

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN



WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Ewald Nowotny: Corona und die Folgen – Aspekte der Finanzierung • *Simon Schumich, Irmgard Leitner-Gadringer:* Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Oberösterreich • *Karin Wegenstein, Melanie Hense, Angelika Gruber, Julia Stranzl:* Arbeit im digitalen Wandel • *Sophie Wochenalt, Gerlinde McGrew-Taferl:* Diskriminierung von Eltern am Arbeitsplatz – Analyse häufiger Fälle der Arbeiterkammer • *Viktoria Reisinger:* Solidarität zwischen Stamm- und Leiharbeiter*innen

Corona und die Folgen – Aspekte der Finanzierung

1. Vorbemerkung	12
2. Hilfs- und Aufbauprogramme – kurzfristige und längerfristige Perspektiven	13
3. Maßnahmen auf europäischer Ebene	14
4. Europäische Zentralbank	18
5. Deutschland	20
6. Österreich	21
7. Verteilungsfragen und langfristige Perspektiven	23

Ewald Nowotny

*Ökonom, ehem.
Gouverneur der
Österreichischen
Nationalbank*

Gesundheitskrise führt durch erforderliche Isolierungsmaßnahmen zu massiver Reduzierung der Wirtschaftsleistung (Lockdown-Effekt)

1. Vorbemerkung

Die Corona-Pandemie ist primär eine gesundheitspolitische Herausforderung, die Gesundheit und Leben von Millionen von Menschen weltweit bedroht. Da es bis jetzt keine wirksame Impfung oder Medikamente gegen diese Krankheit gibt, ist die adäquate gesundheitspolitische Maßnahme die einer möglichst weitgehenden Isolierung. Daraus ergibt sich freilich ein Zielkonflikt von historisch bis jetzt einmaliger Dimension. Denn die Isolierung der einzelnen Mitbürgerinnen und Mitbürger bedeutet ein – notwendigerweise abgestuftes – Zurückfahren ökonomischer Aktivitäten (Lockdown). Das bewirkt eine vielfache Reduzierung der zentralen ökonomischen Effizienzmechanismen der Arbeitsteilung – sei es international durch massive Ausfälle internationaler Lieferketten, sei es national durch Einschränkungen im Produktions- und Dienstleistungsbereich. Daraus ergab sich eine abrupt eingesetzte wirtschaftliche Krise, sowohl von der Angebots- wie von der Nachfrageseite.

Diese Krise ist weltweit. Das bedeutet, dass mit dem in der Vergangenheit bisher wichtigsten Element der Krisenüberwindung – ein exportgetragener Aufschwung – diesmal nicht oder nur mit großer Unsicherheit nicht zu rechnen ist. Zentral wird hier, wie bei allen bisherigen Wirtschaftseinbrüchen, die Rolle der USA sein. Angesichts der durch die Leitwährungsrolle des US-Dollar praktisch unbegrenzten Verschuldungsfähigkeit der USA haben sich die Vereinigten Staaten in der Vergangenheit stets als „consumer of last resort“ erwiesen mit der Bereitschaft, hohe Budget- und Leistungsbilanzdefizite einzugehen. Auch diesmal haben die USA als Reaktion auf die Corona-Krise (und in Anbetracht der Präsidentenwahlen) ein gewaltiges Konjunkturprogramm eingeleitet. Dies lässt für die USA, wie bei der Finanzkrise 2008/2009, eine gegenüber Europa raschere Erholung erwarten, freilich bei massiver Unsicherheit. Diese Unsicherheit bezieht sich zunächst auf die gesundheitspolitische Perspektive – Frage einer „2. Corona-Welle“ – und auf die vielfältigen, auch psychologischen, ökonomischen Reaktionsmuster.

Corona-Krise macht tiefgreifende Unterschiede ...

Die Reaktionen auf die Corona-Herausforderungen sind überdies ein eindrucksvoller Indikator für die Unterschiede zwischen den USA und dem europäischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystem. Die Corona-Krise hat dramatisch die extreme soziale Ungleichheit

des teuren amerikanischen Gesundheitssystems sichtbar gemacht – was zweifellos auch ein Grund für die Dramatik der jüngsten Rassunruhen in den USA ist. Dazu kommt die massive Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt – sowohl strukturell wie makroökonomisch. Der voraussichtliche Wachstumseinbruch 2020 in den USA ist mit -3,8 % (bis jetzt) deutlich geringer als im Euro-Raum (-7,5 bis -10 %), Anstieg und Höhe der Arbeitslosenrate aber deutlich höher (14,7 % gegenüber 7,4 %). Das entspricht dem US-System von „hire and fire“ -verharmlosend benannt „flexible Anpassung der Arbeitsmärkte“, gegenüber dem Bemühen in Europa, durch Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik (v.a. Kurzarbeit) und der Stützung von Unternehmen eine größere Stabilisierung der Arbeitsmärkte zu erreichen. Diese Politik, speziell der „europäischen Wohlfahrtsstaaten“, bedeutet freilich auch eine massive Herausforderung für die jeweiligen öffentlichen Finanzen, worauf im Folgenden eingegangen wird. Es ist freilich auch festzuhalten, dass hinter der durchschnittlichen EU-Arbeitslosenrate massive Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten bestehen (Griechenland 20 %, Spanien 16 %, Italien 12 %).

... im Wirtschafts- und Sozialsystem zwischen Europa und den USA sichtbar: Versagen des teuren US-Gesundheitswesens und massiver Anstieg der Arbeitslosenrate durch „hire and fire“-System

2. Hilfs- und Aufbauprogramme – kurzfristige und längerfristige Perspektiven

Die staatlichen Reaktionen auf die Corona-Pandemie hatten zunächst kurzfristig im jeweiligen nationalen Gesundheitsbereich anzusetzen, die Zuständigkeit für Fragen der Gesundheitspolitik liegt nach EU-Vertrag ja bei den einzelnen Mitgliedsstaaten. Hier zeigt sich freilich, dass die Effizienz des jeweiligen Gesundheitssystems ein starker Indikator ist für die langfristige Effizienz und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors eines Staates insgesamt. Insofern sind die finanziellen Aspekte des „Corona-Problems“ unmittelbar mit den mittel- und langfristigen Strukturproblemen der öffentlichen Finanzen in Europa verknüpft. Dies zeigt sich deutlich daraus, dass per Ende Mai 2020 fast 50 % der gesamten „Corona-Hilfen“ der Einzelstaaten auf Deutschland entfallen – wobei dieser Anteil nach Umsetzung des im Juni beschlossenen gewaltigen Hilfsprogramms noch steigen wird. In diesem Sinn kann die „Corona-Krise“ zu einer noch stärkeren wirtschaftlichen Divergenz in Europa führen – mit allen sozialen und politischen Folgen. Um eben dies zu verhindern, hat die EU umfangreiche Aktionsprogramme entwickelt, auf die in der Folge eingegangen wird.

tendenzielle Verschärfung der wirtschaftlichen Ungleichgewichte in Europa; über 50 % der nationalen „Corona-Hilfen“ entfallen auf Deutschland

Neben den umittelbaren Stabilisierungsaspekten ergeben sich aus der „Corona-Krise“ aber auch längerfristige wirtschaftspolitische Herausforderungen. Diese Krise hat ja zum Teil schon vorher bestehende Schwachstellen offenbar werden lassen und kann generell zum Ansatzpunkt einer „ökonomischen Zeitenwende“ werden. Das betrifft etwa Ausmaß und Intensität der „Globalisierung“ in vielen Bereichen, unterschiedliche Formen von Arbeit und Mobilität und mögliche intensivere Verknüpfungen zwischen ökonomischen und ökologischen Aspekten. In diesem Sinn kann die „Krise“ auch als „Chance“ gesehen werden. Unter Aspekten der wirtschaftspolitischen Umsetzung ist hier freilich auch der Zeitfaktor zu beachten. Es ist wichtig, rasch zu agieren, um zu verhindern, dass sich durch langes Andauern der Krise kumulative Effekte ergeben, die, sich, wie die 1930er Jahre zeigen, bis zu einer Weltwirtschaftskrise eskalieren können. Priorität beim Einsatz wirtschaftspolitischer Maßnahmen muss daher die Schnelligkeit der Wirkung haben. Hier gibt es zweifellos eine Reihe von Ansatzpunkten, wo Stabilisierungswirkungen mit positiven Struktureffekten verbunden werden können. Dies darf aber nicht zu Verzögerungen beim Einsatz der nun notwendigen „Wiederaufbau-Maßnahmen“ führen.

3. Maßnahmen auf europäischer Ebene

Für die europäische Ebene ergeben sich zwei Herausforderungen. Zum einen, wie geschildert, die Möglichkeit der einzelnen Mitgliedstaaten der EU, unterschiedlich auf die gemeinsamen, aber regional differenzierten Herausforderungen der Pandemie zu reagieren. Damit verbunden zum zweiten aber die Gefahr, dass die unterschiedliche Ausgangslage im Bereich der öffentlichen Finanzen bei einigen Staaten zu Finanzierungskrisen führen könnte, die dann, wie bei der „Euro-Krise“ der Jahre 2011/2012, die Existenz des Euro – und damit möglicherweise der EU insgesamt – gefährden könnten. Wie Tabelle 1 zeigt, ist ja die Ausgangslage der Staaten des Euro-Raumes hinsichtlich öffentlicher Verschuldung sehr unterschiedlich.

Als Folge der Corona-Krise wird sich die entsprechende Schuldenbelastung noch deutlich erhöhen. Nach Schätzungen der EU-Kommission sind für 2020 Verschuldungsquoten zu erwarten, die für Griechenland bei 200 %, Italien 160 %, Portugal 130 %, Frankreich und Spanien 120 % liegen. Für Italien kommt hinzu, dass es für 2021 15 % seiner Gesamtverschuldung auf den Kapitalmärkten refinanzieren muss.

Tabelle 1:

Öffentliche Verschuldung in Prozent des BIP, 2019	
Griechenland	169
Italien	136
Frankreich	99
Spanien	97
Durchschnitt Euro-Raum	81
Österreich	70
Finnland	60
Deutschland	60
Niederlande	49

Corona-Krise wird Unterschiede in nationalen Staatsschuldenquoten deutlich erhöhen

Die zentrale wirtschaftliche und politische Bedeutung der öffentlichen Verschuldung für Staaten des Euro-Raumes ergibt sich daraus, dass für jeden Euro-Staat der Euro, ökonomisch gesehen, eine Fremdwährung darstellt. Er hat keinen direkten Zugang zur Geldschöpfung durch die Europäische Zentralbank und damit das Risiko der Illiquidität – in extremer Darstellung: vergleichbar einem privaten Unternehmen. Zahlungsunfähigkeit eines Staates bedeutet, dass er seinen Verpflichtungen nicht nachkommen kann, also z.B. nicht in der Lage ist, Gehälter und staatliche Pensionen auszuzahlen. Dies gilt auch für die Bedienung der Staatsschuld insbesondere auch in Bezug auf Verpflichtungen gegenüber dem Bankensektor dieses Staates, der üblicherweise einen erheblichen Teil der Staatsschuld finanziert hat. Die Finanzierungskrise des Staates wird damit eine Bankenkrise auslösen, die wieder zu einem Gesamtzusammenbruch der Wirtschaft führen wird. Staaten mit eigener Währung und – de iure oder de facto – Zugang zur Notenbankfinanzierung können nie illiquide werden. Bei Verschuldung in eigener Währung stellen sie für die Kapitalmärkte ein deutlich geringeres Risiko dar, ein potentielles Inflationsrisiko wird – zurecht – bei funktionierenden Demokratien als gering eingeschätzt. Das erklärt, warum Staaten wie die USA oder auch der Extremfall Japan (Schuldenquote 237 % des BIP) von den Kapitalmärkten als weitgehend risikolos angesehen werden.

Um in der „Euro-Krise“ 2011/2012 ein Auseinanderbrechen des Euro-Raumes zu verhindern, wurde 2012 der „Europäische Stabilitätsmechanismus“ – ESM gegründet, der dann bei Hilfsprogrammen in

Kredite des „Europäischen Stabilitätsmechanismus“ (ESM) zur Stabilisierung des Euro-Raumes – Fragen der Akzeptanz

Griechenland, Spanien und Zypern wirksam wurde. Der ESM kann Staaten, die in Gefahr sind, den Zugang zu den Finanzmärkten zu verlieren, Kredite geben. Analog zum IMF werden für solche Kredite eigene Programme mit einer Vielzahl von Bedingungen aufgestellt, deren Einhaltung vom ESM überwacht wird. Die sehr restriktive Konstruktion des ESM wurde speziell von Deutschland durchgesetzt, um im Sinn einer Verhinderung von „moral hazard“, von leichtfertigem Staatsverhalten, eine ex ante abschreckende Wirkung zu erreichen. Und in der Tat haben speziell die dramatischen Erfahrungen Griechenlands dazu geführt, dass Staaten extrem zögerlich sind, ein ESM-Programm zu beanspruchen. Damit besteht die Gefahr, dass Hilfsmaßnahmen zu spät eingesetzt werden und angesichts der engen wirtschaftlichen Verflechtung massiver Schaden für die Euro-Zone insgesamt entsteht.

Um dieses Problem zu entschärfen, hat der ESM als neues Instrument eine „vorsorgliche Kreditlinie“ entwickelt, die deutlich geringere Konditionalität aufweist und damit früher eingesetzt werden kann. Dieses Instrument soll auch in der aktuellen Situation zur Anwendung kommen. Für Gesundheitsausgaben, die freilich noch einer exakten Definierung bedürfen, soll es nur eine Ausgabenkontrolle geben. Unklarheit besteht aber hinsichtlich der Reaktion auf die makroökonomischen Effekte der Pandemie und damit auch hinsichtlich der Dauer des Programmes. Die „südlichen Staaten“ sehen diesen Einsatz sicherlich als Ergänzung, nicht als Ersatz für die von ihnen gewünschten Euro-/Corona-Bonds. Jedenfalls steht mit dem ESM ein bereits etabliertes und auf den Kapitalmärkten akzeptiertes Finanzierungsinstrument zur Verfügung.

EU-„Corona-Hilfsprogramm“ im Umfang von 540 Mrd. Euro bereits beschlossen

Im April 2020 hat die EU-Kommission entsprechend den oben dargestellten Überlegungen ein „Corona-Sofortprogramm“ mit drei Säulen vorgeschlagen, das inzwischen auch die Zustimmung des Europäischen Rates – der Regierungschefs – erlangt hat: Eine vorsorgliche Kreditlinie des ESM von bis zu 240 Mrd. für Finanzierung von COVID-19 bedingten Ausgaben im Gesundheitsbereich. Jeder Euro-Staat kann diese Kredite bis zu 2 % seines BIP in Anspruch nehmen. Angesichts der geschilderten politischen Sensibilität ist freilich nicht absehbar, wie weit diese Kreditlinie tatsächlich in Anspruch genommen werden wird. Die Europäische Investitionsbank (EIB) stellt einen pan-europäischen Garantiefonds über 25 Mrd. zur Verfügung, über den Kredite bis zu 200 Mrd. in Gang gesetzt werden

sollen. Die EU-Kommission schließlich errichtet einen temporären Notfonds zur Finanzierung von COVID-19-Kurzarbeit in Form von Krediten bis zu 100 Mrd. Euro.

Als vierte Säule ist ein umfassendes mittelfristiges „Wiederaufbau-Programm“ vorgesehen, über das aber noch keine politische Einigung besteht. Ausgehend von einer gemeinsamen Initiative von Deutschland und Frankreich hat im Mai 2020 die Kommission ihren Vorschlag für ein Programm „Nächste Generation EU“ mit einem Volumen von 750 Mrd. Euro vorgelegt, das zu dem schon beschlossenen ersten „Corona-Sicherheitsnetz“ von 540 Mrd. hinzukommen soll. Dieses Programm knüpft an den noch nicht beschlossenen mehrjährigen Finanzrahmen der EU für die Jahre 2021 bis 2027 an und soll die entsprechenden Mechanismen – auch für Kontrolle der Mittelverwendung – nutzen. Das Paket besteht aus drei Säulen: Kernstück ist ein „Wiederaufbaufonds“ von 560 Mrd., die zweite Säule soll private Unternehmen stützen, die dritte Säule ist für „Lehren aus der Krise“ vorgesehen.

Zwei miteinander verknüpfte Aspekte haben sich als speziell kontrovers ergeben:

- Vergabe der Mittel als Kredit oder Zuschuss? Während das „Corona-Sicherheitsnetz“ von 540 Mrd. fast ausschließlich auf Krediten aufbaut, ist im neuen „Paket“ eine Struktur von zwei Dritteln Zuschuss und ein Drittel Kredit vorgesehen. Dies um die bestehende Verschuldungsproblematik der „Süd-Staaten“ nicht noch zu erhöhen und um generell wirkungsvolle „Eigenkapital-Hilfe“ für Problembereiche zu ermöglichen.
- Um das Programm zu finanzieren, will die Kommission langfristige Anleihen auf den Finanzmärkten aufnehmen, für deren Bedienung der EU-Haushalt haftet. Dies knüpft an eine umfangreich geführte Diskussion um „Euro-Bonds“, bzw. „Corona-Bonds“, wobei es aber zu den entsprechenden Konzepten deutliche Unterschiede gibt. Es handelt sich nicht um eine „Vergemeinschaftung“ alter Schulden, es handelt sich auch nicht um die Schaffung einer neuen „Asset-Klasse“, sondern um eine einmalige, befristete Aktion und es gibt für die einzelnen Mitgliedstaaten eine Haftungsbeschränkung entsprechend ihrem Anteil am EU-Budget.

750 Mrd. EU-Programm „Nächste Generation EU“
noch umstritten

Gegen diesen Vorschlag der EU-Kommission gab es entschiedene Opposition der Staaten Österreich, Niederlande, Schweden und Dänemark, die unter der Bezeichnung (je nach Sichtweise) die „sparsamen“ bzw. die „geizigen“ Vier auftreten und den Einsatz von Zuschüssen ablehnen und auf ein ausschließliches Abstellen auf Krediten bestehen. Dies entspricht einer Politik, die weitere Transferzahlungen im EU-Haushalt ablehnt – wo es ja im Rahmen etwa der Agrar- und Strukturfonds bereits erhebliche Transferzahlungen gibt – und die über das Instrument der Kredite starke politische Kontrolle ausüben will. Ohne entsprechende Direktzahlungen wird freilich, wie auch auf nationaler Ebene, eine rasche Überwindung der Krise und damit ein volles Funktionieren des europäischen Binnenmarktes, von dem die „kurzsichtigen Vier“ ja speziell profitieren, nicht möglich sein. In jedem Fall wird der Entscheidungsprozess auf EU-Ebene erhebliche Zeit in Anspruch nehmen. Für die Beschlussfassung ist einstimmige Zustimmung der EU-Staaten erforderlich, weiters Zustimmung des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente. Obwohl gerade bei der Krisenbekämpfung der Zeitfaktor eine zentrale Rolle spielt, ist demnach ein Wirksamwerden der EU-Maßnahmen nicht vor dem ersten Quartal 2021 zu erwarten.

4. Europäische Zentralbank

Im März 2020 hat die EZB ein Sonderprogramm „Pandemic Emergency Purchase Programme“ (PEPP) beschlossen, das vorsieht, Staats- und Unternehmensanleihen im Ausmaß von 750 Mrd. Euro anzukaufen.

rascher Einsatz der Europäischen Zentralbank mit Anleihekäufen über „Pandemic Emergency Purchase Programme“

Zusammen mit den bestehenden Ankaufsprogrammen ergibt das insgesamt ein Ankaufsvolumen von rund 1000 Mrd., wobei die EZB in dieser Sondersituation einige ihrer früher aufgestellten Regeln flexibilisiert hat. Damit konn-

te insbesondere die Finanzmarktentwicklung für Italien stabilisiert werden, auf das etwa im März mehr als ein Drittel der Anleihekäufe aus dem neuen Programm entfiel. Die EZB hat damit wieder bewiesen, dass sie von allen europäischen Institutionen am raschesten und stärksten reagieren kann. Dies kann auch die durch die Corona-Krise

erforderlichen realwirtschaftlichen Strukturwandlungen erleichtern – sie aber nicht ersetzen.

Im Juni 2020 hat unter dem Eindruck noch verstärkt pessimistischer Wirtschaftsprognosen die EZB ihr Corona-Notkaufprogramm für Anleihen um weitere 600 Mill. Euro auf insgesamt 1,35 Billionen Euro aufgestockt und die Laufzeit dieses Programmes bis Ende Juni 2021 verlängert. Zusammen mit den bereits laufenden Programmen ergibt dies nun ein Volumen von 2,8 Billionen, das sich auf Ankäufe von Staats- und Unternehmensanleihen bezieht. Ein erhebliches Unsicherheitselement ergab sich freilich aus einer Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichtes. Diese Entscheidung bezog sich auf das seit März 2015 laufende Ankaufsprogramm für Staatsanleihen (Public Sector Purchase Programme, PSPP) und verwarf teilweise eine frühere positive Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH). Damit stellen sich prinzipielle Fragen für die Europäische Rechtsstruktur – und letztlich den Zusammenhalt der EU – aber auch sensible Fragen für die EZB. Im Extremfall kann das Urteil der Deutschen Bundesbank verbieten, weiterhin am PSPP-Programm mitzuwirken – mit möglichen Auswirkungen auch auf das neue PEPP-Programm, wo das Urteil den „üblichen Kreis“ der, z. T. aus AfD-Nähe kommenden Kläger zu neuen Klagen geradezu einlädt. Die EZB wäre zwar rechtlich und technisch in der Lage, die Ankaufsprogramme auch ohne Mitwirkung der Bundesbank weiterzuführen. Ich hielte es aber für den Zusammenhalt und damit auch für die Wirksamkeit der Europäischen Geldpolitik für extrem gefährlich, auf eine aktive Mitwirkung der Notenbank der größten Volkswirtschaft Europas verzichten zu müssen.

Zusammen mit der von der EZB verfolgten Zinspolitik – der Leitzins liegt seit 4 Jahren bei Null-Prozent – ist es durch die Ankaufprogramme gelungen, das Gesamtzinsniveau in Europa niedrig zu halten und damit günstige Voraussetzungen für Investitionen und letztlich Beschäftigung zu halten. Dies ist auch von besonderer Bedeutung für die „Tragfähigkeit“ der Schuldenlast der öffentlichen Haushalte. Solange die Schuldendienstquote (Verzinsung und Tilgungszahlungen als Prozentsatz des nominellen Sozialproduktes) für die Staatsschuld unter der nominellen Wachstumsrate (reales Wirtschaftswachstum plus Inflation) liegt, sinkt die gesamtwirtschaftliche Schuldenquote (gesamte Staatsschuld als Prozentsatz des nominellen Sozialproduktes), es besteht in diesem Sinn kein gesamtwirtschaftliches Finan-

zierungsproblem. Für ein Land wie Italien, das unter langfristiger Stagnation leidet, kann diese Relation freilich „eng“ werden.

Die immer wieder gestellte Frage ist die nach den möglichen inflatorischen Effekten einer so massiven Geldmengen-Erhöhung durch die EZB. Unmittelbar zeigt sich freilich das umgekehrte Problem, dass die Inflationsrate im Mai 2020 mit nur 0,1 % weit entfernt lag vom angestrebten Stabilitätsziel der EZB einer Inflationsrate von „knapp bei 2 %“. In der lang- und mittelfristigen Perspektive ist bezüglich Inflation zu unterscheiden zwischen angebotseitigen Effekten (z.B. Ölpreise) und nachfrageseitigen Effekten. Nur letztere kann die Notenbank beeinflussen. Da bei der Corona-Krise (im Gegensatz etwa zu Kriegsfolgen) das Angebotspotential weitgehend intakt geblieben ist, würde eine monetär ermöglichte verstärkte Nachfrage zu besserer Kapazitätsauslastung (v. a. am Arbeitsmarkt), aber nicht zu Inflation führen. Derzeit freilich ist vor allem als Folge höherer Unsicherheit eine hohe Sparquote zu beobachten, was sich schwächend auf die kaufkräftige Nachfrage auswirkt.

5. Deutschland

*in Deutschland
Übergang zu ex-
pansiver Fiskalpo-
litik mit 130 Mrd.
Sonderprogramm*

Die Corona-Krise hat in Deutschland, bisher strikter Verfechter einer konservativen Budgetpolitik, zu einer dramatischen finanzpolitischen Wende geführt. Zum einen ist Deutschland, gemeinsam mit Frankreich, Vorkämpfer eines gesamteuropäischen Stabilisierungs- und Wiederaufbau-Programmes im Rahmen der EU. Zum anderen hat die deutsche Bundesregierung als erstes Land Europas ein umfassendes nationales Programm entwickelt, das ausgehend von speziellen Notmaßnahmen eine längerfristige Post-Pandemie Strategie enthält. Wichtige Punkte dieses Programmes sind unter anderen eine temporäre Reduzierung des Mehrwertsteuersatzes von 19 auf 16, bzw. von 7 auf 5 %; eine Hilfszahlung von 300 € pro Kind, ein spezieller unternehmensbezogener Hilfsfonds für Unternehmen im Umfang von 25 Mrd., Unterstützung für Gemeinden und eine Reihe ökologiepolitischer Anreize. Zu beachten ist auch, dass das deutsche „Paket“ – anders als die bisherigen Maßnahmen in Österreich – nicht nur kurzfristige „Hilfszahlungen“ enthält, sondern auch eine starke Komponente nachhaltiger Zukunftsinvestitionen in Bereichen neuer Technologien und Forschung und Entwicklung aufweist. Insgesamt ist ein Volumen von 130 Mrd. Euro vorgesehen. Die Verschuldungsquote, die von 2010 auf 2019 von 82 % auf 60 % gesunken war, wird durch

diese Maßnahmen wieder auf etwa 80 % ansteigen. Die Aufnahme dieses Programmes in der Öffentlichkeit war durchwegs positiv, so dass es sich letztlich als wichtiger „psychologischer Wendepunkt“ zur Krisenbewältigung erweisen kann. Ein beschleunigter Aufschwung Deutschlands, Österreichs wichtigster Exportmarkt (Anteil an den Exporten 2019, 29,4 %), würde sich selbstverständlich auch positiv für die Wirtschaft Österreichs – und auch speziell Oberösterreichs – auswirken.

6. Österreich

Die Prognose der Österreichischen Nationalbank vom Juni 2020 zeigt sehr deutlich die große Unsicherheit, mit der derzeit sämtliche wirtschaftlichen Voraussagen behaftet sind. Richtigerweise wird hier mit drei verschiedenen Szenarien gearbeitet. Im „Basis-Szenario“ wird erwartet, dass es zu keiner zweiten „Corona-Welle“ kommt und dass es bis spätestens Mitte 2021 zu einem medizinischen Durchbruch durch Verfügbarkeit von Impfungen oder anderen medizinischen Möglichkeiten kommt. Das „Milde Szenario“ geht aus von einer rascheren und erfolgreicheren weltweiten Eindämmung des Virus. Das „Starke Szenario“ beruht auf der Annahme einer zweiten „Corona-Welle“ im Herbst 2020 und negativen Wirkungen auf die Produktionskapazitäten.

Tabelle 2: Österreich – „Corona-Szenarien“

		Basis Prognose			Mildes Szenario			Starkes Szenario		
		Veränderung zum Vorjahr in %			Veränderung zum Vorjahr in %			Veränderung zum Vorjahr in %		
	2019	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Reales BIP	1,5	-7,2	4,9	2,7	-4,6	6,4	2,7	-9,2	3,5	3,4
HVPI	1,5	0,8	0,8	1,5	1,1	1,2	1,7	0,7	0,2	1,3

Quelle: OeNB-Juni Prognose

Insgesamt ergibt sich bereits aus der – in meiner Einschätzung eher optimistischen – Basisprognose, dass die Rezession 2020 doppelt so stark ist wie im „Finanzkrisenjahr 2009“. Auch der Erholungseffekt geht langsamer vor sich, was vor allem auf den starken Einbruch des privaten Konsums im Jahr 2020 und dessen relativ langsame Erholung zurückzuführen ist. Die österreichische Wirtschaftspolitik hat richtigerweise rasch auf den Corona-bedingten Wirtschaftsein-

Österreich: Massive negative Effekte auf Wachstum, Arbeitsmarkt ...

*... und Budget
würden noch
stärker bei zweiter
„Corona-Welle“*

bruch reagiert. Nach einem ersten Hilfspaket von 38. Mrd. wurde im Juni 2020 ein weiteres Paket mit einem Volumen von 12 Mrd. Euro beschlossen. Zum Gesamteffekt von 50 Mrd. kommen noch die Kosten für die Verlängerung der Fixkostenzuschüsse für Unternehmen in der Höhe von 7 Mrd. hinzu. Beim ersten Programm ging es vor allem um eine Stabilisierung des Konsums, speziell durch Kurzarbeitshilfen (12 Mrd.) und spezielle Zuschüsse und Garantien, um das Überleben von Klein- und Mittelbetrieben zu sichern. Das Juni-Programm tendiert dagegen stärker in Richtung allgemeiner Unternehmensförderung etwa über steuerlichen Verlustrücktrag (Kosten 2 Mrd.), Investitionsprämie (Kosten 1 Mrd.), Eigenkapitalstärkung, degressive Abschreibung (1,7 Mrd.), es enthält auch Zuschüsse für die Landwirtschaft (400 Mill.). Maßnahmen zur direkten Konsumstärkung (z.B. Kinderbonus 600 Mill.) sind dagegen deutlich geringer dimensioniert. Das Vorziehen der ersten Stufe einer Senkung der Einkommenssteuer bedeutet einen Einnahmenausfall von rund 1,6 Mrd., wobei der Entlastungseffekt bei höheren Einkommen größer ist. Dieser Effekt durch die zusätzlichen Negativsteuer-Zahlungen (180 Mill.) ist für die untersten, nicht lohnsteuerpflichtigen Einkommensgruppen nicht ausgeglichen. Neben diesen diskretionären Maßnahmen ergeben sich Budgetauswirkungen durch das Wirken der „automatischen Stabilisatoren“, speziell in Form der Arbeitslosenunterstützung und der negativen Effekte auf das Aufkommen an Steuern und Sozialversicherungsabgaben. Die zeitliche Zuordnung der Budgeteffekte hängt sehr stark ab vom Grad des tatsächlichen Wirksamwerdens der einzelnen Maßnahmen und von der Schnelligkeit der Wirtschaftserholung nach 2020. Im „Basis-Szenario“ geht die OeNB aus von gesamtwirtschaftlichen (Maastricht-)Defiziten von 8,9 %, 3,9 % und 1,5 % für die Jahre 2020, 2021 und 2022 und einem Anstieg der Schuldenquote auf 84,4 %, 87,7 % und 81,4 %. Für die beiden anderen Szenarien sind entsprechend bessere bzw. schlechtere Werte zu erwarten.

Insgesamt hat die österreichische Wirtschaftspolitik bis jetzt – überwiegend erfolgreich – eine Fülle von Einzelmaßnahmen gesetzt, die vor allem der Erhaltung der Produktionskapazität der Kapital- und Arbeitsseite dienen. Eine längerfristige „Post-Corona“-Strategie, etwa im Sinne der in Deutschland getroffenen Maßnahmen, wurde (bis jetzt, Juni 2020) nicht vorgelegt, wäre aber wohl ökonomisch, wie psychologisch, ein sinnvoller Ansatz.

7. Verteilungsfragen und langfristige Perspektiven

Ein so einschneidendes, weltweit wirkendes Phänomen, wie die Corona-Pandemie ist selbstverständlich mit einer Vielzahl wirtschaftlicher Verteilungseffekte verbunden. Diese Verteilungseffekte können von erheblicher Bedeutung sein für die kurzfristige und langfristige gesamtwirtschaftliche und letztlich auch politische Entwicklung. Hier ist zunächst allgemein festzuhalten, dass heute das weltweit aktive wirtschaftspolitische Verhalten der Regierungen in deutlichem Gegensatz steht zu den krassen wirtschaftspolitischen Fehlentscheidungen der meisten Staaten in Bezug auf die große Weltwirtschaftskrise 1929. Unter dem Eindruck extrem problematischer wirtschaftstheoretischer Positionen, die von dem „reinigendem Effekt“ der Krise sprachen und vor höheren Defiziten warnten, setzten die Regierungen damals auf Ausgabenkürzungen und Wirtschaftsperfektionismus. Dies führte zu einer massiven Verschärfung und Verlängerung der Krise mit letztlich verheerenden wirtschaftlichen – und auch politischen – Folgen.

Die einhellig expansive Wirtschaftspolitik als Antwort auf die „Corona-Krise“ kann als ein – seltenes – Beispiel gesehen werden, wo die Politik sich als lernfähig erwiesen hat. Entsprechend ist auch einer der zweifellos wichtigsten verteilungspolitischen Aspekte in der jetzigen Situation das Bemühen gegen einen Absturz in Massenarbeitslosigkeit bzw. die Maßnahmen, mit denen für die von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen verhindert werden soll, dass es zu massiven Verschlechterungen der verfügbaren Einkommen – und damit der privaten Nachfrage – kommt. Hinter dieser – richtigen – makroökonomischen Perspektive stehen freilich vielfach sehr unterschiedliche individuelle Notlagen, die entsprechend differenziertes sozialpolitisches Handeln erfordern. Eine Studie des Instituts für Wirtschaftsforschung über die Arbeitseffekte des dramatischen Wirtschaftseinbruches im Frühjahr 2020 zeigt dabei dramatische Unterschiede in der Betroffenheit je nach beruflichem Status. Im Jahresvergleich betrug im April 2020 der Beschäftigungsrückgang bei Arbeiterinnen und Arbeitern 12 %, bei Angestellten und Beamten dagegen nur 0,8 %. Maßgeblich sind hier die Möglichkeit und Bereitschaft zu Kurzarbeitsregelungen und auch die Dauer der Kündigungsfristen, die erst ab 2021 für Arbeiter und Angestellte vereinheitlicht werden. Dies unterstreicht die Bedeutung institutioneller, arbeitsrechtlicher Regelungen für die konkrete Betroffenheit durch die Krise.

Budgetkonsolidierung in Zeiten niedriger Zinsen kurzfristig nicht vordringlich, längerfristig aber erforderlich

Ein – hoffentlich bleibender – Effekt der Krise ist auch die wieder verstärkt sichtbare und akzeptierte Bedeutung gut ausgebauter und sozial offener öffentlicher Dienstleistungen, etwa im Gesundheits- und Bildungsbereich. Ebenso ist zu hoffen, dass die sichtbar gewordene Bedeutung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in „lebensnotwendigen Bereichen“, von Nahversorgung bis Gesundheit und Pflege sich längerfristig auch in entsprechenden Änderungen in den Gehaltsstrukturen niederschlägt. Und schließlich hat sich in dieser Krise – wieder einmal – die große gesamtwirtschaftliche Bedeutung einer funktionierenden Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft gezeigt – auch dies ein Aspekt von hoffentlich dauerhafter Wirkung.

Bereits entstanden ist eine Diskussion um die Frage „wer bezahlt für die enormen Budgeteffekte der Krise“, sichtbar im raschen und starken Anstieg der Defizit- und Verschuldungsquoten. Hier ist eine differenzierte Sicht notwendig. Zunächst sind Defizite und Schuldenquoten nicht unabhängig zu sehen von der wirtschaftlichen Entwicklung. Die nachhaltigste Form der Reduzierung ist daher entsprechendes wirtschaftliches Wachstum. Es ist daher speziell in einer Periode niedriger Zinsen sinnvoll, notwendige Konsolidierungsprozesse über längere Zeiträume anzulegen. Die längerfristige Notwendigkeit von Budgetkonsolidierungen hängt dabei ab vom Grad der Abhängigkeit von der Finanzierung durch internationale Kapitalmärkte. Bei Staaten mit eigener Währung und direktem Zugang zu Notenbankfinanzierung, wie etwa USA oder Japan, ist diese Abhängigkeit, wie gezeigt geringer. Speziell bei kleinen Staaten des Euro-Raumes ist diese Abhängigkeit dagegen freilich deutlich größer, wie speziell südliche Staaten in voller Dramatik erleben mussten. Es ist daher meines Erachtens für einen Staat wie Österreich sinnvoll und notwendig, eine Reduzierung von Defizit- und Schuldenquoten anzustreben, sobald dies makroökonomisch möglich ist, um nicht dem Druck internationaler Kapitalmärkte ausgesetzt zu sein. Damit entstehen sowohl in Bezug auf Ausgaben – wie auch Einnahmestrukturen – offensichtliche Verteilungsfragen. Dies wird noch akzentuiert, wenn gleichzeitig längerfristige ökologische Ziele stärkere Berücksichtigung bei der Struktur öffentlicher Haushalte finden sollen. Wie eine Vielzahl von Studien zeigt, weist Österreich dabei im internationalen Vergleich eine überproportional hohe Abgabenquote bei Arbeitseinkommen und eine unterdurchschnittliche steuerliche Erfassung von Vermögen und Vermögenseinkommen auf.

Unabhängig davon ergeben sich auch bei dem unmittelbaren Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente im Rahmen von Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise relevante verteilungspolitische Fragen. Eine interessante Frage stellt sich hier etwa in Bezug auf die Reduzierung indirekter Steuern als Instrument der Krisenbekämpfung. Bei Senkung partieller indirekter Steuern, wie etwa der Getränkesteuer, zeigt sich meistens, dass diese Senkung nicht weitergegeben wird, es demnach zu einer Einkommensbegünstigung der Unternehmensseite kommt. Bei einer generellen und zeitlich befristeten Senkung der Mehrwertsteuer, wie sie für Deutschland vorgesehen ist, gibt es dagegen eine größere Chance, dass sie unter Wettbewerbsaspekten an die Verbraucher weitergegeben wird und damit speziell Beziehern niedriger Einkommen mit entsprechend hoher Konsumquote zu Gute kommt. Bei der in Österreich vorgenommenen partiellen befristeten Senkung der Mehrwertsteuer im Bereich Gastronomie wird dagegen explizit davon ausgegangen, dass sie nicht weitergegeben wird und als Entlastung für Unternehmen in diesem Bereich wirkt. Direkter wirken jedenfalls freilich direkte Einkommenstransfers für Bezieher niedriger Einkommen, etwa Arbeitslose. Unter Konsum-Aspekten positiv ist auch eine spezielle Förderung von Kindern, wobei freilich in Österreich entsprechend dem – richtigen – Prinzip der Individualbesteuerung eine Begrenzung nach Familieneinkommen schwieriger ist als etwa in Deutschland.

spezielle Verteilungseffekte von Maßnahmen der Krisenbekämpfung

Bei Förderungen im Unternehmensbereich kann sich dagegen das Dilemma ergeben, dass für den gesicherten Bestand eines Unternehmens nicht Kredite, sondern Eigenkapitalzuschüsse nötig sind. Dies bedeutet aber auch einen Zuschuss zur Vermögensbildung der Unternehmenseigentümer. Für Kreditunternehmen kann es in einer solchen Situation sinnvoll sein, statt Krediten, Beteiligungen in verschiedenen Formen einzugehen (was derzeit freilich z.T. regulatorisch erschwert wird). Ähnliche Überlegungen werden vermehrt für Staatsinterventionen bei „strategischen Unternehmen“ relevant. Aber auch bei Unternehmen mittlerer Größenordnung kann es sinnvoll sein, dass sich die öffentliche Hand – vorübergehend – beteiligt oder Unternehmen über eine entsprechende Beteiligungsholding übernimmt. In jedem Fall geht es darum, nach Möglichkeit einen Zustand zu verhindern, wo „Gewinne privatisiert und Verluste verstaatlicht werden“.

**Verteilungseffekte
in europäischer
Dimension**

Neben Verteilungsfragen im Rahmen eines Einzelstaates stellt sich aber angesichts der „Corona-Krise“ für Europa insgesamt ein Verteilungs- und Solidaritätseffekt von historischer Dimension. Hier handelt es sich um eine Krise, die, von einer gemeinsamen Ursache ausgehend, auf Staaten mit sehr unterschiedlicher wirtschaftlicher Stärke trifft – Staaten, die wieder durch die Europäische Union und den gemeinsamen Binnenmarkt, von dem alle Teilnehmer profitieren, verbunden sind. Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, neben den rechtlich-ökonomischen Aspekten auch die politisch-psychologischen Perspektiven zu beachten. Hier ist dringender Handlungsbedarf gegeben. Die Corona-Krise ist wohl die schwerste gesellschaftliche und ökonomische Krise seit Ende des Zweiten Weltkrieges. Neben den unmittelbaren Effekten wird es zu mittel- und langfristigen Effekten kommen, die Europa besonders stark treffen werden. Die europäische Wirtschaft weist insgesamt einen Leistungsbilanz-Überschuss auf, speziell das Geschäftsmodell Deutschlands ist auf einem starken Exportsektor aufgebaut. Es ist zu erwarten, dass sich die Corona-Pandemie schrittweise durch die gesamte Weltwirtschaft bewegt – mit entsprechend massiven strukturellen Auswirkungen für Europa. Der von vielen Beobachtern verwendete Bezug zur Notwendigkeit einer „Kriegsfinanzierung“ ist damit sowohl kurz wie mittelfristig durchaus relevant.

In historischer Betrachtung können gemeinsam erlebte und gemeinsam überwundene Krisen eine starke Einigungswirkung auslösen. Das gilt für Staatengemeinschaften etwa im Fall gemeinsamer Kriegsanstrengungen, wie zum Beispiel den amerikanischen Unabhängigkeitskrieg. Auf nationaler Ebene kann die gemeinsame Bewältigung etwa von Naturkatastrophen starke und bleibende Erfahrungen der Solidarität vermitteln. Das gilt zum Beispiel für rasche Hilfe bei Überschwemmungen – ohne hier vorher speziell zu prüfen, ob den Betroffenen vielleicht frühere Versäumnisse und Fehler anzulasten wären. In all diesen Fällen ist es wichtig, dass die Schutz- und Sicherungsfunktion der Gemeinschaft rasch und deutlich sichtbar wird.

Es ist meines Erachtens nun notwendig, sich nicht in Konflikte um technische Fragen einzugraben, sondern auf europäischer Ebene sehr rasch zu klaren gemeinsamen Perspektiven zu gelangen. Mittelfristig zentral ist wohl vor allem eine entsprechende Dotierung und Ausgestaltung des mehrjährigen Finanzierungsrahmens der

EU. Wirtschaftliche Überlegungen sind zweifellos bedeutsam. In Zeiten von Krisen ist es aber für jeden Beteiligten sinnvoll, nicht „partiell Nutzen zu optimieren“, sondern den gemeinsamen Nutzen zu beachten. Diese simple Regel der ökonomischen Spieltheorie gilt auch für die Situation, vor der Europa heute steht.

Anmerkungen

1. Siehe dazu Ewald Nowotny, *Euro-Bonds, Corona und „Kriegsfinanzierung“*. Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, Policy Brief 09/2020, Wien, 16. April 2020
2. Oesterreichische Nationalbank, *Gesamtwirtschaftliche Prognose der OeNB für Österreich 2020 bis 2022. COVID-19-bedingte Rezession stellt größte wirtschaftspolitische Herausforderung in der Zweiten Republik dar*. Wien, Juni 2020
3. J. Bock-Schappelwein, R. Eppel, U. Huemer, W. Hyll, H. Mahringer, *Abgeschwächter Arbeitsmarktaufschwung 2019 und der COVID-19-Schock im Frühjahr 2020*. In: WIFO-Monatsberichte 5/2020.
4. Ausführlicher dazu: Ewald Nowotny, *Geld und Leben*, erscheint im Braumüller Verlag, Wien 2020.
5. Vgl. dazu v.a.: Markus Marterbauer, *Zahlen bitte! Die Kosten der Krise tragen wir alle*. Deuticke Verlag, Wien, 2011.
6. Für den Vorschlag einer „Gesellschaft des Bundes für Unternehmensbeteiligungen“ in Anlehnung an die unter der Regierung Kreisky gebildete „Gesellschaft des Bundes für Industriebeteiligungen“ (GBI). Siehe Franz Nauschnigg, *Selbst ist der Staat*, Wiener Zeitung, 30. Mai 2020.
7. Mario Draghi, *We must mobilise as it far war*, Financial Times, 27.3.2020