

Policy Brief
16.03.2021

Ein Jahr Pandemie: 365 Tage im globalen Ausnahmezustand

**Wie hat sich Österreich geschlagen? Was ist gut
gelaufen, was nicht? Wie geht es jetzt weiter?**



Ein Policy Brief der

 Agenda
Austria

Einleitung

Am 11. März 2020 erklärte die Weltgesundheitsorganisation WHO den Covid-19-Ausbruch zur Pandemie. Österreich reagierte rasch, bereits am 16. März ging es in den ersten Lockdown. 29 Tage lang blieb der Alltag stark eingeschränkt, bevor es zu ersten Lockerungsschritten kam. Die Wirtschaft konnte durchatmen, in den Sommermonaten war eine Art Aufbruchsstimmung spürbar. Wie sich später herausstellte, war das Schlimmste nicht vorbei, vielmehr machte das Virus „Urlaub“. Die Regierung und die öffentliche Verwaltung ebenso. Auch wenn immer wieder vom „anstrengenden Herbst“ die Rede war, blieben Vorbereitungen weitgehend aus. Dementsprechend holprig verlief der Start ins neue Schuljahr, die Infektionszahlen kletterten nach den Öffnungen wieder sukzessive nach oben. Verschärften Maßnahmen im Oktober folgten zunächst ein „Lockdown light“ und dann ein zweiter harter Lockdown im November. Seit damals ist die Republik zumindest teilweise „geschlossen“.

Abb. 1: So lange dauern die Lockdowns

Politische Einschränkungen

– in Tagen

	Lockdown	Lockdown light	Eingeschränkt	Weitgehend frei
2020 Q1	16	0	0	75
2020 Q2	13	17	34	27
2020 Q3	0	0	0	91
2020 Q4	26	34	16	15
2021 Q1	38	29	0	0

Quellen: Eigene Berechnungen, Oxford Stringency Index.
 Lockdown: Werte des Oxford Stringency Index ab 80, Lockdown light: Werte zwischen 70 und 80, Eingeschränkt: Werte zwischen 50 und 70, Weitgehend frei: Werte unter 50.



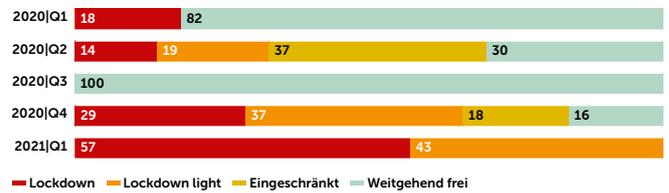
Mittlerweile befindet sich die Bevölkerung seit 365 Tagen im Ausnahmezustand, der durch starke Einschränkungen der Bürgerrechte gekennzeichnet ist. Höchste Zeit, eine erste Zwischenbilanz zu ziehen.

Im Rückblick zeigt sich, dass der erste Lockdown zwar gefühlt der längste war, tatsächlich aber waren die Einschränkungen im vierten Quartal 2020 und in den ersten Monaten des laufenden Jahres wesentlich länger (Stand 7. März 2021). Mit anderen Worten: Die Dauer der Lockdowns hat mit Fortdauer der Pandemie nicht ab-, sondern zugenommen.

Abb. 2: Lockdowns werden immer länger

Regierungsmaßnahmen

– Anteil der Tage an jeweiligem Quartal, in Prozent



Quellen: Eigene Berechnungen, Oxford Stringency Index.
 Lockdown: Werte des Oxford Stringency Index ab 80, Lockdown light: Werte zwischen 70 und 80, Eingeschränkt: Werte zwischen 50 und 70, Weitgehend frei: Werte unter 50.



Was die Vollbremsung kostet

Ein ganz anderes Bild zeigt sich, wenn man die Kosten analysiert. Am stärksten litt Österreich im ersten Lockdown, auch weil dieser die Wirtschaft völlig unvorbereitet getroffen hat. In der Woche vom 30. März bis zum 5. April 2020 wurde mit einem Minus von rund zwei Milliarden Euro der größte Einbruch seit Pandemiebeginn gemessen.

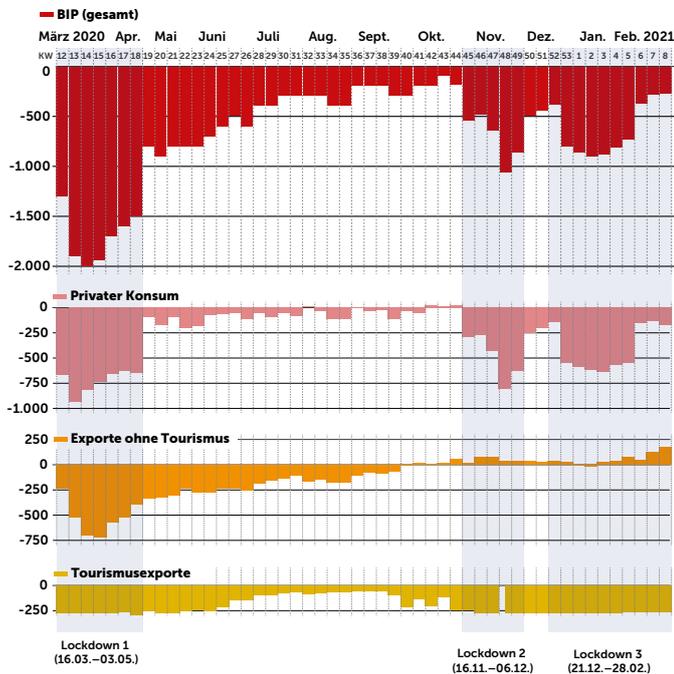
In Summe verursachte der erste Lockdown 12 Milliarden Euro an Wertschöpfungsverlust, wenn man die Phase mit dem leichten Lockdown dazunimmt. Aufgrund der Schließungen entfallen 5,1 Milliarden Euro auf den privaten Konsum. Auch der internationale Handel kam im ersten Lockdown zum Erliegen. Der fehlende Export (ohne Tourismus) verursachte einen Rückgang von 3,6 Milliarden Euro gegenüber dem Vorjahreszeitraum. Der Tourismus erlitt Einbußen von rund 1,9 Milliarden Euro.

Im zweiten Lockdown entfalten dann die Hilfsprogramme langsam ihre Wirkung. Denn dieser (inklusive Lockdown light ab 2. November 2020) wirkte sich aufgrund der angepassten Wirtschaft und Mühen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, mit der Pandemie zu leben – von Homeoffice bis hin zu neuen Lieferketten–, sowie der Hilfsprogramme weniger intensiv aus. Dafür zog er sich über einen deutlich längeren Zeitraum hin. Der verursachte Wirtschaftseinbruch liegt laut Berechnungen der Agenda Austria bei rund 3,6 Milliarden Euro. Davon entfallen 2,4 Milliarden Euro auf den privaten Konsum und rund 1,3 Milliarden Euro auf den Tourismus. Im Gegensatz zum ersten Lockdown blieb der Warenhandel weitgehend aufrecht, sodass der Export sogar leichte Zugewinne von 230 Millionen Euro gegenüber dem Vorjahr verzeichnen konnte.

Abb. 3: Wie die heimische Wirtschaft unter Corona leidet

So stark hat die Corona-Krise der Wirtschaft geschadet

– wöchentlicher BIP-Einbruch im Vergleich zum Vorjahr, in Millionen Euro



Quellen: Eigene Berechnungen, OeNB.



Vor den Weihnachtsferien durfte der Handel für zwei Wochen öffnen, danach folgte der dritte Lockdown. Aufgrund der Bedeutung des Tourismus und der Dauer der Tage im Lockdown fiel dieser schwerer aus als der vorangegangene. Bis zum 28. Februar 2021 kostete der Lockdown die Wirtschaft rund 6,3 Milliarden Euro. Besonders der viel diskutierte Tourismus war und ist hart von den Einschränkungen betroffen. Hier beträgt der Wirtschaftsverlust 2,7 Milliarden Euro. Einzig der funktionierende Export mildert die Krise merklich.

Quartal vier: Die österreichische Wirtschaft auf Talfahrt

Im internationalen Vergleich meisterte Österreich im zweiten Quartal die Krise insgesamt besser als die EU oder der Euroraum. Im Sommer erholte sich die Wirtschaft ohne die politischen Einschränkungen überraschend gut. Darauf folgte im vierten Quartal der starke Absturz. Österreich gehörte in diesem Zeitraum zu jenen Ländern, die am schwersten unter der Krise zu leiden hatten. Der vergleichsweise starke Einbruch des BIP gegen Jahresende lässt sich unter anderem damit erklären, dass Österreich in einem normalen Jahr eine höhere Wirtschaftsleistung im Tourismussektor erzielt. Insbesondere der Wintertourismus spielt hier eine große Rolle. Im EU-Vergleich zeigt sich, dass der Anteil der

Nächtigungen in der Wintersaison nirgends so stark ist wie hierzulande. Zwar fällt der Großteil der Wintersaison nicht ins vierte Quartal, aber besonders für Wien (mit Abstrichen auch für Vorarlberg und Salzburg) ist der Dezember ein sehr wichtiger Tourismusmonat. In der Bundeshauptstadt ist der Dezember nach dem August der zweitstärkste Nächtigungsmonat.

Abb. 4: Wirtschaftsrückgang im Lockdown-Vergleich

Land im Lockdown

– Veränderungen der Wertschöpfung im Vergleich zum Vorjahr, in Milliarden Euro

	BIP	Privater Konsum	Exporte	Tourismus
Lockdown 1 (16.03.–03.05.)	-12,0	-5,1	-3,6	-1,9
Lockdown 2 (02.11.–06.12.)	-3,6	-2,4	0,2	-1,3
Lockdown 3 (21.12.–28.02.)	-6,3	-4,1	0,5	-2,7

Quellen: Eigene Berechnungen, OeNB.



Aber der Tourismus alleine kann den wirtschaftlichen Absturz im vierten Quartal nicht erklären. Neben dem Tourismus sind vor allem „konsumnahe Dienstleistungen“ wie Friseure oder der gesamte Kulturbereich stark eingebrochen. Hinzu kommt, dass die Regierung lange zögerte, um dem ansteigenden Infektionsgeschehen Herr zu werden. Anders als im Frühjahr 2020, wo sehr schnell reagiert wurde, versuchte man es mit einem leichten Lockdown, der dann aber in einen besonders strengen und langen mündete. Das lässt sich auch am Rückgang der geleisteten Arbeitsstunden ablesen. Dieser war mit 10,2 Prozent im vierten Quartal höher als in Spanien, Frankreich, Italien oder Deutschland. Zudem setzte Österreich auch auf großzügige Staatshilfen. Das ist in einem Einbruch durchaus nachvollziehbar, allerdings müssen die richtigen Anreize gesetzt werden. Die großzügigen Hilfen verführen auch dazu, mit dem Aufsperrern abzuwarten. Etwa um zu verhindern, dass die Umsätze über ein gewisses Niveau steigen, womit Hilfgelder verloren gehen würden. Auch die Kurzarbeit verleitet in der derzeitigen Ausgestaltung dazu, eher so wenig wie möglich und nicht so viel wie möglich tatsächlich zu arbeiten. Es macht keinen Unterschied, ob jemand 10, 30 oder 80 Prozent arbeitet – auf dem Konto der Kurzarbeiter landet immer derselbe Betrag. Beides könnte im Aufschwung noch ein Problem für Österreich werden.

Das 100 Milliarden-Euro-Ding

Über das Gesamtjahr betrachtet ist das Jahr 2020 als das Jahr mit dem schwersten Wirtschaftseinbruch (minus 6,6 Prozent) seit Beginn der Aufzeichnungen in der Nachkriegszeit in die Geschichte eingegangen. Die Krisenkosten werden für die Jahre 2020 und 2021 ungefähr 100 Milliarden Euro betragen. Darin enthalten sind auch die Kosten für das entgangene Wirtschaftswachstum. Die Berechnung im Detail:

— Das Bruttoinlandsprodukt betrug im Jahr 2019 rund 397,6 Milliarden Euro. Vor der Krise wurde ein Wachstum von 1,2 Prozent für 2020 prognostiziert. Die Wirtschaftsleistung ist stattdessen um 6,6 Prozent gesunken. Das ergibt gegenüber dem Szenario ohne Corona ein Minus von 31 Milliarden Euro. Hinzu kommen krisenbedingte Mehrausgaben der Republik in der Höhe von 21 Milliarden Euro. In Summe ergeben sich für 2020 Kosten von 52 Milliarden Euro.

— Im laufenden Jahr ist mit Mehrausgaben von ungefähr 40 Milliarden Euro zu rechnen. Davon entfallen 29 Milliarden Euro auf den Wachstumsentgang und 11 Milliarden auf zu leistende Hilfen. Hinzu kommen geplante Konjunkturbelebungsprogramme in Höhe von rund 7,3 Milliarden Euro für 2021.

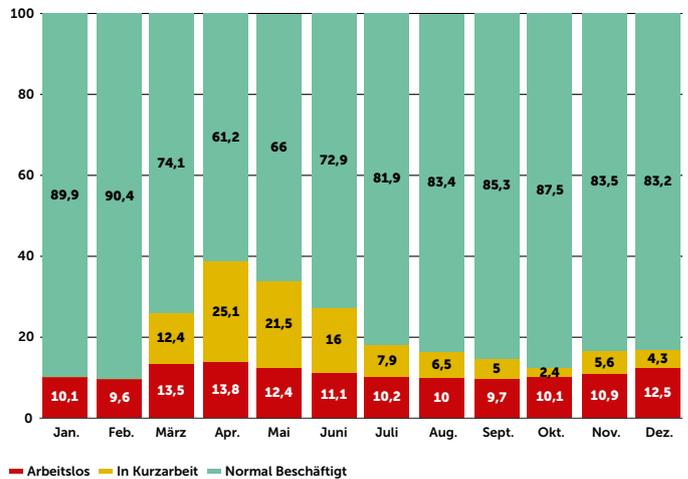
Arbeitsmarkt und Steuereinnahmen

Der Arbeitsmarkt wurde im ersten Lockdown besonders hart getroffen. Vor allem wegen der Geschwindigkeit, in der die Wirtschaft heruntergefahren wurde. Waren im Februar 2020 rund 400.000 Menschen arbeitslos gemeldet oder in Schulung, kamen bis April rund 170.000 Menschen hinzu. Am schlimmsten war die Lage im April, in dieser Zeit waren über eine Million Beschäftigte zusätzlich in Kurzarbeit nur eingeschränkt erwerbstätig. Das ist mehr als ein Drittel der aktiven Erwerbsbevölkerung. Nach dem Ende des ersten Lockdowns hat sich die Lage zwar etwas entspannt, aber die Arbeitslosigkeit ist noch immer auf einem sehr hohen Niveau und wird auch in den kommenden Jahren hoch bleiben. Vor allem die steigende Zahl an Langzeitarbeitslosen ist besorgniserregend.

Abb. 5: Der Arbeitsmarkt in der Pandemie

Arbeitsmarkt während Corona stark belastet

– Anteil der Erwerbsbevölkerung nach Beschäftigung, in Prozent



Quellen: Eigene Berechnungen, AMS, BaMAFJ.

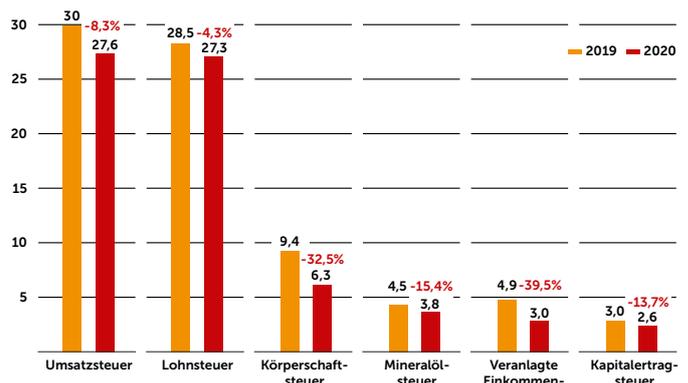


Die Kurzarbeit hat viele Arbeitnehmer vor dem Verlust des Arbeitsplatzes bewahrt. Damit konnten auch die Haushaltseinkommen stabilisiert werden. Den Effekt sieht man auch in den Staatsfinanzen. So hat die Corona-Krise im Jahr 2020 ein Riesenloch in der Staatskasse hinterlassen. Alleine die Corona-Hilfsmaßnahmen sorgen für Belastungen in Milliardenhöhe. Ein Vergleich mit dem Vorjahr zeigt aber auch, dass die Lohnsteuereinnahmen im Jahr des größten Wirtschaftseinbruchs deutlich schwächer gesunken sind als jene aus den Unternehmensgewinnen. Die Lohnsteuer ging „nur“ um knapp vier Prozent zurück, die Einnahmen aus der Körperschaftsteuer sanken um ein Drittel, jene aus der Einkommensteuer um fast 40 Prozent.

Abb. 6: Lohnsteuereinnahmen trotz Corona fast stabil

Lohnsteuereinnahmen trotz Corona kaum rückläufig

– ausgewählte Steuereinnahmen von Jänner bis Dezember, in Milliarden Euro



Quelle: BMF.



Der Wirtschaftsrückgang 2020 war letztlich höher als in der Finanzkrise des Jahres 2009 (minus 3,8 Prozent). Über das gesamte Jahr betrachtet war der Einbruch der Wirtschaft in zwei von drei EU-Ländern schwächer als in Österreich.

Das ist insofern überraschend, als Österreich trotz seiner Nähe zum europäischen Corona-Ursprung Italien vergleichsweise gut durch das Frühjahr 2020 gekommen ist. In den Sommermonaten hat man diesen Vorsprung verspielt, das Virus wurde unterschätzt, kostbare Vorbereitungszeit für den Herbst ging verloren. Deswegen kamen zahlreiche andere Staaten besser durch die zweite Welle.

Abb. 7: So unterschiedlich entwickelte sich die europäische Wirtschaft



Quellen: Eigene Berechnungen, Eurostat.



Wo steht Österreich jetzt?

Mittlerweile hat sich Österreich mit einer vergleichsweise guten Teststrategie und den ersten regionalen Öffnungsschritten ab Mitte März wieder einen kleinen „Vorsprung“ gegenüber den europäischen Nachbarn erarbeitet. Nach Zypern weist man mittlerweile die meisten Tests pro Kopf in der EU auf. Besonders die Kombination aus Tests und regionaler Differenzierung könnte sich als vielversprechend erweisen. Das zeigt auch das Beispiel Schweiz. So sind die Eidgenossen deutlich stabiler durch die Krise gekommen und haben deutlich weniger Einbußen als die Österreicher hinnehmen müssen.

Positiv hervorzuheben ist, dass es durch die Rettungsprogramme geglückt ist, die Wirtschaftsstruktur weit-

gehend zu erhalten. Die Unternehmen und Arbeitsplätze stellen die Basis für den Aufschwung. Besonders die Kurzarbeit hat im Krisenjahr dafür gesorgt, dass trotz eines Rückgangs der Arbeitsstunden über das gesamte Jahr 2020 um knapp neun Prozent nur knapp zwei Prozent der Arbeitsplätze verloren gingen. So konnte auch die Kaufkraft der privaten Haushalte weitgehend erhalten werden. Bei einem Wirtschaftseinbruch von sechs bis sieben Prozent sanken die verfügbaren Einkommen der Haushalte um lediglich ein bis zwei Prozent. Auch der Sommer 2020 hat gezeigt, dass die Wirtschaftsaktivität nach dem Ende der politisch verordneten Einschränkungen schnell und kräftig steigen kann. Besonders wenn man berücksichtigt, dass die Kaufkraft der Haushalte weitgehend erhalten werden konnte und sich Konsum über das „Zwangssparen“ im Zuge geschlossener Geschäfte aufgestaut hat. Ebenso hat das Homeoffice veranschaulicht, wie gut das Land und die Unternehmen funktionieren, wenn ausnahmsweise nicht jedes Detail reguliert wird. Trotz mangelnder Erfahrung und rechtlicher Grundlage wurde das Homeoffice im Zuge der Pandemie stark genutzt. Sein Erfolg wird zu einer langfristigen Veränderung der Arbeitswelt führen.

Handlungsempfehlungen

Die Pandemie hat einen wirtschaftlichen Schaden im Bildungssystem hinterlassen, der erst in den kommenden Jahren und Jahrzehnten zu spüren sein wird. Von einer verlorenen Generation zu reden ist übertrieben, aber die heutigen Schüler, gerade ältere Jahrgänge, werden es schwerer am Arbeitsmarkt haben. Zudem gilt es, die Bildungsverluste bestmöglich aufzufangen und besonders Schülern aus bildungsfernen Schichten nicht frühzeitig jede Aufstiegschance zu vernichten.

— **Impfen, impfen, impfen:** Das beste Konjunkturpaket sind nicht schuldenfinanzierte Ausgabenprogramme, sondern das rasche Impfen der Bevölkerung. Hier wurde sowohl auf EU-Ebene als auch in weiterer Folge auf nationaler Ebene viel Zeit verspielt.

— **Bildung digitalisieren:** Der Schlüssel zu einer erfolgreichen Digitalisierung liegt in den Fähigkeiten der Lehrkräfte, diese zielführend einzusetzen. Alle Lehrer müssen über die entsprechenden Kompetenzen im Umgang mit den Endgeräten, Lernprogrammen und pädagogischen Aspekten der Digitalisierung verfügen und in den kommenden Monaten und Jahren entsprechend verpflichtend geschult und auch mit den notwendigen Endgeräten ausgestattet werden.

- **Verwaltung digitalisieren:** Wie die vergangenen zwölf Monate gezeigt haben, leistet sich die Republik Österreich zwar eine teure, aber nicht sehr zeitgemäße Verwaltung. Homeoffice ohne Zugang zu den Servern der jeweiligen Dienststellen sollte ebenso der Vergangenheit angehören wie die Zettelwirtschaft im Impfprozess.
- **Positives Umfeld schaffen:** Investitionen und Konsum führen zu wirtschaftlichem Aufschwung, die Unternehmen brauchen aber einen positiven und verlässlichen Ausblick auf die Zukunft. Die Aufund-Zu-Politik muss zu einem Ende kommen, es müssen klare Zahlen und Daten kommuniziert werden. Unternehmer brauchen auch die Sicherheit, dass die Politik ihre Sorgen ernst nimmt und gemeinsam an einer erfolgreichen Zukunft für Österreich arbeitet. Einen Kampf zwischen Wirtschaft und Regierung kann sich das Land nicht leisten. Es geht nur mit der Wirtschaft und mit der Politik.
- **Keine neuen Steuern:** Auch die Verteilungsdebatte wird nach der Pandemie an Fahrt aufnehmen. Politiker werfen ja bereits jetzt weltweit mit Geld um sich. Das hilft zwar kurzfristig, hat aber langfristig negative Folgen. Wir können es uns nicht leisten, Steuern zu erhöhen oder neue einzuführen. Im Gegenteil: Die Regierung muss an ihrem Versprechen festhalten, die arbeitende Bevölkerung zu entlasten.
- **Rückkehr zur Stabilität:** Länder wie Dänemark und Schweden weisen Österreich den Weg. Alle drei Länder verfügen über hervorragend ausgebaute Sozialsysteme, unterscheiden sich aber bei ihren fiskalpolitischen Zugängen. Während Österreich auch in guten Jahren neue Schulden aufgenommen hat, haben Schweden und Dänemark verlässlich Überschüsse erwirtschaftet, um die in schlechten Jahren eingegangenen Schulden zurückzuzahlen. Ergebnis: Schweden hat heute halb so hohe Schulden pro Kopf wie Österreich, in Dänemark sind sie um ein Drittel niedriger. Österreich sollte im kommenden Aufschwung den skandinavischen Weg beschreiten – nicht den italienischen. Das bedeutet nicht, die Ausgaben scharf zu kürzen, sondern die Ausgabendynamik zu bremsen, um in wirtschaftlich guten Jahren Budgetüberschüsse zu erzielen.
- **Unternehmerische Freiheit gewähren:** Österreich braucht nicht den strengsten Ladenschluss und die strengste Gewerbeordnung der westlichen Welt. Eine kräftige Lockerung der Öffnungszeiten sowie der Gewerbeordnung würde ein starkes Signal an alle aussenden, die unternehmerisch tätig werden wollen.
- **Richtig weiterbilden und umschulen:** Besonders der Arbeitsmarkt wird die Krise auch in den kommenden Jahren noch deutlich spüren. Die Gefahr besteht, dass die Langzeitarbeitslosigkeit neue Rekorde erreichen wird. Für Arbeitslose sollte es adäquate und sinnvolle Umschulungen geben. Es ist klar, dass nicht jeder Bäcker Programmierer werden kann. Aber es sollte nichts unversucht bleiben. Insbesondere sollte in diesem Zusammenhang die Weiterbildung in den Betrieben nicht vergessen werden.
- **Schrittweise zurück zur Normalität:** Die Kurzarbeit sollte über den März hinaus verlängert, gleichzeitig aber die Rückkehr zur Normalarbeitszeit eingeleitet werden. Dazu werden die Ersatzraten ab April nur mehr auf die reduzierte Arbeitszeit statt auf den gesamten Lohn angewendet, wie das beispielsweise in Deutschland der Fall ist. Parallel zu dieser Umstellung gehen eine schrittweise Anhebung der Mindestarbeitszeit und die Angleichung der Ersatzraten an jene der Arbeitslosigkeit einher. Mit Ende des Jahres 2021 läuft die Kurzarbeit dann aus.

Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

Herausgeber

Dr. Franz Schellhorn

Autor

Mag. Hanno Lorenz

Lektorat

MMag.^a Judith Kreiner

Infografiken

Ksenia Pogorelova, MA

**Agenda Austria
Türkenstraße 25/1/10
1090 Wien
Austria**

**T +43 1 361 99 61-0
office@agenda-austria.at**

agenda-austria.at