

Tourismus, Lockdown, Staatsapparat: Was wir aus dem Corona- Einbruch lernen können

Die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie sind nicht überall gleich. Ein Vergleich mit anderen EU-Ländern zeigt: Die Qualität der politischen Führung und der Verwaltung macht einen wichtigen Unterschied.

Überblick

Die Volkswirtschaften in der EU wurden im ersten Halbjahr 2020 allesamt hart von der Pandemie getroffen – aber es lassen sich einige Unterschiede feststellen. Rund 60 Prozent dieser Einbrüche des Bruttoinlandsprodukts (BIP) können auf drei Faktoren zurückgeführt werden: den Anteil des Tourismus an der Wirtschaft des jeweiligen Landes, die Stärke der staatlichen Einschränkungen in Reaktion auf die Gesundheitskrise und die Qualität der Verwaltung und der politischen Führung, die sogenannte „Governance“. Je stärker das Land abhängig vom Tourismus ist und je gravierender der Lockdown und die Reaktion der Regierung auf die Krise waren, desto größer war die Auswirkung auf das BIP. Das ist nicht weiter überraschend. Was sich aber auch zeigt: Je höher die Qualität der Governance war, desto geringer fiel der wirtschaftliche Einbruch des jeweiligen Landes aus. Die Abhängigkeit vom Tourismus ist nichts, das man rasch ändern kann. Aber die Qualität der Governance könnte in Österreich noch stark gesteigert werden, um in Zukunft für ähnliche Herausforderungen besser gerüstet zu sein. Im Vergleich zu Österreich schneiden hier insbesondere Schweden und Finnland besser ab, Portugal hingegen schlechter.

Handlungsempfehlungen

— **Mit dem Virus leben lernen:** Diese Pandemie ist möglicherweise nicht die letzte, mit der wir zu kämpfen haben. Um permanente Lockdowns zu vermeiden, ist ein eingespieltes Krisenmanagement samt Schnelltests, funktionierendem Contact-Tracing und einem

digitalisierten Staatswesen notwendig. Insbesondere in den Schulen braucht es einheitliche Mindeststandards für den virtuellen Unterricht.

— **Rasche und unbürokratische Unterstützung durch einen One-Stop-Shop:** Ein One-Stop-Shop, wo alle Unterstützungen und – auch in Zukunft – alle Anfragen behandelt werden können, wäre eine Alternative zur aktuellen komplexen Bürokratie.

— **Gezielte Hilfen unter Einbeziehung der Experten und Lernen aus Fehlern:** Bei rascher Unterstützung bleibt oft die Treffsicherheit auf der Strecke. Unerwünschte Folgen können reduziert werden, indem wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse miteinbezogen werden. Das ist unerlässlich, um die Qualität der Governance hoch, die wirtschaftlichen Schäden aber niedrig zu halten.

— **Rückführung der Schulden planen:** Hohe Schuldenstände verstoßen nicht nur gegen die Maastricht-Kriterien, sie belasten auch die kommenden Generationen unverhältnismäßig stark. Das könnte zu höheren Abgaben führen, obwohl es eigentlich eine deutliche Entlastung bräuchte. Daher sollten bereits jetzt weitreichende Reformen geplant werden, um Verwaltung und Sozialsystem effizienter und schlanker zu machen.

Einleitung

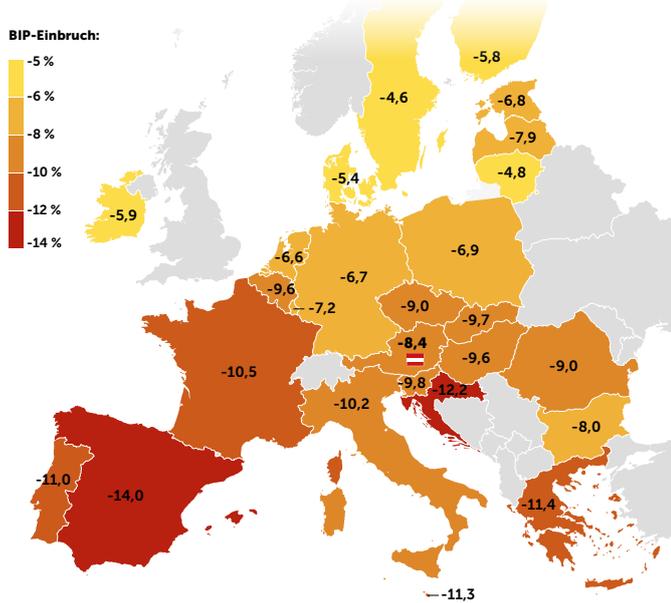
Österreich erlebt derzeit den zweiten Lockdown innerhalb eines Jahres, um die öffentlichen Gesundheitssysteme vor dem Kollaps zu bewahren. Die zu erwartenden Folgen für die Wirtschaft sind verheerend, die Prognosen der Wirtschaftsforscher sind zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung schon wieder veraltet – und müssen nach unten korrigiert werden.

Im vergangenen Winter waren die Experten der EU-Kommission noch optimistisch. Schweden hätte heuer (in einer Welt ohne Corona) real um 1,2 Prozent wachsen sollen. Österreich um 1,3 Prozent. Stattdessen der Absturz. Schwedens Wirtschaft schrumpft um 3,4 Prozent. Das skandinavische Land liegt damit 4,6 Prozent unter dem erhofften Ergebnis. Österreich hat es noch viel schlimmer erwischt. Unterm Strich steht ein Minus von mindestens 7,1 Prozent. Das vor der Krise prognostizierte Wachstum eingerechnet, summiert sich der Rückgang der Wirtschaftsleistung auf 8,4 Prozent.

Abb. 1: So leidet die Wirtschaft in der EU unter Corona

Wie stark die Wirtschaft in der EU eingebrochen ist

– Differenz zwischen BIP-Prognosen vor Corona und aktuellen Herbstprognosen (in Prozent)



Quellen: Europäische Kommission (2020a), Europäische Kommission (2020c).

Welche Faktoren sich auf den Wirtschaftseinbruch auswirken

Schweden hat einen Sonderweg eingeschlagen und war in Sachen Lockdown deutlich zurückhaltender als der Rest Europas – inklusive Österreich. Von den medizinischen und psychischen Folgen abgesehen, hatte das zweifellos eine positive Wirkung auf die Wirtschaft. Aber die Strenge des Lockdowns alleine kann den Un-

terschied in den BIP-Wachstumszahlen nicht erklären. Dieser Policy Brief untersucht, welche Faktoren das Ausmaß des wirtschaftlichen Absturzes beeinflusst haben, sucht nach spezifisch österreichischen Problemen und gibt Empfehlungen zu deren Lösung.

Warum hat es Österreich schlimmer erwischt als Schweden?

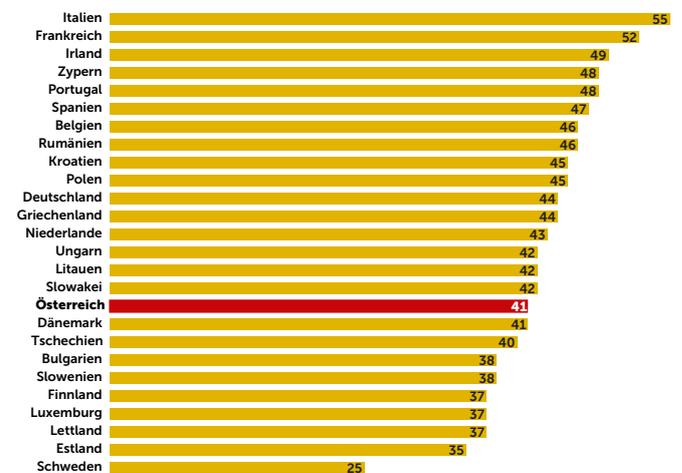
Ein Großteil des BIP-Einbruchs, nämlich 60 Prozent, kann auf nur drei länderspezifische Faktoren zurückgeführt werden:¹

- die Stärke der staatlichen Antworten auf die Pandemie
- den Anteil des Tourismus am BIP des jeweiligen Landes
- die Qualität der politischen Führung und Verwaltung (Governance)

Abb. 2: So unterschiedlich waren die Corona-Maßnahmen innerhalb der EU

Wie die EU auf die Corona-Krise reagiert hat

– Strenge der Regierungsmaßnahmen (Index)



Quelle: Oxford Coronavirus Government Response Tracker.
Anmerkung: Der Oxford Government Response Tracker ist ein Index, der die Regierungsmaßnahmen wie z. B. Ausgangssperren, Schulschließungen, Veranstaltungsverbote, Hilfsmaßnahmen etc. zusammenfasst (0 = keine Reaktion und 100 = sehr strenge Maßnahmen).



Überraschenderweise zeigt sich, dass die Schuldenstände vor der Pandemie keine Auswirkung darauf hatten, wie stark der BIP-Einbruch schlussendlich war. Das deutet darauf hin, dass „Koste es, was es wolle“ in der akuten Krise tatsächlich das richtige Motto war. Mit einer unerwünschten Nebenwirkung: Das Verantwortungsbewusstsein für ein Budget, das nicht vollkommen aus dem Ruder läuft, ist verloren gegangen.

¹ Sapir (2020).

Die Stärke der staatlichen Antworten auf die Pandemie

Um das Ausmaß der staatlichen Eingriffe vergleichbar zu machen, wurde der Oxford Government Response Tracker benutzt.² Je höher der Index, desto strikter die Einschränkungen, die von der jeweiligen Regierung für Bevölkerung und Wirtschaft erlassen wurden. Die Strenge hängt wiederum direkt davon ab, wie sehr die gesundheitliche Krise eskaliert ist. Je stärker ein Land vom Virus getroffen wurde und je restriktiver die Antworten darauf waren, desto massiver war der BIP-Einbruch. Der Durchschnitt dieses täglich gemessenen Index über das erste Halbjahr 2020 zeigt: Italien und Frankreich liegen auf den ersten beiden Plätzen. Österreich hingegen in der unteren Hälfte.

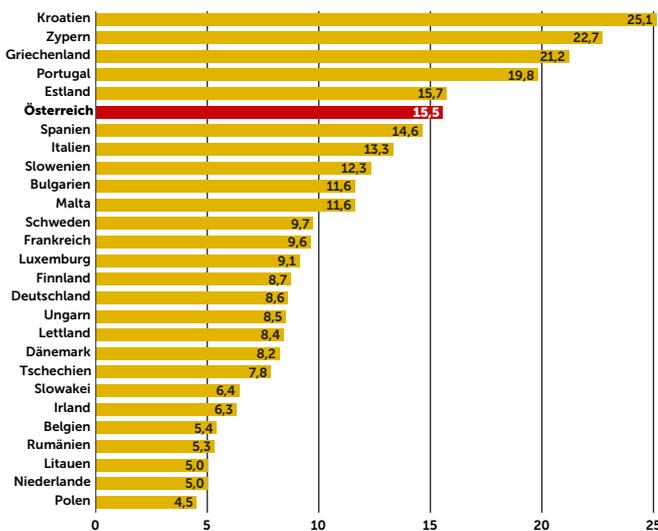
Der Anteil des Tourismus und der Freizeitwirtschaft am BIP

Das Ausmaß des erwarteten BIP-Einbruchs hängt auch davon ab, wie groß die Abhängigkeit eines Landes vom Tourismus und der Freizeitwirtschaft ist. Durch die vielen Reisewarnungen leiden insbesondere Staaten wie Kroatien oder Zypern, die noch stärker als Österreich vom Tourismus abhängig sind. Österreich findet sich in diesem Vergleich unter allen EU-Ländern auf dem sechsten Platz.

Abb. 3: Wie wichtig der Tourismus und die Freizeitwirtschaft in der EU ist

Wo Tourismus und Freizeitwirtschaft die größte Rolle spielen

– Anteil des Tourismus und der Freizeitwirtschaft am BIP des Landes (in Prozent)



Quelle: knoema.



² Der Index kombiniert 17 Subindizes wie die Stärke der staatlichen Hilfen für die Wirtschaft, die Stärke des Lockdowns sowie einzelne Informationen wie die Wirksamkeit des Contact-Tracings oder die Teststrategien.

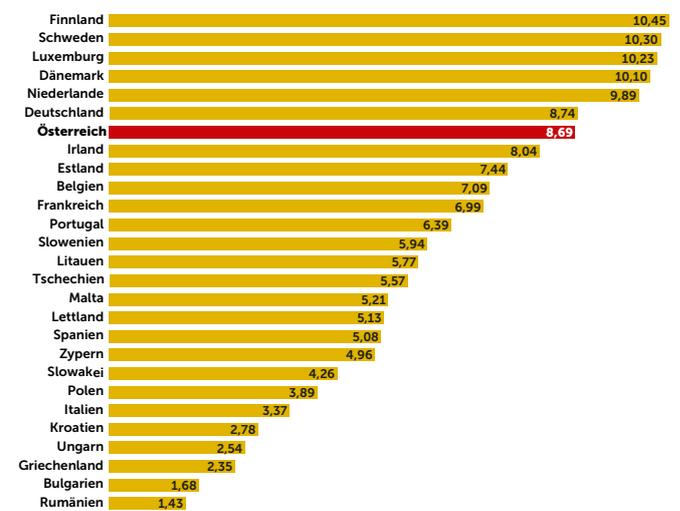
Die Qualität der Governance

Der „World Governance Index“ der Weltbank zeigt, wie sehr sich die Bevölkerung auf ihre Regierung verlassen kann. Governance bedeutet hier, wie gut die Führung der Politik ist und wie effizient die staatliche Verwaltung funktioniert. Desto besser. Zahlen von 2019 zeigen, dass der Index in Österreich zwar im Vergleich zu anderen EU-Ländern höher ist – wir können es allerdings mit den nördlichen EU-Staaten nicht aufnehmen, vor allem in Hinblick auf die regulatorische Qualität sowie auf die Qualität der öffentlichen Angebote und Verwaltung. Ist die Qualität der Governance besser, so fällt der tatsächliche BIP-Einbruch geringer aus. Das ist wenig überraschend: Wenn die öffentliche Verwaltung effektiv und effizient arbeitet und die Regierung nachvollziehbare Schritte einleitet, ist auch mit einer höheren Akzeptanz in der Bevölkerung zu rechnen. Anders gesagt: Das ganze Land zieht an einem Strang.

Abb. 4: Diese EU-Länder werden gut verwaltet

Welche Länder Europas am besten verwaltet werden

– die Qualität der Governance (Index)



Quelle: Weltbank.

Anmerkung: Der Index summiert die Subindikatoren Mitspracherecht und Verantwortung, politische Stabilität, Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand, regulatorische Qualität, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionskontrolle auf. Je größer der Wert, desto besser wird das Land verwaltet (Mindestwert = -15, Maximalwert = 15).



Wie die einzelnen Faktoren die Wachstumsunterschiede beeinflussen

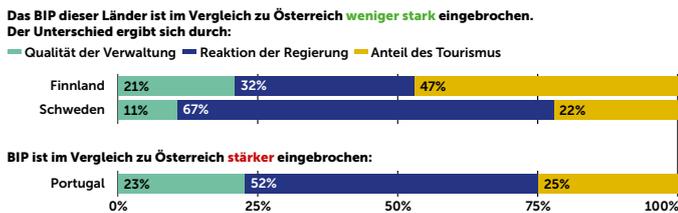
Die Differenz der Prognosen zwischen Schweden und Österreich kann nach unseren Berechnungen zwar tatsächlich größtenteils – nämlich zu zwei Dritteln – mit dem stärkeren Lockdown in Österreich erklärt werden. Aber weitere 20 Prozent entfallen auf den höheren Tourismusanteil am heimischen BIP und die restlichen zehn Prozent auf die schlechtere Qualität der Governance in Österreich.

Ein ähnliches Bild zeigt sich im Vergleich mit Portugal, nur dass Österreich diesmal relativ gesehen besser dasteht. 52 Prozent der Differenz des BIP-Einbruchs sind auf den strengeren Lockdown zurückzuführen, 23 Prozent auf die höhere Qualität der Verwaltung in Österreich und 25 Prozent auf den Anteil des Tourismus am BIP.

Abb. 5: Diese Faktoren haben zum wirtschaftlichen Einbruch geführt

Was zum wirtschaftlichen Einbruch geführt hat

– die Faktoren, die die Stärke des wirtschaftlichen Einbruchs* in ausgewählten europäischen Ländern im Vergleich zu Österreich beeinflusst haben (Anteil des BIP, in Prozent)



Quellen: Europäische Kommission (2020a), Europäische Kommission (2020b), Hale et al. (2020), Weltbank, eigene Berechnungen nach Sapir (2020).
 * Tatsächlicher BIP-Einbruch im ersten Halbjahr 2020 im Vergleich zu Prognosen für das Wirtschaftswachstum vor der Corona-Krise, Einfluss einzelner Faktoren auf Basis eigener Schätzung: Knapp 60 Prozent des BIP-Einbruchs lassen sich durch die drei oben genannten Faktoren erklären.



Was können wir aus dem ersten Lockdown lernen?

Auffällig ist: Sowohl Schweden als auch Finnland weisen eine weitaus höhere Qualität der Governance als Österreich auf. Tourismus und die Antworten auf die Pandemie spielen zwar eine größere Rolle. Trotzdem scheint die Governance ein wichtiger Anknüpfungspunkt für Verbesserungen zu sein, denn hier könnte man rasch für Optimierungen sorgen. Etwa bei der Digitalisierung.

Auch wissen wir aus der Erfahrung der ersten Pandemie-Monate, dass ein Erfolg der finanziellen Regierungshilfen tendenziell nicht an der Höhe der versprochenen Unterstützungen liegt, sondern an der Qualität der Umsetzung. Es mangelt hierzulande nicht an Geld, aber sehr wohl an der Effizienz in der Verwaltung. Eine unbürokratische, transparente und rasche Auszahlung von Hilfgeldern ist in dieser Hinsicht enorm wichtig, um nicht zu sagen: entscheidend. Das erhöht auch das Vertrauen in der Bevölkerung.

Handlungsempfehlungen

— **Mit dem Virus leben lernen:** Diese Pandemie ist möglicherweise nicht die letzte, mit der wir zu kämpfen haben. Um permanente Lockdowns zu vermeiden, ist ein eingespieltes Krisenmanagement samt Schnelltests, funktionierendem Contact-Tracing und einem digitalisierten Staatsapparat notwendig. Insbesondere in den Schulen braucht es einheitliche Mindeststandards für den virtuellen Unterricht.

— **Rasche und unbürokratische Unterstützung durch einen One-Stop-Shop:** Eine rasche und unbürokratische Hilfestellung wird durch die unterschiedlichen Abwicklungsstellen erschwert. Ein One-Stop-Shop, wo alle Unterstützungen und – auch in Zukunft – alle Anfragen behandelt werden können, wäre eine Alternative.

— **Gezielte Hilfen unter Einbeziehung der Experten und Lernen aus Fehlern:** Bei rascher Unterstützung bleibt oft die Treffsicherheit auf der Strecke und führt zu Mitnahmeeffekten. Das bedeutet, dass Unternehmen Unterstützung z. B. für Investitionen bekommen, die sie auch ohne diese Hilfen getätigt hätten. Diese unerwünschten Folgen können reduziert werden, indem wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse miteinbezogen werden. Sie sind unerlässlich, um die Qualität der Governance hoch, die wirtschaftlichen Schäden aber niedrig zu halten.

— **Rückführung der Schulden planen:** Auch wenn die Schulden derzeit kein Problem sind, so könnte sich das im kommenden Aufschwung ändern. Hohe Schuldenstände verstoßen nicht nur gegen die Maastricht-Kriterien, sie belasten auch die kommenden Generationen unverhältnismäßig stark.³ Das könnte zu höheren Abgaben führen, obwohl es eigentlich eine deutliche Entlastung bräuhete. Daher sollten bereits jetzt weitreichende Reformen geplant werden, um Verwaltung und Sozialsystem effizienter und schlanker zu machen. Das stärkt auch das Vertrauen in die Regierung und die Verwaltung.

³ Köppl-Turyna & Lorenz (2016).

Literaturverzeichnis

- European Commission (2020a).** European Economic Forecast. Winter 2020 (Interim). Institutional Paper 121.
- European Commission (2020b).** European Economic Forecast. Summer 2020 (Interim). Institutional Paper 132.
- European Commission (2020c).** European Economic Forecast. Autumn 2020 (Interim). Institutional Paper 136.
- Hale, T., Angrist, N., Cameron-Blake, E., Hallas, L., Kira, B., Majumdar, S., Petherick, A., Phillips, T., Tatlow, H., Webster, S. (2020).** Oxford COVID-19 Government Response Tracker. Blavatnik School of Government.
- Köppl-Turyna, M., Lorenz, H. (2016).** Demand-side economics in times of high debt: The case of the European Union. Working Paper 2. Agenda Austria.
- Sapir, A. (2020).** Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently? Policy Contribution 2020/18. Bruegel.

Herausgegeben von der Denkfabrik



www.agenda-austria.at

Herausgeber

Dr. Franz Schellhorn

Autor

Heike Lehner, MA (HSG)

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