

Editorial: Die COVID-19-Pandemie als historische Herausforderung für die Wirtschaftspolitik

Christoph Badelt, Andreas Reinstaller

Innerhalb nur weniger Wochen führte im Frühjahr 2020 eine dramatische Verkettung von Ereignissen die Weltwirtschaft in die tiefste Kontraktion seit den 1930er-Jahren und stellt die Wirtschaftspolitik vor bisher unbekannte Herausforderungen. Die COVID-19-Pandemie nahm von China ihren Ausgang und kostete in der Folge zigtausend Menschenleben. Die zu ihrer Eindämmung gesetzten gesundheitspolitischen Restriktionen legten zunächst weltweite Wertschöpfungsketten lahm, unterbrachen die Lieferung medizinischer Hilfsgüter zwischen ansonsten verbündeten Ländern und hatten in weiterer Folge einen Lockdown im weltweiten Maßstab zur Folge, der in einem bisher unbekanntem Ausmaß Einschränkungen der Wirtschaftsaktivitäten nach sich zog.

Die in diesem Heft veröffentlichte mittelfristige WIFO-Prognose (Baumgartner et al., 2020) zeigt, dass durch die weltweite Verbreitung der vom SARS-CoV-2 hervorgerufenen COVID-19-Viruserkrankung die internationale und auch die österreichische Wirtschaft im März dieses Jahres in einen markanten Abschwung gestoßen wurden und im II. Quartal 2020 mit einer weltweiten Rezession von einzigartigem Umfang und Synchronität gerechnet werden muss. Das WIFO erwartet daher 2020 einen Rückgang der Wirtschaftsleistung um mindestens 5,25% und einen Anstieg der Arbeitslosenquote auf 8,75%.

Diese Rezession unterscheidet sich von früheren Wirtschaftskrisen, weil sich in vielschichtiger Weise Angebotschocks und Nachfrageschocks vermischen. Thomas Url diskutiert diese Effekte und mögliche Reaktionen der Wirtschaftspolitik zur Bewältigung der Rezession in seinem Kurzbeitrag "Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der COVID-19-Pandemie in Österreich und die Möglichkeiten der Stabilisierungspolitik".

Der Angebotschock ist die Folge der zur Eindämmung der Verbreitung der Virusinfektion notwendigen behördlichen Schließungsmaßnahmen. Diese ziehen zunächst einen Produktionsausfall nach sich. Viele Unternehmen schränken als Reaktion ihre Belegschaft ein, und andere schließen ganz. Damit gehen Arbeitsplätze verloren. Sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zum Vorjahresbestand war der Beschäftigungsrückgang in Österreich nicht nur höher als zum Höhepunkt der internationalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009, er war auch der höchste seit dem Winter 1952/53. Die Arbeitslosigkeit stieg im März 2020 innerhalb von nur zwei Wochen um knapp 200.000 auf ein Rekordniveau von 563.000 Personen zu Ende des Monats (Bock-Schappelwein – Huemer – Hyll, 2020). Die Betroffenheit variiert zwar zwischen Wirtschaftszweigen und Regionen erheblich, nach Berechnungen des WIFO sind aber insgesamt 28,2% der Erwerbstätigen in Branchen beschäftigt, die ihre Geschäftstätigkeit derzeit maßnahmenbedingt nicht ausüben können. Das entspricht österreichweit rund 1,320.000 Erwerbstätigen

(Bachtrögler et al., 2020). Besonders betroffen ist der Tourismus (Fritz, 2020).

Der Nachfrageschock hat hingegen mehrere kumulative Ursachen. Der Beschäftigungsrückgang bedingt Einkommensausfälle, und in der Folge werden Konsumausgaben aufgeschoben oder entfallen, teilweise unterbinden die behördlichen Schließungsmaßnahmen den Konsum. Dadurch verschlechtert sich wiederum die Geschäftslage der Unternehmen, sodass Angebots- und Nachfrageschocks einander verstärken. Der Nachfrageschock bezüglich des Konsums der privaten Haushalte beträgt gemäß der Hauptvariante der mittelfristigen WIFO-Prognose real knapp –5 Mrd. €. Der reale Konsum wird somit 2020 um 2,6% geringer sein als 2019. Die Bruttoanlageinvestitionen sinken gegenüber 2019 real um 8,1% (Baumgartner et al., 2020, Bierbaumer-Polly, 2020). Der Wertverlust von Finanzvermögen wird die weltweite Nachfrage zusätzlich dämpfen.

Es ist besonders die Gleichzeitigkeit dieser Angebots- und Nachfrageschocks, vor allem auch über wirtschaftlich eng verflochtene Länder hinweg, die die gegenwärtige Situation so außergewöhnlich und gefährlich macht und mit einem massiven Anstieg der Unsicherheit einhergeht. Wie Baker et al. (2020) zeigen, nahm die wirtschaftliche Unsicherheit seit Ausbruch der COVID-19-Krise in einer Größenordnung zu, die jener während der Weltwirtschaftskrise 1929 bis 1933 entspricht.

Die Ursachen dieser Unsicherheit sind vielschichtig. Einerseits ist es unklar, wie lange die Restriktionen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie gelten werden. In den meisten Ländern zeigen sie Erfolge, und man beginnt nun bereits in Österreich ebenso wie in anderen Ländern, die behördlichen Beschränkungen zu lockern. So lange jedoch kein Impfstoff und keine Medikamente zur Behandlung der COVID-19-Erkrankung vorliegen, birgt dies auch die Gefahr einer neuerlichen Infektionswelle und die Notwendigkeit, die behördlichen Maßnahmen zu verschärfen und zeitlich auszudehnen (Earle – Park – Schmedders, 2020).

Andererseits ist die Persistenz der beobachteten Auswirkungen der Krise auf Produktivitätswachstum, Beschäftigung und Einkommen schwierig zu beurteilen. Dies liegt in der komplexen Verflechtung der Weltwirtschaft begründet, wie sie sich etwa in der Entwicklung auf den Rohstoffmärkten infolge der COVID-19-Pandemie spiegelt: Der Rohölpreis je Barrel sank massiv, und die Notierungen für Kupfer, Kakao und Palmöl brachen seit Anfang 2020 ein. Dies kann geopolitische Reaktionen nach sich ziehen, die in der Vergangenheit schon weltweite Wirtschaftskrisen zur Folge hatten und auch diesmal Folgeschocks auslösen könnten (Mulder – Tooze, 2020). Die Lieferprobleme in weltweiten Wertschöpfungs-

fungsketten infolge der COVID-19-Pandemie trugen auch dazu bei, bereits bestehende Bedenken zur Resilienz und Abhängigkeit von einzelnen Lieferanten zu verstärken. Der Umstand, dass rund 90% des weltweit konsumierten Penicillins in China hergestellt werden und China auch im Bereich der Seltenen Erden sowie wesentlicher Komponenten der Elektronik- und Telekommunikationsindustrie mittlerweile de facto ein Produktionsmonopol innehat und damit eine maßgebliche technologische Abhängigkeit besteht, wird möglicherweise den in den vergangenen Jahren aufkeimenden Protektionismus und Autarkiebestrebungen verschärfen. Die sich daraus ergebenden denkbaren kurz- bis mittelfristigen Versorgungsengpässe bei bestimmten Gütern und Handelsbeschränkungen könnten weitere Einkommensverluste nach sich ziehen und die Lage verschlimmern (Sinabell, 2020, Wolfmayr, 2020).

Diese komplexe Gemengelage macht es nicht nur für Unternehmen, sondern auch für die Wirtschaftsforschung schwierig, die weitere Wirtschaftsentwicklung im nationalen wie weltweiten Maßstab einzuschätzen. Während diese grundlegende Unsicherheit in der Ökonomie möglicherweise Fehlprognosen zur Folge hat, können Unsicherheit, Umsatzrückgänge und auch die Schließung von Unternehmen einen längerfristigen Rückgang ihrer Investitionen und Innovationsanstrengungen bedeuten, was sich wiederum negativ auf das künftige Produktivitätswachstum auswirken könnte (Janger – Reinstaller, 2020).

Angesichts der komplexen und vor allem einzigartigen Vorgänge wurden wichtige und richtige wirtschaftspolitische Maßnahmen rasch umgesetzt. Dabei standen in Österreich vor allem die soziale Absicherung und die Liquiditätssicherung von Unternehmen im Vordergrund. Die Europäische Zentralbank griff im März 2020 in mehreren Schritten mit einem Pandemie-Notfallprogramm zum Ankauf von Staatsanleihen, Refinanzierungsgeschäften zu günstigen Konditionen oder Kapitalerleichterungen für Banken expansiv ein. Allein das Notfallprogramm zum Ankauf von Staatsanleihen (Pandemic Emergency Purchase Programme – PEPP) wurde im Ausmaß von 750 Mrd. € implementiert. Damit konnten günstige Finanzierungsbedingungen für öffentliche Haushalte und Unternehmen sichergestellt werden.

Die österreichische Bundesregierung beschloss Soforthilfemaßnahmen im Ausmaß von rund 38 Mrd. € oder 10,8% des österreichischen BIP. Diese werden zur Finanzierung von Kurzarbeit, für Soforthilfe und einen Härtefallfonds, einen Hilfsfonds, Kreditgarantien und Haftungen sowie Steuerstundungen und zur Herabsetzung von Steuervorauszahlungen herangezogen. Damit hat Österreich ähnlich wie Deutschland sehr expansiv und vor allem sehr kurzfristig auf die Krise reagiert.

Auf europäischer Ebene lief die Koordination der wirtschaftspolitischen Reaktionen der Mitgliedsländer nur schleppend an. Die Europäische Kommission passte zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen für außerordentliche fiskalische Maßnahmen der Mitgliedsländer an. Nicht verwendete oder zugewiesene Mittel des EU-Budgets wurden umgelenkt und teilweise umgewidmet. So wurden von der Europäischen Kommission bis Mitte April 2020 rund 38 Mrd. € zur Verfügung gestellt.

Literaturhinweise

Bachtrögler, J., Firgo, M., Fritz, O., Klien, M., Mayerhofer, P., Piribauer, Ph., Streicher, G., "Regionale Unterschiede der ökonomischen Betroffenheit von der aktuellen COVID-19-Krise in Österreich. Ein Strukturansatz auf Ebene der Bundesländer", WIFO Working Papers, 2020, (597), <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/65871>.

Auf Einladung des Europäischen Rates rief die Eurogruppe dann Anfang April ein Hilfspaket ins Leben, das von der COVID-19-Pandemie besonders betroffenen EU-Mitgliedsländern finanzielle Unterstützung bieten soll, mit dem Ziel eine raschere Bewältigung der Krise zu ermöglichen. Es umfasst neben Anpassungen des Europäischen Stabilitätsmechanismus, Finanzhilfen zur Unterstützung von Kurzarbeitsprogrammen, die Einführung eines Garantiefonds der Europäischen Investitionsbank (EIB) zur Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen auch einen Wiederaufbaufonds und spezifische Maßnahmen im Rahmen des neuen Mehrjährigen Finanzrahmens der EU. Die Finanzierung und insbesondere die finanzielle Lastenteilung vor allem der Mittel des Wiederaufbaufonds sind zu Redaktionsschluss noch in der Schwebe. Der Artikel von Atanas Pekanov zu den "Antworten der internationalen Wirtschaftspolitik auf die COVID-19-Krise" gibt einen Überblick über die verschiedenen Maßnahmen, die bis kurz vor Erscheinen des vorliegenden Heftes ergriffen oder diskutiert wurden.

Wieweit all diese Maßnahmen ausreichen werden, die Auswirkung der Krise zeitlich zu begrenzen und die Wirtschaftsleistung wieder rasch auf den Stand von Februar 2020 zu bringen, wird sich erst mittelfristig zeigen. Wie hier ausgeführt wurde, besteht aufgrund der vielfältigen Verflechtungen im weltweiten Wirtschaftsleben und vielfachen Unsicherheitsfaktoren die Möglichkeit, dass sich der Erholungsprozess über einen längeren Zeitraum erstrecken wird. Hier wird einer wohlüberlegten Strategie zum neuerlichen Hochfahren der Wirtschaftsaktivitäten unter Berücksichtigung gesundheitspolitischer Notwendigkeiten und einer klugen Politik des Schuldenabbaus in den Folgejahren maßgebliche Bedeutung zukommen.

Die Dynamik, Stärke und weltweite Verbreitung der Gesundheits- und Wirtschaftskrise macht es schwierig, in einer monatlich erscheinenden Zeitschrift ein befriedigendes Maß an Aktualität zu bieten. Das WIFO erlebte diese Problematik u. a. daran, dass neue Fakten die übliche vierteljährliche Konjunkturprognose schon innerhalb von nur zwei Wochen als völlig überholt erscheinen ließen. Umso mehr erschiene ein Bericht über die Wirtschaftsentwicklung im vergangenen Jahr, wie er im Heft 4 der WIFO-Monatsberichte traditionell erschienen ist, heute als Blick weit zurück. Wir haben uns daher entschlossen, in diesem Heft mehr Gewicht auf die mittelfristige Prognose (mit zwei Szenarien) und, neben zwei kurzen Bestandsaufnahmen zur Wirtschaftsentwicklung 2019 und zu den Finanzmarktendenzen 2019, auf Artikel zu legen, die den Zustand der (österreichischen) Wirtschaft und der Wirtschaftspolitik während der Pandemie analysieren. Auch diese Informationen mögen schon in wenigen Wochen mehr als Beschreibung der Vergangenheit denn als aktueller Diskussionsbeitrag erscheinen. Wir sehen es allerdings als eine Verantwortung des Wirtschaftsforschungsinstitutes, sozusagen mitten aus der Krise heraus eine solche deskriptive Betrachtung der gegenwärtigen ökonomischen und wirtschaftspolitischen Entwicklung festzuhalten. Die beiden ebenfalls in diesem Heft enthaltenen Jahresberichte zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Österreich und den Finanzmärkten im Jahr 2019 führen vor Augen, wie rasch und wie drastisch sich die Rahmenbedingungen innerhalb weniger Wochen verändert haben.

- Baker, S. R., Bloom, N., Davis, S. J., Stephen, T. J., "COVID-Induced Economic Uncertainty", NBER Working Paper, 2020, (26983).
- 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://monatsberichte.wifo.ac.at/65916>.
- Bock-Schappelwein, J., Huemer, U., Hyll, W., "COVID-19-Pandemie: Höchste Beschäftigungseinbußen in Österreich seit fast 70 Jahren", WIFO Research Briefs, 2020, (2), <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/65886>.
- Bierbaumer-Polly, J., Der private Konsum in Zeiten der Corona-Krise und danach, WIFO, 31. 3. 2020, https://www.wifo.ac.at/news/der_private_konsum_in_zeiten_der_corona-krise_und_danach.
- Earle, R., Park, J., Schmedders, K., Coronavirus: the economic recovery won't only be U-shaped – it'll look like a wheelbarrow, 14. 4. 2020, <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/coronavirus-the-economic-recovery-won-t-only-be-u-shaped-it-ll-look-like-a-wheelbarrow>.
- Fritz, O., Corona-Shutdown: Szenarienrechnung belegt massive Auswirkungen auf den Tourismus, WIFO, 7. 4. 2020, https://www.wifo.ac.at/news/corona-shutdown_szenarienrechnung_belegt_massive_auswirkungen_auf_den_tourismus.
- Janger, J., Reinstaller, A., Coronavirus-Pandemie: Potentiell stark negativer Effekt auf Innovationsaktivitäten, WIFO, 6. 4. 2020, https://www.wifo.ac.at/news/coronavirus-pandemie_potentiell_stark_negativer_effekt_auf_innovationsaktivitaeten.
- Mulder, N., Tooze, A., The Coronavirus Oil Shock Is Just Getting Started. Foreign Policy, 23. 4. 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/04/23/the-coronavirus-oil-shock-is-just-getting-started/>.
- Pekanov, A., "Antworten der internationalen Wirtschaftspolitik auf die COVID-19-Krise", WIFO-Monatsberichte, 2020, 93(4), S. 275-284, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/65918>.
- Sinabell, F., Agrargüter: Bei Export-Restriktionen droht enormer Schaden, WIFO, 25. 3. 2020, https://www.wifo.ac.at/news/agrargueter_bei_export-restriktionen_droht_enormer_schaden.
- Url, Th., "Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der COVID-19-Pandemie in Österreich und die Möglichkeiten der Stabilisierungspolitik", WIFO-Monatsberichte, 2020, 93(4), S. 267-273, <https://monatsberichte.wifo.ac.at/65917>.
- Wolfmayr, Y., Versorgungsengpässe bei medizinischer Schutzausrüstung, WIFO, 3. 4. 2020, https://www.wifo.ac.at/news/versorgungsengpaesse_bei_medizinischer_schutzausruestung.