

Die gesamtwirtschaftlichen Effekte der COVID-Hilfsmaßnahmen in Österreich

Kurt Kratena

Datenverarbeitung: Anton Scharner

Centre of Economic Scenario Analysis and Research (CESAR)

Wien, Dezember, 2022

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Österreich

Executive Summary

Das Ziel dieser Studie ist es, die gesamtwirtschaftlichen Effekte der in den Jahren 2020 bis 2022 in Österreich ausbezahlten, öffentlichen COVID-Hilfsmaßnahmen in unterschiedlichen Szenarien zu quantifizieren. Die Literatur zu den negativen makroökonomischen Effekten der Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-Pandemie (Lockdowns) und den kompensierenden Hilfsmaßnahmen betont die Wechselwirkung zwischen gesamtwirtschaftlicher Nachfrage und Angebot über permanente Effekte von Angebotsschocks und die Rolle von Lieferketten (Input-Output Verflechtungen) im Falle selektiver Angebotsschocks. Diese Mechanismen werden im hier verwendeten makroökonomischen Modell (MIO2017) mit Lohnrigidität und Input-Output Verflechtungen berücksichtigt.

Den Ausgangspunkt der Analyse bildet ein „Counterfactual“-Szenario, in dem die negativen ökonomischen Folgen der Lockdowns (kurz- und langfristig) voll wirken, ohne dass Hilfszahlungen erfolgt wären. Im Vergleich dazu wird ein „Baseline“-Szenario berechnet, das die über das Bundesministerium für Finanzen administrierten COVID-Hilfsmaßnahmen enthält. Dieses Szenario entspricht der tatsächlichen Entwicklung und sollte in den Ergebnissen daher nahe an den Daten der tatsächlichen Entwicklung liegen. Die Hilfen für Kurzarbeit (und ihre Effekte) werden in dieser Studie nicht untersucht. In einer Sensitivitätsanalyse wird angenommen, dass die Auszahlung der Hilfen effizienter organisiert und dadurch Kosten gespart werden, die Hilfen aber zu spät kommen, um die Wirkung von permanenten, negativen Effekten zu unterbinden.

Im „Counterfactual“ (Tabelle 1) zeigt sich für 2020 ein ähnlich starker Einbruch in den endogenen Nachfrageaggregaten (privater Konsum und Bruttoanlageinvestitionen) wie tatsächlich erfolgt ist, da in 2020 der negative Nachfrageeffekt dominiert (Pandemie und Lockdowns) dominiert, an dem die Hilfen nichts ändern. Deutlich sichtbar sind die stabilisierenden Effekte der COVID-Hilfsmaßnahmen und der Kurzarbeit am Arbeitsmarkt: im „Counterfactual“-Szenario steigt die Arbeitslosenrate 2020 sprunghaft auf 12,2% an und geht bis 2022 lediglich auf 7,1% zurück, was auf die hohen Jobverluste in 2020 (-8,2%) zurückzuführen ist. Die Erholung 2021, v.a. im privaten Konsum, die tatsächlich stattgefunden hat, bleibt aufgrund des weiteren Anstieges der Sparquote im „Counterfactual“-Szenario aus, was ein weiterer Indikator für die stabilisierenden Effekte der COVID-Hilfsmaßnahmen ist. Auch die Investitionsdynamik war in 2021 tatsächlich wesentlich höher als im „Counterfactual“-Szenario, was auf wirtschaftspolitische Maßnahmen (Investitionsprämie), aber auch auf die Stabilisierung der Unternehmereinkommen (Betriebsüberschuss) durch COVID-Hilfsmaßnahmen zurückzuführen ist.

Für 2020 zeigt sich im „Counterfactual“-Szenario für den Produktionswert von 28 ausgewählten Branchen, dass – wie allgemein zu erwarten wäre – der Rückgang ohne Hilfsmaßnahmen in 19 Branchen höher gewesen wäre als er tatsächlich war und in einigen weiteren Branchen in etwa gleich ausfällt. Insgesamt beträgt der Rückgang im Produktionswert (2020) ohne Hilfsmaßnahmen 7,5%, in den tatsächlichen Daten 6%. Einen Sonderfall stellt die Luftfahrt dar. Im „Counterfactual“-Szenario würde die Aktivität dieses Wirtschaftszweiges in Österreich aufgrund kurzfristig reduzierter Nachfrage und einer Insolvenz der österreichischen Fluglinie, die nur zu 50% durch andere Unternehmen kompensiert würde, de facto zum Stillstand kommen.

Der wirtschaftliche Einbruch in 2020 und die nur schwache Erholung in 2021 führt auch ohne die Auszahlung von COVID-Hilfsmaßnahmen im „Counterfactual“-Szenario zu einer erheblichen Belastung der öffentlichen Haushalte: die Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung steigen im „Counterfactual“-Szenario von ca. 4 Mrd. € (2019) auf 11,9 Mrd. € in 2020 und sinken nur langsam wieder ab. Die gesamten Einnahmen des Staates sinken im „Counterfactual“-Szenario aufgrund des Einbruches im Jahr 2020 gegenüber 2019 um 5 Mrd. €. Das Defizit des Staates („net lending“) steigt im „Counterfactual“-Szenario im Jahr 2020 auf 20 Mrd. € und bleibt in 2021 auf 19,7 Mrd. €. Tatsächlich betrug das Defizit in diesen beiden Jahren 30,5 Mrd. € bzw. 24,1 Mrd. € und wäre somit in Summe dieser beiden „Pandemie-Jahre“ im „Counterfactual“-Szenario um 14,9 Mrd. € geringer ausgefallen.

Im Prinzip würde die tatsächliche Wirtschaftsentwicklung, wie sie in den Daten (derzeit bis 2021, ab 2022 als Prognose des WIFO) abgebildet ist, das „Baseline“-Szenario darstellen. Die Erwartung wäre, dass die makroökonomischen Ergebnisse eines mit dem Modell gerechneten „Baseline“-Szenarios nahe an diesen Daten der tatsächlichen Entwicklung liegen, wenngleich die Arbeitsmarktlage negativer ausfallen müsste, da die Wirkung der Kurzarbeit nicht berücksichtigt wird.

Auf Basis von Angaben des Auftraggebers wurde eine Aufteilung der Ausgaben auf die Periode 2020 bis 2022 und die im Modell verwendeten Wirtschaftszweige vorgenommen, die einerseits zeigt, dass die Zahlungen für den Ausfallsbonus und den Fixkostenzuschuss einen Großteil (10,9 von 15,9 Mrd. €) der Ausgaben ausmachen und andererseits, dass ca. 77% der Hilfgelder in 2021 wirksam wurden. In der sektoralen Betrachtung machen die Wirtschaftszweige Einzelhandel, Beherbergungs- und Gastronomie-DL, künstlerische und persönliche Dienstleistungen, Veranstaltungsdienstleistungen (NACE 90 bis 96), sowie Werbung und Marktforschung und sonstige freiberufliche Dienstleistungen je nach Hilfsinstrument bis zu drei Viertel der Hilfszahlungen aus. Die vier COVID-Hilfsinstrumente sind makroökonomisch als Subvention und stabilisieren in den betreffenden Branchen das Unternehmereinkommen. Für das „Baseline“-Szenario wurde außerdem die gleiche Sparquotenentwicklung wie in den tatsächlichen Daten angenommen.

Die Modellsimulation zu „Baseline“-Szenario überschätzt den Effekt der COVID-Hilfen in 2020, sodass der Einbruch im privaten Konsum geringer ausfällt (-4% statt -8%) und der BIP-Rückgang nur 5,2% beträgt. Vergleicht man den Einbruch im BIP 2020 im „Counterfactual“ mit den tatsächlichen Daten, dann bewirken die COVID-Hilfen nur 0,1 Prozentpunkte Verbesserung. Vergleicht man jedoch zwischen den beiden, mit dem gleichen Modell berechneten Szenarien, dann bringen die COVID-Hilfen eine Verbesserung von 1,4 Prozentpunkten in 2020. Die Stabilisierung des Arbeitsmarktes durch die COVID-Hilfen ist deutlich sichtbar, wenngleich sie nicht so klar ausfällt wie in den tatsächlichen Daten, da die Kurzarbeit nicht berücksichtigt wurde. Der Beschäftigungsrückgang beträgt daher immer noch 6,5%, während er in den Daten nur 2,2% betrug und die Arbeitslosenrate tatsächlich auf weniger als einem halb so hohen Niveau wie im „Counterfactual“-Szenario stabilisiert wurde. Das gelingt im „Baseline“-Szenario nicht, erst 2022 wird eine ähnliche Arbeitslosenrate erreicht wie tatsächlich in 2020.

Der aggregierte Produktionswert sinkt im „Baseline“-Szenario mit -5,7% etwas geringer als in den tatsächlichen Daten (-6,0%). Da die Wirkungsweise der COVID-Hilfsmaßnahmen in erster Linie auf Einkommensstabilisierung abzielt und an den simultanen Angebots- und Nachfrageschocks nichts ändert, sind die gleichen Branchen wie im „Counterfactual“-Szenario am stärksten vom Rückgang in 2020 betroffen.

Trotz der Hilfszahlungen in 2020 (fast 3 Mrd. €) liegt das Defizit in diesem Jahr nur leicht (1,2 Mrd. €) über jenem des „Counterfactual“-Szenarios. Die sich daraus errechnete Selbstfinanzierung der Maßnahmen im Ausmaß von fast 60% wird nicht allein durch die üblichen Einkommensmultiplikatoren erreicht, sondern durch die Verringerung der Unsicherheit aufgrund der Hilfsmaßnahmen, was zu einer geringeren Sparquote führt. Kumuliert betrachtet (2020 und 2021) ist das sich aus den Modellsimulationen ergebende Defizit mit 51,5 Mrd. € um ca. 3,1 Mrd. € geringer als das in den tatsächlichen Daten ausgewiesene (54,6 Mrd. €). Statisch betrachtet fehlen im kumulierten Defizit des „Baseline“ aber sogar ca. 7,9 Mrd. € (Kurzarbeit), was auf signifikante Selbstfinanzierungseffekte hinweist.

Das kumulierte Defizit des Staates (2020-22) ist trotz der COVID-Hilfen im Ausmaß von 15,9 Mrd. € lediglich um 10,5 Mrd. € höher als im „Counterfactual“-Szenario, der Selbstfinanzierungsgrad der COVID-Hilfen beträgt daher (kumuliert) 34%. Die COVID-Hilfen (Subventionen = negative Nettosteuern) führen 2020 und 2021 im „Baseline“-Szenario zu geringeren Einnahmen, während durch die deutlich bessere Arbeitsmarktlage im „Baseline“-Szenario höhere Lohnsteigerungen und damit auch eine stärkere Preisdynamik die Einnahmen erhöht. Dieselbe Verbesserung der Arbeitsmarktlage führt auch zu geringeren Zahlungen für Arbeitslosenunterstützung, was kumuliert 4 Mrd. € ausmacht (Minderausgaben im „Baseline“-Szenario).

In der öffentlichen Diskussion zu den COVID-Hilfsmaßnahmen wird auf mangelnde direkte Kosteneffizienz bei der Verteilung der Hilfgelder hingewiesen. Für eine Sensitivitätsanalyse zum „Baseline“-Szenario wurde daher untersucht, welche gesamtwirtschaftliche Bedeutung eine signifikante, direkte Kostenersparnis bei den Hilfgeldern im Ausmaß von 1 Mrd. € gehabt hätte. Gleichzeitig wurde untersucht, wie wichtig – in Relation dazu – das Tempo der Auszahlungen für die gesamtwirtschaftlichen Effekte war. Für letzteres wurde angenommen, dass die Kostenersparnis von 1 Mrd. € mit einer Verzögerung in den Auszahlungen im Vergleich zum „Baseline“ verbunden ist. Im Jahr 2020 wären annahmegemäß noch gar keine Auszahlungen erfolgt und im Jahr 2021 dann 70% der tatsächlichen Zahlungen (insgesamt); der Rest im Jahr 2022. Die um 1 Mrd. € geringeren Auszahlungen betreffen zu 80% den Fixkostenzuschuss und zu 20% den Verlustersatz.

Die negativen Effekte aufgrund der durch die verspäteten Hilfszahlungen schlechtere Lage am Arbeitsmarkt im Vergleich zum „Baseline“ lassen sich deutlich erkennen. Dabei ist zunächst der Rückgang im privaten Konsum und in den Investitionen im Jahr 2020 stärker ausgeprägt, da in diesem Jahr (annahmegemäß) noch gar keine COVID-Hilfgelder ausbezahlt werden. Die Arbeitslosenrate steigt im Szenario der Sensitivitätsanalyse in 2020 allerdings nicht so stark an wie im „Counterfactual“-Szenario, da die Sparquote gleich angenommen wurde wie im „Baseline“-Szenario.

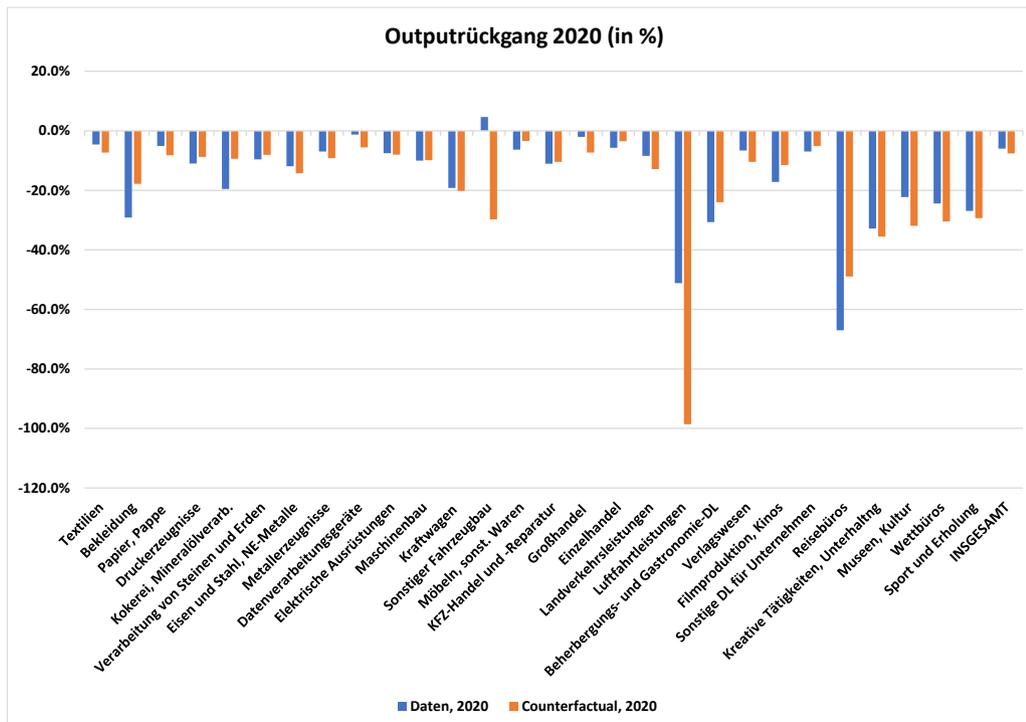
In den Ergebnissen für den öffentlichen Sektor zeigt sich, dass die direkte Kosteneinsparung bei den Hilfszahlungen durch starke indirekte Budgeteffekte konterkariert würde. Im Jahr 2020, in dem in der Sensitivitätsanalyse überhaupt keine Hilfszahlungen ausgezahlt werden, müsste die Einnahmen um fast 3 Mrd. € höher sein; die Differenz beträgt aufgrund der negativen indirekten Budgeteffekte aber lediglich 1,8 Mrd. €. In 2021 sollten um 1,6 Mrd. € höhere Einnahmen anfallen, tatsächlich beträgt die Differenz nur 1,2 Mrd. € und in 2022 sollten lediglich um 3,6 Mrd. € geringere Einnahmen anfallen, tatsächlich sind es über 4 Mrd. €. Zu diesen indirekten Effekten auf die Einnahmen kommen noch jährliche Ausgabeneffekte von ca. 100 Mio. € dazu. Die indirekten Budgeteffekte treten v.a. 2020 und 2021 auf und werden von Einnahmeneffekten dominiert. Diese Ergebnisse legen nahe, dass der Zeitfaktor für die gesamtwirtschaftlichen Effekte absolut und auch in Relation zu potentiellen Kosteneinsparungen bei den Hilfszahlungen eine signifikante Rolle spielt. Insgesamt ergibt sich, dass die Kosteneinsparung von 1 Mrd. € in diesem Szenario nicht effektiv wirksam wird und das kumulierte Defizit 2020-22 um 650 Mio. € höher ausgefallen wäre als im „Baseline“.

Tabelle 1: Makroökonomische Entwicklung im „Counterfactual“-Szenario und tatsächliche Entwicklung, 2020-22 (Veränderungsrate in %)

"Counterfactual"-Szenario	2020	2021	2022
Privater Konsum	-7.3%	-0.6%	3.6%
Öffentlicher Konsum	-0.5%	7.8%	-1.5%
Bruttoanlageinvestitionen	-3.9%	2.4%	1.6%
Exporte	-10.7%	9.6%	9.4%
Importe	-8.0%	5.9%	6.7%
BIP	-6.6%	3.8%	3.6%
Beschäftigung	-8.2%	3.9%	3.4%
Arbeitslosenrate, in %	12.2%	9.3%	7.1%
Daten/Prognose	2020	2021	2022
Privater Konsum	-8.0%	3.6%	3.8%
Öffentlicher Konsum	-0.5%	7.8%	-1.5%
Bruttoanlageinvestitionen	-5.3%	8.7%	-0.5%
Exporte	-10.7%	9.6%	9.4%
Importe	-9.2%	13.7%	6.0%
BIP	-6.5%	4.6%	4.8%
Beschäftigung	-2.0%	2.5%	2.7%
Arbeitslosenrate, in %	6.0%	6.2%	4.6%

Quelle: Eigene Berechnungen

Grafik 1: Entwicklung des Produktionswerts in 2020 (Veränderungsrate in %), „Counterfactual“-Szenario und tatsächliche Entwicklung



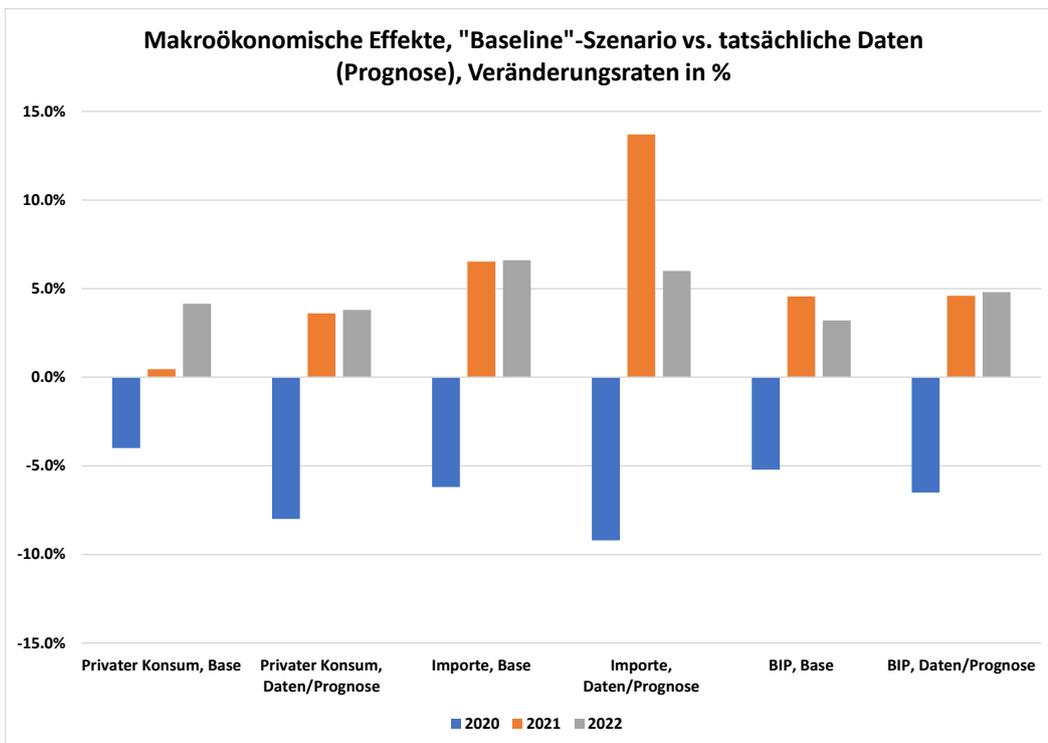
Quelle: Eigene Berechnungen

Tabelle 2: Entwicklung der Staatsausgaben und -einnahmen im „Counterfactual“-Szenario, 2020-23 (Mio. €)

	2020	2021	2022	2023
Einkommensteuer	40153	42907	48013	51444
Sozialbeiträge	61692	66252	74779	80443
Nettosteuern	31599	32489	35409	39275
Outputsteuern, netto	6320	6740	7018	7216
Einnahmen, INSGESAMT	186919	197142	215626	230495
Monetäre Soz.leistungen	73775	76726	78605	80531
Arbeitslosenunterstützung	11855	9411	7441	6552
Öffentlicher Konsum	78492	86764	93765	98035
Zinszahlungen	6906	7365	10908	11325
Ausgaben, INSGESAMT	206915	216861	228658	235777
Net lending	19996	19719	13033	5282
Schuldenstand	321154	340873	353906	359188

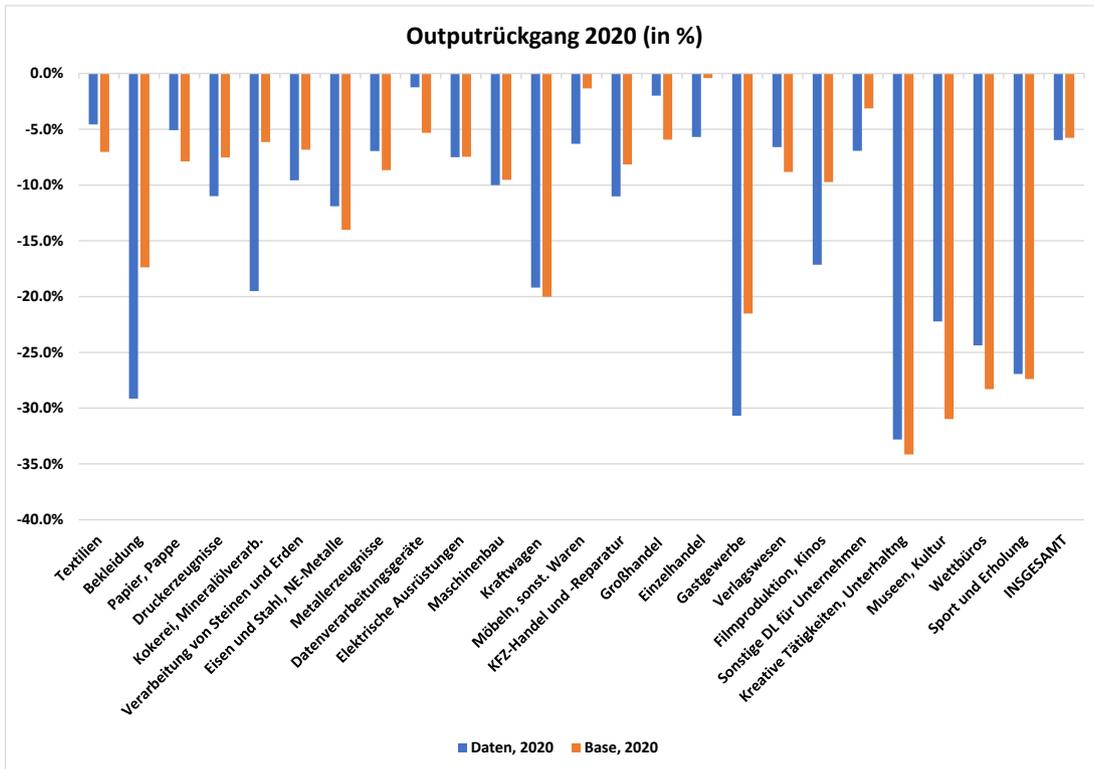
Quelle: Eigene Berechnungen

Grafik 2: Makroökonomische Effekte (Nachfrage, Veränderungsraten in %) im „Baseline“-Szenario und Daten/Prognose, 2020 - 2022



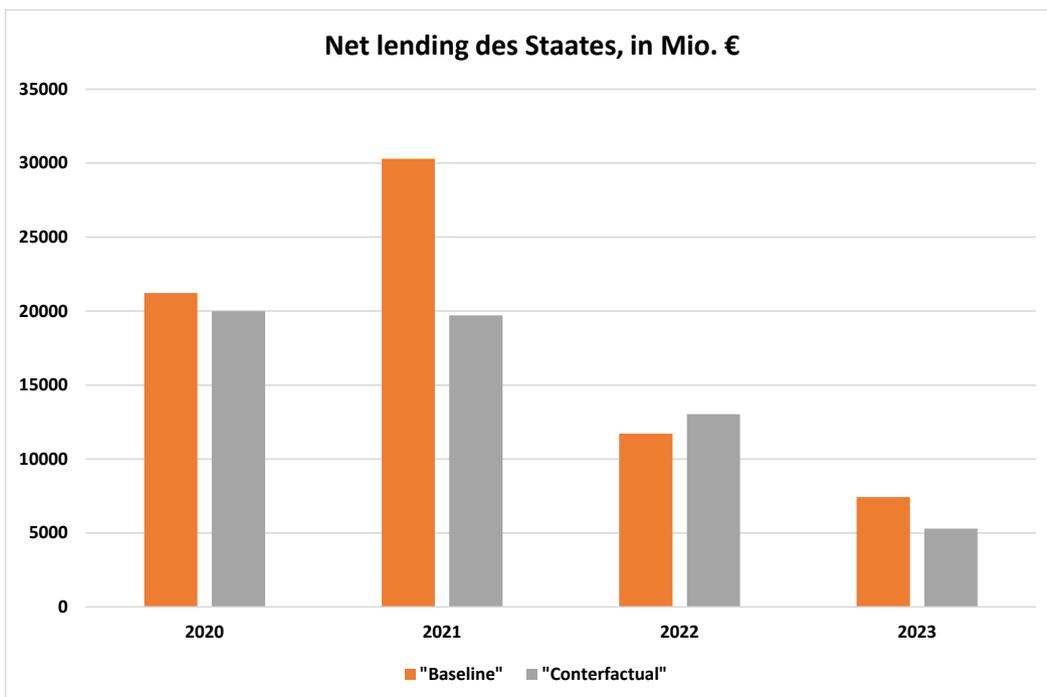
Quelle: Eigene Berechnungen

Grafik 3: Entwicklung des Produktionswerts in 2020 (Veränderungsrate in %), „Baseline“-Szenario und tatsächliche Entwicklung



Quelle: Eigene Berechnungen

Grafik 4: Net Lending, Staat insgesamt, 2020-23, in Mio €



Quelle: Eigene Berechnungen

Tabelle 3: Entwicklung der Staatsausgaben und -einnahmen im „Baseline“-Szenario, 2020-23 (Mio. €)

	2020	2021	2022	2023
Einkommensteuer	40726	44275	49689	51814
Sozialbeiträge	62668	68585	77635	81075
Nettosteuern	32364	33705	37120	39449
Outputsteuern, netto	3049	-7430	6318	7258
Einnahmen, INSGESAMT	185961	187888	221169	231713
Monetäre Soz.leistungen	75286	76984	78870	80802
Arbeitslosenunterstützung	10620	7647	6473	6387
Öffentlicher Konsum	78211	86913	95722	98437
Zinszahlungen	6898	7384	11274	11649
Ausgaben, INSGESAMT	207180	218187	232872	239134
Net lending	21218	30299	11704	7421
Schuldenstand	322023	352321	364025	371446

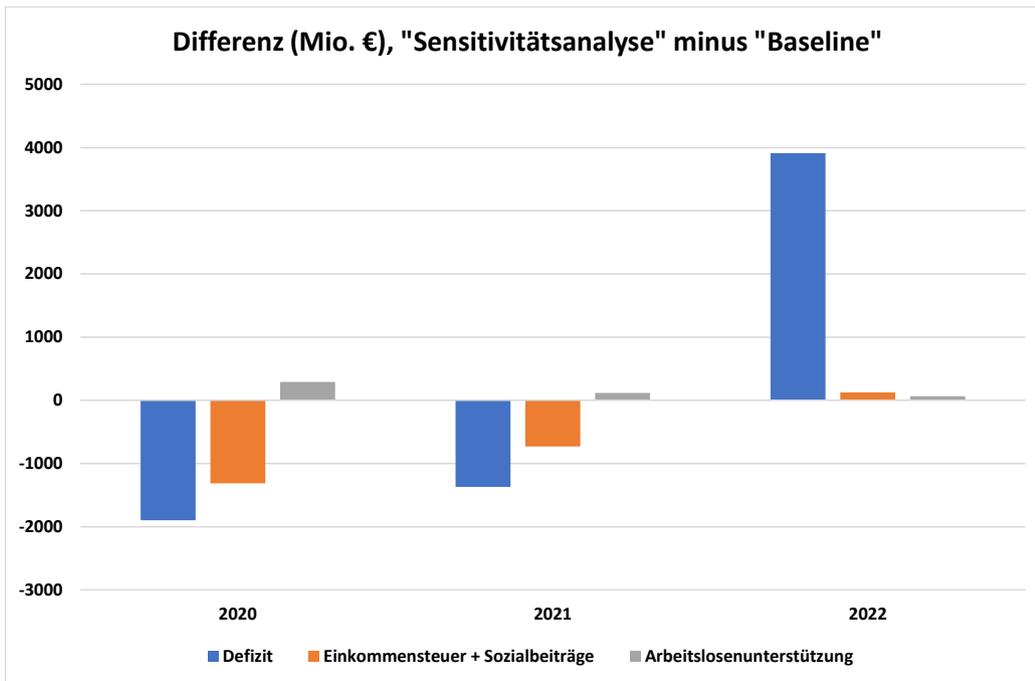
Quelle: Eigene Berechnungen

Tabelle 4: Makroökonomische Effekte der COVID-Hilfsmaßnahmen, „Sensitivitätsanalyse“ vs. „Baseline“-Szenario (Veränderungsrate in %), 2020 - 2022

"Sensitivitätsanalyse"	2020	2021	2022
Privater Konsum	-4.3%	0.6%	4.4%
Öffentlicher Konsum	-0.5%	7.8%	-1.5%
Bruttoanlageinvestitionen	-3.2%	5.5%	0.1%
Exporte	-10.7%	9.6%	9.4%
Importe	-7.1%	7.0%	6.7%
BIP	-5.3%	4.6%	3.6%
Beschäftigung	-6.9%	4.3%	2.5%
Arbeitslosenrate	11.0%	7.6%	6.2%
"Baseline"	2020	2021	2022
Privater Konsum	-4.0%	0.5%	4.1%
Öffentlicher Konsum	-0.5%	7.8%	-1.5%
Bruttoanlageinvestitionen	-1.7%	4.8%	-1.0%
Exporte	-10.7%	9.6%	9.4%
Importe	-6.2%	6.5%	6.6%
BIP	-5.2%	4.6%	3.2%
Beschäftigung	-6.5%	4.1%	2.5%
Arbeitslosenrate	10.7%	7.5%	6.1%

Quelle: Eigene Berechnungen

Grafik 5: Defizit, Einnahmen und Ausgaben (Differenz in Mio. €) „Sensitivitätsanalyse“ vs. „Baseline“-Szenario, 2020 - 2022



Quelle: Eigene Berechnungen