprozesse zu wenig diversifiziert zu sein. Eine Abhängigkeit von nur wenigen Zulieferbetrieben, die regional vielleicht auch noch "geclustert" sind, birgt das Risiko eines Totalausfalls der Vorleistungsproduktion in sich. Das gilt übrigens auch für rein nationale Produktionsnetzwerke (Bonadio et al., 2020). Im Nachgang zur COVID-19-Krise könnte es somit zu einer vermehrten Diversifikation in Produktionsnetzwerken kommen, was zu einem Anstieg von ausländischen Direktinvestitionen führen könnte.

Aktuell dominiert jedoch die Unsicherheit und führt zu einem starken Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen. Die OECD (2020A) widmet sich in einem aktuellen Bericht den möglichen kurz- und mittelfristigen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie für die ausländischen Direktinvestitionsaktivitäten und verwendet ebenfalls drei unterschiedliche Szenarien (optimistisch, mittel, pessimistisch):⁵

Das optimistische Szenario unterstellt, dass sich das SARS-CoV-2 Virus im Laufe der nächsten zwei bis drei Monate kontrollieren lässt, effektive Behandlungsmethoden gefunden, die Testkapazitäten massiv ausgeweitet werden und die wirtschaftspolitischen Maßnahmen insofern effektiv sind, dass keine strukturellen Schäden in den betroffenen Volkswirtschaften entstehen. In diesem Szenario würde bereits Ende 2021 das Vorkrisenniveau des BIP erreicht werden können. Das mittlere Szenario geht von lokal begrenzten weiteren und neuerlichen Ausbrüchen von COVID-19 aus und unterstellt, dass die Politikmaßnahmen damit regional unterschiedlich effektiv sind. Im pessimistischen Szenario geht die OECD (2020A) davon aus, dass die gesetzten Maßnahmen nicht ausreichen, um das Virus vollständig einzudämmen. Darüber hinaus reichen die wirtschaftspolitischen Maßnahmen nicht aus, um strukturelle Effekte in den Volkswirtschaften zu vermeiden. Es kommt in diesem Szenario zu vermehrten Insolvenzen und einer länger andauernden Rezession.

Im optimistischen Szenario geht die OECD (2020A) von einem Rückgang der weltweiten FDI-Ströme um 30% bis 40% im Jahr 2020 aus, bevor sie im Jahr 2021 um ein ähnliches Ausmaß wiederum ansteigen würden. So könnte bis Ende 2021 das Vorkrisenniveau an Nettoinvestitionen erreicht werden. Dieses Niveau läge dann jedoch immer noch unter dem des Jahres 2015, da die FDI-Ströme in den letzten Jahren generell rückläufig waren (siehe dazu auch Hunya - Schwarzhappel, 2018 für die CESEE-Region).

Im mittleren Szenario gehen die ausländischen Direktinvestitionsströme um 35% bis 45% zurück. Die Erholung im Jahr 2021 ist in diesem Szenario weniger stark ausgeprägt und das Niveau an FDI-Strömen wäre Ende nächsten Jahres im Vorkrisenvergleich um etwa ein Drittel niedriger. Im pessimistischen Szenario schrumpfen die FDI-Ströme um mehr als 40% und erholen sich erst mit der Verfügbarkeit einer Impfung gegen das SARS-CoV-

2 Virus im Laufe des Jahres 2021 leicht. In einem Regionalvergleich zeigen alle Szenarien eine stärkere Betroffenheit der Entwicklungsländer. Für diese würden die einströmenden Direktinvestitionen noch stärker sinken und somit die wirtschaftliche Situation weiter verschärft werden. Auf Basis der vorliegenden Berechnungen geht die OECD davon aus, dass ausländische Direktinvestitionen eine wichtige Rolle für den Aufschwung nach der überwundenen COVID-19-Pandemie spielen werden und es dazu investitionsfreundliche politische Rahmenbedingungen benötigen wird.

3. Handelspolitik in Zeiten von COVID-19

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie hat (nicht nur) in Europa zu handelspolitischen Reaktionen geführt. Zum einen wurden durch die nationalen gesundheitspolitischen Maßnahmen strikte Reisebeschränkungen in Kraft gesetzt. Diese nachvollziehbaren und notwendigen Maßnahmen schränken jedoch die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes und die Personenfreizügigkeit deutlich ein. In Österreich und Deutschland haben diese Beschränkungen zum Beispiel für Tätigkeiten in der 24-Stunden-Pflege sowie in der Frühjahrsernte durch fehlende Fach- und Arbeitskräfte (vor allem) aus den osteuropäischen Ländern zu Problemen geführt.⁶ Die eingeführten Grenzkontrollen beeinträchtigen darüber hinaus den Warenhandel innerhalb des Binnenmarktes, obwohl der Gütertransport der erste Bereich war, in dem man sich auf gemeinsame Lockerungen einigte. Die verfügbare Evidenz aus der früheren Schließung von einzelnen Binnenmarktgrenzen im Zuge der "Flüchtlingskrise" belegt, dass die Einführung von Grenzkontrollen innerhalb des Binnenmarktes ökonomische Kosten verursacht (Felbermayr et al., 2016). Im Vergleich zu den Grenzsicherungen der Jahre 2015/16 waren die Reisebeschränkungen in der Hochphase der COVID-19 Pandemie deutlich restriktiver, was wiederum deutlich größere ökonomische Kosten dieser Maßnahmen erwarten lässt.

Mit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie führten viele Länder Exportbeschränkungen für medizinische Produkte ein. Bis zum 25. April 2020 galten bereits in 75 Ländern Ausfuhrbeschränkungen für medizinische Schutzbekleidung, Masken, Beatmungsgeräte und ähnliche Produkte aus dem Gesundheitsbereich (Evenett, 2020A). Diese 75 Länder sind insgesamt für 122 neue und zusätzliche Beschränkungen in diesem Bereich verantwortlich (Evenett, 2020A). Einige Länder, darunter die USA, Frankreich und Indien, haben mehrere Ausfuhrbeschränkungen verhängt oder diese im

⁵ Siehe auch McKinsey (2020).

⁶ Siehe z. B. <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2058202-Korridorzuege-fuer-Pfleger-und-Erntehelfer-aus-Rumaenien.html>.

Zeitablauf verschärft. Auch innerhalb des Binnenmarktes haben Exportbeschränkungen zu (temporär) verzögerten Exporten und politischen Irritationen geführt.⁷

Gleichzeitig blieben während der COVID-19-Pandemie tarifäre und nichttarifäre Importbeschränkungen für Gesundheitsprodukte und Seifen großteils aufrecht (Evenett, 2020B). Insgesamt führten die zusätzlichen Ausfuhrbeschränkungen bei gleichbleibenden Einfuhrbestimmungen zu einer Zunahme der Handelsbarrieren für Produkte aus dem Gesundheitsbereich.

Für die Bewältigung der Gesundheitsfolgen von COVID-19 könnten die neuen Handelsbarrieren vor allem für Entwicklungsländer zu einem ernsthaften Problem werden (Espita et al., 2020). Den Berechnungen dieser Weltbankstudie zur Folge steigen die Weltmarktpreise für medizinische Schutzmasken zum Beispiel durch die Exportbeschränkungen um rund 20%, bei einer gleichzeitigen Reduktion der Verfügbarkeit solcher Masken. Die Gesundheitssysteme der meisten Entwicklungsländer werden durch die Preiserhöhungen und die Angebotsverknappung auf den internationalen Märkten schneller an ihre Grenzen stoßen und könnten bei ähnlichen Verläufen wie in den USA oder einigen europäischen Ländern vollständig kollabieren. Aktuelle Zahlen geben im Moment jedoch Hoffnung, dass zu mindest auf dem afrikanischen Kontinent ein milderer Verlauf der Pandemie möglich sein könnte.⁸

Die EU hat auf die Ausfuhrbeschränkungen von Gesundheitsausrüstung innerhalb des Binnenmarktes mit einer Verordnung reagiert (für Details siehe z. B. Wolfmayr, 2020A). Diese Verordnung sollte den unbeschränkten Handel von medizinischen Produkten innerhalb der EU garantieren, schrieb jedoch eine Genehmigungsnotwendigkeit für Exporte in Drittstaaten vor und beschränkte die Ausfuhren in Drittstaaten auf 26% aller Exporte der betroffenen Produkte.⁹ Sie war zeitlich befristet und ist mit 28. Mai 2020 ausgelaufen.

In einer aktuellen WIFO-Untersuchung weist Wolfmayr (2020A) auf die Gefahren durch unbeabsichtigte Nebeneffekte einer Exportbeschränkungspolitik hin. Zum einen spielen die globalen Wertschöpfungsketten und internationale Verteilernetzwerke für die Bereitstellung von Gesundheitsprodukten eine wichtige Rolle. Handelsbeschränkungen können auf der "Gegenseite" durch andere handelsbeschränkende Maßnahmen beantwortet werden. Das kann zum Stocken der Wertschöpfungskette führen und damit auch die Produktion für den EU-Markt drosseln (Evenett, 2020B). Auch können Importe von medizinischen Fertigprodukten aus Drittstaaten ebenfalls mit Exportbeschränkungen belegt werden und so das Angebot für die notwendige Versorgung im Binnenmarkt schmälern (Bown, 2020; Wolfmayr, 2020A). Österreich importierte zum Beispiel

im Jahr 2019 persönliche Schutzausrüstung im Warenwert von 119,3 Mio. € aus China und von 31,5 Mio. € aus den USA (Wolfmayr, 2020A). Mit 51,5% an den gesamten Extra-EU-Importen dieses Gutes dominiert wenig überraschend China als wichtigster Handelspartner außerhalb der EU. Die USA folgt mit 13,6% auf dem zweiten Platz.

Die COVID-19-Pandemie zeigt, dass ein Virus nationale Grenzen relativ leicht überwinden kann und eine massivere Ausbreitung von COVID-19 in einem Nachbarland (auch außerhalb der EU) die Krise innerhalb der EU verstärken kann. Mit dem Abschneiden von Nachbarländern von den notwendigen Gesundheitsprodukten zur Reduktion der Fallzahlen kann somit auch eine Gefahr für das eigene Gesundheitssystem entstehen (Wolfmayr, 2020A). Eine schnelle Eindämmung der Pandemie kann darüber hinaus nur dann effektiv gelingen, wenn den "Hotspots" die größtmögliche Unterstützung und Hilfe zuteil wird. Exportbeschränkungen können demnach kontraproduktiv sein.

Im Bereich der Lebensmittelversorgung kam es in einigen europäischen und anderen Ländern zu "Hamsterkäufen", bei denen gewisse Produkte überproportional stark nachgefragt wurden. In früheren Krisensituationen, wie etwa der Finanzmarktkrise, haben einige Ländern mit Handelsbeschränkungen auf die gesteigerte Nachfrage reagiert, und so bestand auch in der aktuellen COVID-19-Krise die Sorge vor einer ähnlichen Entwicklung. Während der Finanzmarktkrise konnten etwa 45% und 30% des Anstiegs der Weltmarktpreise für Reis und Weizen auf restriktive handelspolitische Maßnahmen zurückgeführt werden (Sinabell, 2020). Teilweise wurden diese Fehler auch im Zuge der COVID-19-Pandemie wiederholt. 35 Länder haben bis Ende April 2020 Exportbeschränkungen für Nahrungsmittel verhängt (Baldwin - Evenett, 2020), obwohl die historischen Erfahrungen belegen, dass diese Maßnahmen ineffektiv und oftmals sogar kontraproduktiv sind. Die Ausfuhrbeschränkungen im Zuge der COVID-19-Pandemie sind auch insofern überraschend, als im Vergleich zu den Preissteigerungen von Lebensmitteln zwischen den Jahren 2006 bis 2008 aktuell die (globale) Versorgungs- und Produktionslage relativ günstig ist (Martin - Glauber, 2020).

Ein weiteres handelspolitisches Thema, welches auch in Österreich im Zuge der COVID-19-Pandemie verstärkt diskutiert wurde, betrifft die gesetzlichen Rahmenbedingungen von ausländischen Unternehmensinvestitionen in Form von Beteiligungen bzw. Übernahmen. In der letzten Maiwoche hat die Bundesregierung einen Gesetzesentwurf zu Investitionskontrollen vorgelegt, welcher die Umsetzung einer bereits vor längerer Zeit beschlossenen EU-Verordnung im österreichischen Recht sicherstellen soll.¹⁰ Demnach sollen ausländische

⁷ Siehe z. B. <https://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/oesterreich/2054858-Fast-eine-Staatsaffaere-um-Masken.html>.

⁸ <https://orf.at/stories/3167492/>.

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R0402&from=DE>.

¹⁰ <https://www.derstandard.at/story/2000117752180/schramboeck-will-genehmigungspflicht-fuer-unternehmenskaeufe-ueber-25-prozent>

Unternehmensübernahmen (durch Unternehmen aus Drittstaaten) ab einer Beteiligungsgrenze von 25% genehmigungspflichtig werden. In definierten sensiblen Bereichen, wie etwa der Arzneimittelproduktion, der Wasserversorgung oder der digitalen Infrastruktur, soll die Genehmigungsschwelle mit einem Anteil von 10% niedriger angesetzt werden. Das Gesetz soll mit Sommer oder spätestens Herbst in Kraft treten. Nach aktueller Rechtslage besteht bisher lediglich eine Meldepflicht von Beteiligungen von mindestens 25%, wenn diese von Unternehmen aus Drittstaaten gehalten werden. Österreich gehört mit diesen Maßnahmen zu einer Gruppe von 14 EU-Mitgliedsländern, welche Investitionskontrollen bereits gesetzlich vorgeschrieben haben (Kowalski, 2020).¹¹ Von diesen EU-Ländern haben einige wie etwa Deutschland, Niederlande und Frankreich im Zuge der COVID-19-Krise die entsprechenden Investitionskontrollengesetze bereits verschärft. Italien ging sogar noch einen Schritt weiter und hat die Investitionskontrollen auf Investoren aus der EU ausgeweitet. Diese scharfen Regelungen dürfte wohl nicht durch das EU-Recht gedeckt sein. Auch außerhalb der EU kann eine Tendenz zu verstärkten Investitionskontrollen, etwa im Vereinigten Königreich und Australien, beobachtet werden.

In der aktuellen Krisensituation verfolgen Investitionskontrollen das Ziel, unverschuldet in Probleme geratenen Unternehmen vor unfreiwilligen Übernahmen zu schützen. Temporär begrenzt und mit Augenmaß angewendet erscheinen diese Kontrollen vertretbar, solange sie sich auf Drittstaaten außerhalb der EU beschränken. Mittelfristig betrachtet können solche Kontrollen jedoch als Standortfaktor für internationale Investoren abschreckend wirken. Darüber hinaus könnten die Kontrollen das Konkursrisiko in Unternehmen in ausländischer Miteigentümerschaft erhöhen, falls diese ihre Anteile nicht erhöhen dürfen. Das höhere Konkursrisiko könnte sicher wiederum negativ auf die Kapitalkosten der Unternehmen auswirken und den österreichischen Kapitalmarkt insgesamt schwächen. Sollte es hierdurch zu einem Rückgang an Investitionen kommen, könnte sich dies dämpfend auf die Produktivitätsentwicklung der österreichischen Wirtschaft in der Post-COVID-19-Zeit auswirken. Zwar geht die Literatur davon aus, dass der Produktivitätseffekt von ausländischen Investitionen in hochentwickelteren Ländern schwächer ausgeprägt ist (siehe z. B. Weyerstraß, 2018), jedoch kann aktuell noch nicht seriös abgeschätzt werden, wie wichtig ausländische Investitionen für eine schnelle und nachhaltige Erholung der heimischen Wirtschaft und die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit von inländischen Unternehmen sein werden.

4. Handelspolitik in der Post-COVID-19-Ära

Die COVID-19-Pandemie hat gewisse Schwachstellen im internationalen Handelssystem sichtbar gemacht und zu einigen teilweise auch unerwarteten handelspolitischen Reaktionen geführt. Aus der aktuellen Krise sollten für die Weiterentwicklung des Binnenmarktes und des globalen Handelssystems die richtigen Schlüsse gezogen und notwendige Anpassungen vorgenommen werden.

Die aktuellen Vorschläge aus der Literatur betonen, dass ein verstärkter Protektionismus und eine Abschottung von den Weltmärkten die negativen Folgen der COVID-19-Krise wahrscheinlich verstärken würden (siehe z. B. Baldwin - Evenett, 2020; OECD, 2020B). Auch historische Episoden sprechen dagegen, dass sich eine weltweite Wirtschaftskrise durch restriktive Handelspolitik effektiv kurieren lässt. So hat etwa nach Ansicht von Wirtschaftshistorikern der "Smoot-Hawley Tariff Act" des US-amerikanischen Kongresses, in welchem im Juni 1930 eine drastische Erhöhung von Einfuhrzöllen beschlossen wurde, die Rezession nach der Weltwirtschaftskrise von 1929 weiter (massiv) verschärft und verlängert (siehe z. B. Grossman, 2013).

Grundsätzlich geht die Wirtschaftspolitik mit vielleicht ganz wenigen Ausnahmen nicht davon aus, durch protektionistische Maßnahmen bzw. Handelsrestriktionen die COVID-19-Krise erfolgreich bekämpfen zu können. Die COVID-19-Pandemie als Gesundheitskrise hat allerdings einige Schwachstellen in der EU und dem globalen Wirtschaftssystem aufgezeigt, die adressiert werden sollten. Erstens hat sich in der EU gezeigt, dass bei Politikfeldern, die in der alleinigen nationalen Kompetenz verblieben sind, die Koordinierung der Mitgliedsländer nicht sehr gut funktioniert. Die Einzelstaaten trafen ihre gesundheitspolitischen Maßnahmen vor allem auf Basis der jeweiligen nationalen Situationseinschätzungen. Das führte im Ergebnis jedoch zu unkoordinierten Grenzschießungen und anderen Behinderungen innerhalb des Binnenmarktes. Auch hat es relativ lange gedauert, bis den stark betroffenen Mitgliedsländern in koordinierter Art und Weise geholfen wurde. Eine Lehre aus der COVID-19-Pandemie könnte die Entwicklung eines EU-weiten Pandemieplans sein, der die Kooperation der einzelnen Mitgliedstaaten klarer strukturiert und eine koordinierende Rolle einnimmt. Gesundheitspolitische Agenden werden wohl auch in Zukunft eine Kompetenz der Nationalstaaten bleiben, jedoch zeigt sich, dass eine mangelnde gesundheitspolitische Abstimmung innerhalb der EU in einer Krisensituation den Binnenmarkt unter Druck setzen kann und so zusätzliche Probleme für die europäische Wirtschaft verursacht.

In Zusammenhang mit den gesundheitspolitisch notwendigen Grenzschießungen und Kontrollen hat sich ein

¹¹ Eine laufend aktualisierte Liste aller EU-Mitgliedsländer mit Investitionskontrollen findet sich unter https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf.

weitere Problem für die Handels- und Wirtschaftspolitik gezeigt. In globalen Wertschöpfungsketten sind Liefer- und Produktionsprozesse von einem reibungslosen Ablauf aller Teilprozesse abhängig. Effizienzsteigerungsüberlegungen haben zu einer vermehrten "Just-in-time"-Produktionsorganisation geführt. Kostenmäßig ist diese Art der Produktionsorganisation dann effizient, wenn alle Abläufe optimal aufeinander abgestimmt sind und reibungslos funktionieren. Das Risiko besteht darin, dass Störungen in einzelnen Prozessen – z. B. in der Lieferung von Vorprodukten – zu massiven Störungen der Gesamtproduktionskette führen können. Eine Herausforderung für international tätige Unternehmen und die Handelspolitik wird darin bestehen, für die Post-COVID-19-Zeit die (globalen) Produktionsprozesse resilienter zu gestalten.

Eine aktuell beliebte politische Forderung lautet daher, man solle die Produktion von systemrelevanten Produkten wieder stärker regional verankern, also nach Europa und/oder Österreich zurückholen. Diese Überlegung geht implizit davon aus, dass es innerhalb Europas kein oder zumindest ein deutlich geringeres Risiko für Produktionsausfälle geben würde. Die regional unterschiedliche Betroffenheit von COVID-19 liefert hierzu jedoch ein Gegenbeispiel. Wäre etwa die Produktion von medizinischer Schutzausrüstung in der Lombardei konzentriert gewesen, hätte die Produktion kaum aufrechterhalten werden können. Auch in anderen Ländern wurden COVID-19-Hotspots beobachtet. Im Vorhinein scheint es sehr schwer zu sein abzuschätzen, welche Gebiete von einer Gesundheitskrise stärker oder weniger stark betroffen sein werden, vor allem wenn es sich um eine ansteckende Krankheit handelt, die sich innerhalb und zwischen Regionen ausbreitet. Die vorliegende empirische Evidenz zeigt auch, dass auch re-nationalisierten Produktionsstrukturen zu ähnlichen Wachstumseinbußen geführt hätten wie die im Gefolge der COVID-19-Pandemie beobachteten (Bonaldo et al., 2020).

Auf Basis dieser Überlegung scheinen alternative Maßnahmen besser geeignet, um die wirtschaftliche Resilienz von Produktionsprozessen und die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Zum einen kann man die Versorgungssicherheit mit medizinischer Schutzausrüstung und ähnlichen Waren durch den Auf- und Ausbau von strategischen Lagern absichern. Nationale Pandemiepläne sehen dies auch im Regelfall vor. Die Schweiz kann hier als Positivbeispiel angeführt werden, welche sich in der Bekämpfung von COVID-19 akribisch an den eigenen Pandemieplan gehalten hat.¹² Im neuen Bewusstsein, dass auch Europa von Pandemien betroffen sein kann, werden sich die Gesundheitssysteme in der Post-COVID-19-Zeit wahrscheinlich besser für die Zukunft wappnen. Die Schaffung von Min-

destlagerbeständen kann sich auch für andere Produkte, die besonders von globalen Wertschöpfungsketten abhängig sind, ökonomisch vermehrt rechnen. Das Risiko eines Gesamtproduktionsausfalls kann durch eine so genannte "Just-in-Case"-Organisation der Warenherstellung verringert werden (Wolfmayr, 2020B). Des Weiteren kann die Resilienz durch die Streuung von Einzelrisiken erhöht werden. Im Kontext von globalen Wertschöpfungsketten und internationaler Handelsbeziehungen würde eine solche Strategie mehr regionale Diversifikation bedingen. Der Bezug von Vorleistungen und Importgütern aus unterschiedlichen Regionen und Volkswirtschaften reduziert das Risiko durch (auf Grund welcher Ursachen auch immer verursachten) Produktionsausfälle in einzelnen Ländern massiv betroffen zu sein. Diese Strategie kann die Ausweitung der Produktion innerhalb der EU beinhalten, sollte jedoch nicht ausschließlich darauf beschränkt sein. Die Erschließung neuer Bezugsquellen für Vorleistungen und Endprodukte kann die Versorgungssicherheit steigern und zusätzlich auch neue Chancen für die europäische Außenwirtschaft eröffnen.

Für eine kleine offene Volkswirtschaft wie Österreich könnte dieser letzte Punkt für die Entwicklung der Außenwirtschaft nach COVID-19 besonders relevant werden. Die österreichischen Handelsbeziehungen konzentrieren sich nach wie vor stark auf andere EU-Mitgliedsländer.¹³ Deutlich mehr als zwei Drittel aller österreichischen Exporte gehen in die EU. Die österreichischen Importe weisen eine ähnliche Struktur auf und waren in den letzten Jahren noch stärker als die Exporte von Einfuhren aus den EU-Mitgliedsländern bestimmt (Oberhofer et al., 2020). Die europaweite COVID-19-Pandemie zeigte die Probleme dieser Konzentration.

Zum einen verursachen die Produktionsunterbrechungen in den anderen EU-Ländern eine Verknappung der Lieferungen nach Österreich. Italien war beispielsweise im Jahr 2019 mit einem Importvolumen von 10,4 Mrd. € das zweitwichtigste Ursprungsland für österreichische Warenimporte. Zusätzlich importierte Österreich Dienstleistungen im Wert von 2,9 Mrd. € (WKÖ, 2020). Stockt nun die Produktion in Italien oder können Dienstleistungen (wie etwa der Tourismus) nicht angeboten werden, muss die österreichische Wirtschaft auf diese Importe verzichten. Dies geht zum einen zu Lasten der KonsumentInnen und zum anderen können hierbei auch Vorprodukte betroffen sein, die für eine Weiterverarbeitung in Österreich notwendig wären. Zum anderen wird der Wirtschaftsabschwung in den wichtigsten europäischen Volkswirtschaften die verfügbaren Einkommen belasten und die Nachfrage nach österreichischen Exporten dämpfen. Dies hat wiederum negative Folgen für die Produktion von Waren und Dienstleistungen in Österreich.

¹² <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/publikationen/broschueren/publikationen-uebertragbare-krankheiten/pandemieplan-2018.html>.

¹³ Auch der aktuelle Economic Outlook der OECD (2020) geht davon aus, dass die Eurozone durch die starke wirtschaftliche Verknüpfung überdurchschnittlich stark von der COVID-19-Krise wirtschaftliche betroffen sein wird.

Eine stärkere regionale Diversifikation der österreichischen Importe und Exporte könnte die Abhängigkeit von der Wirtschaftsentwicklung und den Produktionsbedingungen in der EU reduzieren. Wirtschafts- und handelspolitische Maßnahmen für die Post-COVID-19-Zeit sollten demnach auch die Erschließung neuer Bezugsquellen und Absatzmärkte außerhalb der EU zum Ziel haben. Darüber hinaus müssen sie in die europäische Klimapolitik eingebettet werden. Eine aktuelle Analyse von Shapiro (2020) zeigt, dass die traditionelle Handelspolitik den Handel mit relativ „schmutzigen“ Produkten stärker fördert als den Handel von CO₂ sparsamen Gütern. Die Handels- und Klimapolitik müssen somit zukünftig stärker abgestimmt werden und ineinander greifen, um ein klimaschonenderes Freihandelssystem schaffen zu können.

Gleichzeitig hängt die Geschwindigkeit der Erholung der österreichischen Exportwirtschaft auch maßgeblich von der Wirtschaftsentwicklung in den wichtigsten Partnerländern in der EU ab. Die Wirksamkeit und Effektivität der nationalen Rettungspakete sowie das europäische Wiederaufbauprogramm werden hierbei eine entscheidende Rolle spielen. Wie gut die fiskalpolitischen Maßnahmen in den unterschiedlichen EU-Mitgliedsländern wirken, wird auch darüber entscheiden, ob sich die Konjunkturzyklen der Einzelstaaten aneinander angleichen und ein gemeinsamer Aufschwung möglich wird (siehe z. B. Crespo Cuaresma et al., 2011).

Mit der langsam abschwächenden akut-prekären Gesundheitslage in der EU werden zukünftig die handelspolitischen Themen wieder in den Fokus rücken, welche uns bereits in den letzten Jahren beschäftigt haben. Bis Ende des Jahres muss ein Nachfolgeabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich erzielt werden, möchte man "ungeregelte" bilaterale Handelsbeziehungen verhindern. Aktuell stocken die Verhandlungen, sodass der EU-Chefverhandler Michel Barnier sich gezwungen sah, explizit auf die Möglichkeit einer Nichteinigung hinzuweisen.¹⁴ Realistischerweise ist die Zeit bis Ende des Jahres – auch durch die Verzögerungen durch COVID-19 – sehr knapp bemessen, um eine vollumfängliche Einigung zu erzielen. Hierauf könnte man, falls der politische Wille auf beiden Seiten gegeben ist, entweder mit einer Fristverlängerung der Übergangsperiode um ein Jahr und/oder durch die Einigung auf die wichtigsten Eckpunkte und weiteren Detailverhandlungen im nächsten Jahr reagieren. Grundsätzlich würden sowohl die EU als auch das Vereinigte Königreich gerade in einer wirtschaftlich sehr herausfordernden Zeit von möglichst wenig gegenseitigen Handelsbarrieren profitieren. Eine enge Anbindung an den Binnenmarkt könnte gerade als eine Folge von COVID-19 so zumindest temporär den ökonomischen zusätzlichen Schaden durch den Brexit begrenzen. Der Ausschluss jeglicher Verlängerungsmöglichkeiten der Übergangsfrist durch die Regierung des

Vereinigten Königreichs lässt jedoch vermuten, dass mit Ende des Jahres 2020 die Wirtschaftsbeziehungen weniger eng sein werden, als dies durch die Mitgliedschaft in der EU der Fall gewesen ist.

Ähnliches gilt für die nach wie vor offenen Handelskonflikte zwischen den USA mit China und der EU. Die COVID-19-Pandemie hat vor allem den politischen Ton zwischen den USA und China in den letzten Wochen eindeutig verschärft. Präsident Trump beschuldigt China direkt oder indirekt am Ausbruch und an der Verbreitung des Virus (auch in den USA) verantwortlich zu sein und droht mit Strafzöllen und anderen Sanktionen als Vergeltung. Ähnliches gilt auch im Zusammenhang mit der chinesischen Hongkong-Politik. Das im Jänner unterzeichnete Phase-1-Abkommen zwischen den USA und China hätte im Handelskonflikt für eine erste Beruhigung sorgen sollen. China ging in diesem Abkommen relativ ambitionierte Importverpflichtungen gegenüber den USA ein, die durch den weltweiten Wirtschaftsabschwung im Jahr 2020 wohl nicht einhaltbar sein werden. Der beginnende US-Präsidentschaftswahlkampf könnte die Stimmung zusätzlich weiter anheizen und zu einer neuerlichen Verschärfung des Handelskonflikts beitragen. Auch die EU ist vor weiteren Maßnahmen eines wahlkämpfenden Donald Trumps möglicherweise nicht gefeit. Eine neuerliche Eskalation der Handelskonflikte wäre zum jetzigen Zeitpunkt äußerst kontraproduktiv und würde die wirtschaftliche Lage nach COVID-19 nur weiter verschärfen. Dauerhafte Lösungen könnten den Aufschwung unterstützen und multi- (oder zumindest pluri-)laterale Vereinbarungen würden das Vertrauen in ein regelbasiertes globales Handelssystem stärken. Dies wäre nach der im Zuge der COVID-19-Pandemie erfolgten Einführung von unilateralen Ausfuhrbeschränkungen für kritische Produkte ein wichtiges Zeichen und ökonomisch sinnvoll.

Zu guter Letzt werden und müssen die Rettungspakete und Wiederaufbaupläne die notwendigen klimapolitischen Aspekte abdecken. Öffentliche Investitionen in umweltschonende Technologien bieten etwa die Chance, die wirtschaftliche Erholung zu fördern und gleichzeitig die Umweltbelastung zu reduzieren. Im Kontext der Handelspolitik scheinen hierbei zwei Maßnahmenbündel relevant zu sein. Zum einen wären Investitionen in umweltschonendere Transporttechnologien angezeigt. Die breitere Streuung und Diversifizierung von Handelsstrukturen würden tendenziell zu mehr als weniger internationalen Handel führen. Bei einer gleichbleibenden Umweltbelastung durch den globalen Warentransport würde dies den Klimazielen entgegenwirken (siehe z.B. Shapiro, 2020). Als zweiter Schritt sollte der durch den Transport verursachte CO₂-Ausstoß bei der Entscheidung über die Organisation von Produktionsprozessen berücksichtigt werden. CO₂ muss mit einem (weltweiten) Preis versehen werden, um die

¹⁴ <https://www.spiegel.de/politik/ausland/brexit-verhandlungen-mit-der-eu-michel-barnier-droht-boris-johnson-mit-no-deal-brexit-a-2dd8587a-d827-4dee-acd6-ad000631ed6c>.

Gesamtkosten der globalisierten Produktion dem Nutzen gegenüberstellen zu können. Hierbei sollte nicht nur der Transport, sondern auch Unterschiede im CO₂-Ausstoß in der Produktion berücksichtigt werden um effiziente und klimaschonende Produktionsprozesse zu fördern (siehe z.B. Borsky, 2020). Dies wird tendenziell zu weniger internationalem Handel führen. Hiervon werden dann vor allem Produkte betroffen sein, bei denen die Gesamtkosten (inklusive Berücksichtigung der CO₂-Verursachung) der Produktion im regionalen Umfeld geringer sind, als durch Importe oder eine globale Arbeitsteilung. Eine entsprechende Ausgestaltung einer CO₂-Bepreisung, die einen solchen Effekt induziert, würde den „Environmental Bias“ (also eine Bevorzugung von relativ CO₂-intensiven Produkten im globalen Handel) beseitigen können.

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die COVID-19-Pandemie stellt viele Volkswirtschaften vor große Herausforderungen. Die gesundheitspolitisch notwendigen Maßnahmen haben die Wirtschaft massiv beschränkt und führen im Jahr 2020 zu einer globalen Rezession. Die höchstentwickelnden Länder und Wirtschaftsräume der Welt - und ganz besonders die EU - werden von diesem Abschwung (in Bezug auf die Wachstumsraten) am stärksten betroffen sein. Der simultane Nachfrage- und Angebotsschock wird ähnlich wie in der Finanzkrise 2008/09 zu einem im Vergleich zur Gesamtproduktion überproportionalen Rückgang des internationalen Handels führen. Internationale Prognosen gehen davon aus, dass der Welthandel im Jahresvergleich um 11% bis 30% schrumpfen wird.

Für Österreich als kleine offene Volkswirtschaft führt die globale Rezession zu zusätzlichen Herausforderungen. Sowohl die Möglichkeit von Importen als auch die Nachfrage nach heimischen Produkten und Dienstleistungen im Ausland wird im Jahr 2020 stark rückläufig sein. Für exportorientierte Unternehmen und den Tourismussektor wird dies eine zusätzliche Belastung darstellen. Die österreichischen Exporte werden laut einer Szenarioanalyse um 12% bis über 20% zurückgehen. Der Tourismus muss mit Einbußen bei den Übernachtungen von über 30% rechnen. Das Rettungspaket der österreichischen Bundesregierung kann die größten negativen Folgen der COVID-19-Krise im Idealfall abfedern und verhindern, dass die Wirtschaft einen substantiellen strukturellen Schaden (etwa durch Massenkonkurse) nimmt.

Für eine nachhaltige Erholung der österreichischen Wirtschaft ist jedoch auch die Entwicklung an den internationalen Märkten und – auf Grund der Außenhandelsstruktur – vor allem innerhalb der EU entscheidend. Handelspolitische Maßnahmen sollten aus diesem Grund das Ziel verfolgen, eine schnelle Erholung des Intra- und Extra-EU-Handels zu fördern. Die Resilienz der heimischen Außenwirtschaft kann durch eine größere Risikostreuung in Bezug auf die Auswahl und Vielfalt der

internationalen Handelspartner gesteigert werden. Dies kann auch mit einer Ausdehnung der Produktion von systemkritischen Waren und Gütern in Österreich und der EU einhergehen, jedoch wird das notwendige Ausmaß an Versorgungssicherheit auch zukünftig nur durch enge internationale Kooperationen und den freien Handel garantiert werden können.

Für die Zeit nach COVID-19 wird die Handelspolitik also gefordert sein, offene Grenzen sicherzustellen und den Warenhandel innerhalb der EU aber auch mit Drittstaaten so reibungslos wie möglich zu gestalten. Das von der EU betriebene plurilaterale Abkommen für Pharmaprodukte innerhalb der Vorgaben der WTO könnte hier einen positiven Beitrag leisten. Aus der COVID-19-Pandemie sollten aber auch Lehren gezogen werden. Die Lagerhaltung von medizinisch notwendiger Schutzbekleidung könnte eine dieser Konsequenzen sein. Auch die Erarbeitung von EU-weiten Pandemieplänen und Vorsorgeprogrammen könnte die Koordination der Mitgliedstaaten in diesem Bereich verbessern und in zukünftigen Situationen nationale Alleingänge auf Kosten anderer Mitgliedsländer verhindern. Darüber hinaus wird die Handelspolitik angehalten sein, Antworten auf die mittelfristigen Herausforderungen, wie das Brexit-Nachfolgeabkommen, die Handelskonflikte und die Erreichung der Klimaziele, zu bieten.

6. Literaturverzeichnis

- Baker, S.R., Bloom, N., Davis, S.J., Terry, S.J., "COVID-Induced Economic Uncertainty", NBER Working Paper, 2020, (26983).
- Baldwin, R., Weder di Mauro, B., Economics in the Time of Covid-19, A VoxEU.org Book, CEPR Press, 2020, (<https://voxeu.org/system/files/epublication/COVID-19.pdf>).
- Baldwin, R., Evenett, S.J., COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work, A VoxEU.org Book, CEPR Press, 2020, (<https://voxeu.org/content/COVID-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>).
- Baumgartner, J., Kaniowski, S., Bierbaumer-Polly, J, Glocker, Ch., Huemer, U., Loretz, S., Mahringer, H., Pitlik, H., "Die Wirtschaftsentwicklung in Österreich im Zeichen der COVID-19-Pandemie. Mittelfristige Prognose 2020 bis 2024", WIFO-Monatsberichte, 2020, 93(4), S. 239-265, ([https://www.wifo.ac.at/wwwdocs/monatsberichte/mb_2020_04_02_mittelfristige_prognose\\$.pdf](https://www.wifo.ac.at/wwwdocs/monatsberichte/mb_2020_04_02_mittelfristige_prognose$.pdf)).
- Bems, R., Johnson, R.C., Kei-Mu, Y., "The Great Trade Collapse", Annual Review of Economics, 5(1), 2013, S. 375-400.
- Bonadio, B., Huo Z., Levchenko, A.A., Pandalai-Nayar N. "Global Supply Chains in the Pandemic", NBER Working Paper, 2020, (27224).
- Borsky, S., "Internationaler Handel, Klimapolitik und Carbon Leakage", FIW Policy Brief, FIW, Mai 2020, (45), (https://www.fiw.ac.at/fileadmin/Documents/Publikationen/Policy_Briefs/45_FIW_PolicyBrief_Borsky.pdf).

- Bown, C. P., "EU limits on medical gear exports put poor countries and Europeans at risk", Peterson Institute of International Economics (PIIE), Trade and Investment Policy Watch, 19. März 2020,
<https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/EU-limits-medical-gear-exports-put-poor-countries-and>).
- Crespo Cuaresma, J., Pfaffermayr, M., Fernández Amador, O., Keppel, C., "Macroeconomic Aspects of European Integration: Fiscal Policy, Trade Integration and the European Business Cycle", FIW Research Reports 2010/11, FIW, März 2011,
https://www.fiw.ac.at/fileadmin/Documents/Publikationen/Studienpool_II/Studien_2010_adapted_file_names/04_PolicyNote.Crespo-Cuaresma_Pfaffermayr.Macroeconomic_Aspects_of_European_Integration.pdf
- Espitia, A., Rocha, N., Ruta, M. Trade in critical COVID-19 products, The World Bank, März 2020,
<https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/33514>).
- Evenett, S.J. (2020A), "Flawed prescription: Export curbs on medical goods won't tackle shortages", in Baldwin, R., Evenett, S.J., (Hg.), COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work, A VoxEU.org Book, CEPR Press, 2020, S. 49-61.
<https://voxeu.org/content/COVID-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>).
- Evenett, S.J. (2020B), "Sicken Thy Neighbour: The Initial Trade Policy Response to COVID-19", The World Economy, 2020, forthcoming. Felbermayr, G., Grösch J.K., Steinwachs, T., "Handelseffekte von Grenzkontrollen", ifo Schnelldienst, 2016, 69(5), S. 18-27.
- Fritz, O. (2020A), "Der österreichische Tourismus in der Corona-Krise", WIFO-News, 20. März 2020,
<https://www.wifo.ac.at/news/der-oesterreichische-tourismus-in-der-corona-krise>).
- Fritz, O. (2020B), "Corona-Shutdown: Szenarienrechnung belegt massive Auswirkungen auf den Tourismus", WIFO-News, 7. April 2020,
<https://www.wifo.ac.at/news/corona-shutdown-szenarienrechnung-belegt-massive-auswirkungen-auf-den-tourismus>).
- Grossman, R.S., Wrong: Nine Economic Policy Disasters and What We Can Learn from Them, Oxford University Press, 2013.
- Hözl, W., Klien, M., Kügler, A., "Drastische Verschlechterung der Konjunktüreinschätzungen. Ergebnisse des WIFO-Konjunkturtests vom April 2020", April 2020,
<https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/main.jart?rel=de&reserve-mode=active&content-id=1528640199418&publikation-id=65913&detail-view=yes>
- Hunya, G., Schwarzhappel, M., "Declines due to Disinvestment", wiiw FDI Report, 2018, (2018-06).
- IWF, World Economic Outlook: The Great Lockdown. Chapter 1, International Monetary Fund, April 2020,
<https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WEO/2020/April/English/Ch1.ashx?la=en>).
- Kowalski, P. "Will the post-COVID world be less open to foreign direct investment?", in Baldwin, R., Evenett, S.J., (Hg.), COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work, A VoxEU.org Book, CEPR Press, 2020, S. 131-149,
<https://voxeu.org/content/COVID-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>).
- Martin, W.J., Glauber, J.W. "Trade policy and food security", in Baldwin, R., Evenett, S.J., (Hg.), COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward Won't Work, A VoxEU.org Book, CEPR Press, 2020, S. 89-101,
<https://voxeu.org/content/COVID-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>).
- McKinsey, "COVID-19: Briefing materials. Global health and crisis response. Updated May 6, 2020", 2020
<https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Business%20Functions/Risk/Our%20Insights/COVID%2019%20Implications%20for%20business/COVID%2019%20May%2013/COVID-19-Facts-and-Insights-May-6.ashx>
- Oberhofer, H., Stehrer, R., Fritz, O., Wolfmayr, Y., Astrov, V., Url, T., FIW Jahrgutachten 2020. Die österreichische Außenwirtschaft, FIW, März 2020.
- OECD (2020A), " Foreign direct investment flows in the time of COVID-19", OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19),
https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132646-g8as4msdp9&title=Foreign-direct-investment-flows-in-the-time-of-COVID-19).
- OECD (2020B), "COVID-19 and international trade: Issues and actions", OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19),
https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128542-3ijg8kfswh&title=COVID-19-and-international-trade-issues-and-actions).
- OECD (2020C), " OECD Economic Outlook", Juni 2020(1),
<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/0d1d1e2e-en.pdf?expires=1592304096&id=id&accname=ocid177428&checksum=5775A91BDCA517C217AC2A1F6EE5EDAB>).
- Shapiro, J.S., "The Environmental Bias of Trade Policy", NBER Working Paper, 2020, (26845).
- Sinabell, F., "Agrargüter: Bei Exportrestriktionen droht enormer Schaden", WIFO-News, 25. März 2020,
<https://www.wifo.ac.at/news/agrargueter-bei-export-restriktionen-droht-enormer-schaden>).
- Slater, A., "Coronavirus is crushing world trade", Research Briefing, Oxford Economics, 28. April 2020.
- Weyerstrass, K., "Entwicklung, Determinanten und Bedeutung der totalen Faktorproduktivität", FIW Policy Brief, FIW, Jänner 2018, (38),
https://www.fiw.ac.at/fileadmin/Documents/Publikationen/Policy_Briefs/38_FIW_PolicyBrief_Weyerstrass.pdf).
- Wolfmayr, Y. (2020A), "Versorgungsengpässe bei medizinischer Schutzausrüstung - sind Exportbeschränkungen ein sinnvolles Mittel?", WIFO-News, 3. April,
<https://www.wifo.ac.at/news/versorgungsengpaesse-bei-medizinischer-schutzausruestung>).
- Wolfmayr, Y. (2020B), "COVID-19-Pandemie und internationaler Handel: Abschätzung der Entwicklung der österreichischen Warenexporte im Jahr 2020", WIFO Research Brief, (6),
https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=65995&mime_type=application/pdf).

WKO, "Außenwirtschaft. Wirtschaftsbericht Italien", April 2020,

(<https://www.wko.at/service/aussenwirtschaft/italien-wirtschaftsbericht.pdf>).

WTO (2020A), "Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy", World trade forecast- Press release, (4),

(https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm)

WTO (2020B), Methodology for the WTO trade forecast of April 8 2020.

Autor:

Harald Oberhofer
Wirtschaftsuniversität Wien (WU)
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)
Telefon: +43 1 31336-4984
Email: harald.oberhofer@wu.ac.at

Impressum:

FIW-Policy Briefs erscheinen in unregelmäßigen Abständen zu aktuellen außenwirtschaftlichen Themen. Herausgeber ist das Kompetenzzentrum "Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft" (FIW). Für die Inhalte der Policy Briefs sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich.

Das FIW bietet eine Forschungsplattform, Informationen zu außenwirtschaftsrelevanten Themen sowie den Zugang zu volkswirtschaftlichen Datenbanken. Es ist ein Kooperationsprojekt der Wirtschaftsuniversität Wien, der Universität Wien, der Johannes Kepler Universität Linz, der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck, des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche sowie des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Rechenzentrums und wird aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung sowie des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort finanziert.

Kontakt:

FIW-Projektbüro
c/o WIFO
Arsenal, Objekt 20
1030 Wien
Telefon: +43 1 728 26 01 / 335
Email: fiw-pb@fiw.at
Webseite: <http://www.fiw.at/>