

Ökonomen sehen Verbesserungspotenzial

Die Kosten des wirtschaftlichen Stillstands sind immens, und sie nehmen fortwährend zu, darin sind sich Schweizer Volkswirtschaftler einig. Doch während die einen sofortige Öffnungsschritte fordern, warnen andere vor einer zweiten Coronavirus-Welle. Aufgezeichnet von Christoph Eiserning und Thomas Fuster



Aymo Brunetti
Universität Bern



Jean-Pierre Danthine
EPFL Lausanne



Ernst Fehr
Universität Zürich



Reto Föllmi
Universität St. Gallen



Bruno S. Frey
Universität Zürich



Margit Osterloh
Universität Zürich



Christoph Schaltegger
Universität Luzern



Jan-Egbert Sturm
KOF Zürich

1

Wie beurteilen Sie die Verhältnismässigkeit der vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen im Kampf gegen die Ausbreitung von Covid-19?

Sehr positiv. Die Kombination aus konsequentem, aber im internationalen Vergleich nicht übermässig weit gehendem Lockdown und gezielten Massnahmen zur Stützung der Produktion ist sinnvoll. Mit der Kurzarbeit und den unbürokratischen Liquiditätshilfen setzt der Bundesrat auf die richtigen Schwerpunkte, was erlauben sollte, die Produktion nach dem Höhepunkt der Krise schrittweise wieder hochzuführen. Besonders hilfreich ist auch, dass nicht neue Strukturen oder Fonds geschaffen werden.

Der Bundesrat hätte früher zu schärferen Massnahmen greifen können, etwa zur Schliessung von Fabriken wie im Tessin. Weil früher oder später aber ein grosser Teil der Bevölkerung mit dem Virus infiziert sein dürfte, muss sich der Erfolg der Massnahmen wohl daran, eine Überbelastung der Spitäler zu vermeiden. Bei diesem Punkt scheint die Strategie des Bundesrates erfolgreich zu sein.

Der Bundesrat hat – wie praktisch alle europäischen Regierungen, die USA und die meisten Medien – die Gefahr von Covid-19 zunächst unterschätzt, dann aber rasch gehandelt und notwendige Einschränkungen für Wirtschaft und Gesellschaft durchgesetzt. Da sehr rasches Handeln erforderlich war, wurde hier mit der «grossen Kelle» angegriffen – es gab schlicht keine Zeit für fein austarierte Massnahmen.

Die Massnahmen waren notwendig, um die exponentielle Verbreitung der Ansteckung zu brechen. Andernfalls hätten die Kapazitäten des Gesundheitssystems nicht ausgereicht. Die rückläufigen Ansteckungen zeigen, dass die Massnahmen wirken und richtig dosiert waren. Es wäre mit viel höheren Kosten und wohl wenig Zusatznutzen verbunden gewesen, wenn wie in Italien oder Frankreich die Bewegungsfreiheit und das Wirtschaftsleben noch extremer eingeschränkt worden wären.

Die medizinischen Aspekte müssen besser gegen die gewaltigen wirtschaftlichen Einbusen abgewogen werden. Sonst verschlechtern sich unser Gesundheitssystem, die Kapazität der Krankenhäuser, die Qualität der Seniorenheime sowie die Lebenserwartung der jungen Generation. Die Schliessung aller Geschäfte ist unverhältnismässig. Mit geeigneten Vorkehrungen wie Abstandhalten, Mundschutz und dem Einsatz von Desinfektionsmitteln können Gartencenter, Blumenläden usw. geöffnet werden.

Die gesellschaftliche Gefährdung durch das Virus lässt sich besonders anhand der Geschwindigkeit ableiten, mit der es sich ausbreitet. Wenn ein Infizierter mehr als eine Person ansteckt, breitet sich die Epidemie exponentiell aus. Verhältnismässige Massnahmen sollen sich deshalb an diesem Schlüsselwert orientieren. Aus dieser Optik ist eine Einheitsstrategie der falsche Weg: Nicht jede Region und Branche ist gleich betroffen. Die Massnahmen wirken am einen Ort zu spät und zu schwach, am anderen zu früh und zu stark.

Die etwas späte gesellschaftliche Reaktion hat nicht nur den Bundesrat, sondern auch andere Regierungen dazu gezwungen, einschneidende Betriebsentscheidungen und Mobilitätseinschränkungen anzuordnen. Nur so konnte eine exponentielle Ausweitung der Pandemie verhindert werden. Da gleichzeitig strukturerhaltende Massnahmen für die Schweizer Wirtschaft eingeleitet worden sind, sind diese harten Massnahmen sinnvoll. Sie reduzieren die Dauer des Lockdown und damit die mittelfristigen Kosten für die Wirtschaft.

2

Die Massnahmen wurden bis zum 26. April verlängert. Welche Voraussetzungen müssen für eine Lockerung erfüllt sein?

Entscheidend ist, dass eine wirkliche Trendwende bei den Neuansteckungen erreicht wurde. Und dass genügend Tests zur Verfügung stehen. Ich wäre sehr vorsichtig mit raschen, ungezielten Lockerungen. Eine neue Ansteckungswelle, die einen weiteren, möglicherweise verschärften Lockdown erfordern würde, ist unbedingt zu vermeiden. Das würde zu einer deutlichen Erhöhung der Unsicherheit führen, was insgesamt wohl wesentlich höhere wirtschaftliche Kosten zur Folge hätte. Das Tempo der Lockerung ist weniger wichtig als seine Nachhaltigkeit.

Erstens muss die Zahl der Neuansteckungen signifikant gesenkt werden. Zweitens müssen Massnahmen verfügbar sein, um eine grosse zweite Welle von Ansteckungen zu verhindern zu können. Dazu gehören ein systematisches Testen von Personen mit Symptomen und eine sorgfältige Beobachtung all derjenigen, die nach Aufhebung des Lockdown wieder zur Arbeit geschickt werden, und zwar mittels Contact-Tracing.

Die wichtigste Voraussetzung ist eine objektive Bestandsaufnahme der tatsächlichen Infektionsrate und deren Verteilung über die Kantone, grösstere Agglomerationen und Altersgruppen. Wegen der Versäumnisse beim Testen haben wir diese Informationen aber nicht. Das muss rasch behoben werden, damit Lockermassnahmen gezielt erfolgen können.

Die Ansteckungen müssen nochmals sinken, damit genügend Reserve und Vorlaufzeit da sind, um Lockerungen auch wieder zurücknehmen zu können, falls die Ansteckungen wieder steigen sollten. Voraussetzung dafür ist eine bessere Datenqualität. Die Aggregation von vorhandenen Kantons- oder Spitaldaten auf Bundesebene muss rascher erfolgen. Auch benötigen wir dringend ergänzende Daten, um das Ausmass der Verbreitung von Covid-19 abzuschätzen. Nur so können wir die Sicherheitsmarge der Ansteckungen für eine Lockerung genauer bestimmen.

Die Kosten der Stilllegung weiterer Bereiche der Wirtschaft sind bereits so hoch, dass auf jeden Fall eine Lockerung erfolgen sollte. Voraussetzung dürfen nicht allein virologische und epidemiologische Gesichtspunkte sein. Berücksichtigt werden müssen auch zusätzliche physische und psychische Erkrankungen durch Arbeitslosigkeit und Isolation. Nicht nur medizinische Expertinnen und Experten sind anzuhören, sondern auch solche aus den Sozial-, Wirtschafts- und Geisteswissenschaften.

Dazu bedürfte es flächendeckender und repräsentativer Tests. Man könnte dann herausfinden, in welchen Kantonen und Branchen die Ausbreitung hoch oder niedrig ist. Unternehmen könnten in eine Kantons-Branchen-Matrix eingeteilt werden. Dies würde es erlauben, nur denjenigen Kantonen und Branchen einen Lockdown zu verordnen, wo die Ausbreitung stark ist. In Kantonen und Branchen mit geringer Ansteckungsgefahr könnten Restriktionen dagegen aufgehoben werden.

Die Ansteckungsrate muss tief genug liegen. Wenn die Reproduktionsrate des Virus unter 1 fällt – also jede infizierte Person weniger als eine neue Person ansteckt –, wird das Virus allmählich zurückgedrängt. Dies würde das Risiko verringern, dass die Spitäler an ihre Kapazitätsgrenzen stossen. Darüber hinaus brauchen wir ausreichende Testkapazitäten und müssen sicherstellen, dass genügend Ressourcen für eine angemessene Quellen- und Kontaktkennzeichnung zur Verfügung stehen. Dies wird den Arbeitsaufwand nach der Lockerung minimieren.

3

Welche Lockerungen könnte man in einem ersten Schritt ins Auge fassen?

Das müssen primär medizinische Fachleute beurteilen. Mir scheint es aber logisch, dass man mit Verkaufsstellen bescheidet, bei denen Abstands- und Hygieneregeln problemlos eingehalten werden können. Was im Lebensmittelhandel möglich ist, sollte bei entsprechender Disziplin auch etwa im Gartencenter oder zu einem gewissen Grad in Kleider- oder Buchläden möglich sein.

Priorität sollten junge und nicht vulnerable Arbeiter haben, die in derzeit besonders stark eingeschränkten Sektoren tätig sind. Eine zweite Gruppe sollten diejenigen Personen sein, die bereits infiziert waren und eine Immunität gegenüber dem Virus entwickelt haben.

In Kantonen, in welchen die Infektionsrate sehr gering ist und durch regelmässiges Testen und Nachverfolgen von Infektionsfällen die Gefährdung schnell erkannt und eingeschränkt werden können, sollte man den Kreis der erlaubten wirtschaftlichen Aktivitäten erweitern und bestimmte Formen des Schulunterrichts wieder zulassen.

Wenn wir genügend Sicherheitsmarge haben, müssen Lockerungen rasch und risikoreich erfolgen. Die wirtschaftlichen Kosten sind immens und sie steigen überproportional. Obligatorische Schulen sind bald zu öffnen, um berufstätige Eltern zu entlasten und Bildungsgerechtigkeit sicherzustellen. In vielen Branchen braucht es ein Nachfragestau auf Firmen brauchen Ersatzteile, Patienten warten auf Eingriffe. Im Arbeitsleben ist Abstandhalten oft gut durchsetzbar.

Die meisten Läden und Restaurants könnten sofort nach Ostern geöffnet werden, sofern Abstände eingehalten und Masken getragen werden. Die Parks sollten sofort geöffnet werden, weil das Einhalten von Abstandsregeln durchgesetzt werden kann.

Im Vordergrund steht sicherlich die Öffnung der Primarschulen und Kindergärten sowie derjenigen Branchen, die die Abstandsregeln einfach einhalten können. Mithilfe der Kantons-Branchen-Matrix könnten die Wirtschaft und das soziale Leben stufenweise wieder hochgefahren werden. Momentan scheint dies vor allem in der Zentral- und der Ostschweiz der Fall zu sein, wo das Gefährdungspotenzial tief ist. Gerade dort könnte man einen Grossteil der Wirtschaft wieder öffnen.

Wichtig ist, dass die Wirtschaft wieder etwas Fahrt aufnehmen kann. Der jetzige Zustand kann nicht monatelang aufrechterhalten werden, ohne systemische Probleme zu verursachen. Geschäfte und Betriebe müssen baldmöglichst wieder geöffnet werden. Um eine neuerliche Ansteckungswelle zu verhindern, müssen indes Vorsichtsmassnahmen getroffen und das Social Distancing so weit wie möglich weiterbetrieben werden. Zudem ist es essenziell, dass wir neue Fälle schnell identifizieren und zurückverfolgen können.

4

Gibt es Massnahmen, die bisher zu kurz gekommen sind?

Ich finde das bisherige stufenweise Vorgehen sehr sinnvoll. Nicht ewig an ausgeklügelten, jeden Einzelfall berücksichtigenden Liquiditätsmassnahmen festsitzen, sondern zuerst einmal mit groben, relativ einfachen Interventionen beginnen und in einem zweiten Schritt die so nicht Erreichbaren abzudecken versuchen. Wichtig scheinen mir im Weiteren zwei Dinge: erstens eine baldige klare Kommunikation zur Lockersstrategie. Zweitens die rechtzeitige Vorbereitung weitergehender Massnahmen, falls sich eine wirtschaftliche Depression abzeichnen sollte.

Die schwersten Versäumnisse wurden vor der Krise gemacht. Man hat den vorsorglichen Kauf von medizintechnischem Material wie Masken, Schutzkleidung, Reagenzien für Tests sowie Wirkstoffen für Behandlungen vernachlässigt. Auch hätte man auf globaler Ebene nach der Sars-Epidemie in die Suche nach einer antiviralen Impfung investieren sollen.

Es gibt wichtige Versäumnisse bei den beschlossenen Massnahmen. Der Bundesrat und das Bundesamt für Gesundheit haben bisher nichts unternommen, um breit angelegte – auf einer repräsentativen Stichprobe beruhende – Tests auf Infektionen durchzuführen. Ausserdem wurde zu wenig unternommen, um die Infektionswege zwischen Individuen mittels Contact-Tracing zu identifizieren. Die Einschränkung des Testens auf Personen mit Symptomen und die weitgehende Unterlassung des Contact-Tracing sind ein Fehler.

Damit die Lieferketten und Produktionsstandorte etwa bei der Autoindustrie wieder funktionieren können, ist eine internationale Kooperation bei der Lockerung zentral. Eine verantwortungsvolle Lockerung ist ein internationales öffentliches Gut, weil unsere Firmen dann im arbeitsteiligen Produktionsprozess wieder besser mitarbeiten können. Und ganz elementar: Mit den hohen Kosten des Lockdown lohnen sich höhere Investitionen in Datenanalysen und medizinische Schutzartikel allemal.

Es fehlt eine korrekte Information der Bürger über die Angemessenheit der Massnahmen. Statt sie täglich mit Kurven über Neufälle zu ängstigen, die nur bedingt aussagefähig sind, wären Tests anhand repräsentativer Stichproben dringend notwendig. In der öffentlichen Diskussion herrscht eine «Virokratie» mit den immergleichen Experten. Über abweichende Ansichten wird kaum berichtet. Es wird zudem zu viel zentralisiert, die regionalen Unterschiede werden zu wenig berücksichtigt. Föderalismus ist und bleibt aber vorteilhaft.

Massnahmen sollten stärker auf das individuelle Risikoprofil fokussieren. Für Risikogruppen sollten strengere Regeln gelten als für andere Personen. Auch sollte über die Idee des Immunitätsnachweises offensiver diskutiert werden. Denn wenn wir offizielle Immunitätszertifikate erstellen, könnten wir viel schneller eine wertvolle Reserve an ungefährdeten Menschen entdecken und damit sofort wichtige Arbeitskräfte mobilisieren. So liessen sich das Gesundheitssystem und die Wirtschaft ohne Risiko unterstützen.

Auch für die Phase nach dem Lockdown sind verlässliche Daten essenziell. Dabei ist nationale, aber auch internationale Koordination nicht nur wünschenswert, sondern notwendig. Mein Eindruck ist, dass hier noch viel Verbesserungspotenzial besteht. Alle westlichen Länder brauchen eine technische Lösung, idealerweise eine App, mit der anonymisierte Informationen zur Bekämpfung des Virus gesammelt und ausgetauscht werden können. In diesem Bereich scheint es noch nicht viel Kooperation zwischen Institutionen und Ländern zu geben.

5

Wo sehen Sie Korrekturbedarf bei den wirtschaftspolitischen Massnahmen, mit denen der Bundesrat die ökonomischen Folgen der Krise abzufedern versucht??

Unmittelbaren Korrekturbedarf sehe ich für den Moment wenig. Die Konzentration der Massnahmen auf die Aufrechterhaltung der Produktion scheint mir richtig. Allerdings ist für mich nicht von der Hand zu weisen, dass die Gefahr eines starken Einbruchs der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage drohen könnte, falls es länger geht und die Unsicherheit gross bleibt: erste Indizien deuten etwa bereits auf einen dringenden Rückgang des Konsums hin. Für diesen Fall sollte ernsthaft über nachfragestärkende Steuerleichterungen nachgedacht werden.

Der Bundesrat sollte Kriterien ausarbeiten, wie Teile der garantierten Kredite an kleinere und mittlere Unternehmen sowie Selbständige erlassen werden könnten. Das Ziel muss sein, ungerechtigt Konkurrenz zu verhindern, damit die Wirtschaft nach der Pandemie rasch wieder in die Gänge kommt.

Die wirtschaftspolitischen Massnahmen des Bundesrates – grosszügige Kurzarbeitsregelungen, Kreditgewährung via Bankensystem und Bürgschaften – waren richtig. Ob die Höhe genügt und ob man faktische Direktsubventionen vermeiden kann, wird sich zeigen, aber ich sehe derzeit keinen grösseren Korrekturbedarf.

Das Paket hat bis jetzt sehr gut funktioniert. Die Kurzarbeit verhindert hohe Arbeitslosigkeit und stützt die Nachfrage, ebenso sichern die Covid-19-Kredite die Liquidität. A-fonds-perdu-Beiträge ohne staatliche Beteiligung an den Gewinnen lehne ich ab, zumal das Eigenkapital in guten Zeiten ja eine Risikoprämie erhält. Den Innovationsdruck hin zu neuen Geschäftsmodellen dürfen wir nicht durch eine Vollkaskoversicherung abwürgen.

Die Realwirtschaft muss sofort wieder angekurbelt werden. Die riesigen Kredite können wegen der Arbeitsverbote kein Angebot an Gütern und Dienstleistungen schaffen. Bei den Massnahmen ist die wesentlich geringere Krankheitsanfälligkeit der Jüngeren zu berücksichtigen und die weitgehende Immunität der vom Virus geheilten Personen. Die Aktivität von Selbständigen, Kulturschaffenden und innovativen Gründern muss wieder belebt und die massiven Eingriffe der Regierung und die steigende Staatsquote müssen rasch abgebaut werden.

Die rasche und unbürokratische Bürgschaft von Liquiditätshilfen über die Geschäftsbanken war wichtig und richtig. Mittelfristig kann man aber eine Volkswirtschaft nicht mit Staatsgeld am Laufen halten. An der raschen Lockerung des Stillstands führt kein Weg vorbei, sonst werden wir in eine Mangelwirtschaft mit staatlicher Rationierung abgleiten. Bund und Kantone sollten der Verschwendung widerstehen. A-fonds-perdu-Beiträge zu sprechen. Ein Teil des Risikos muss immer auch von den Unternehmen getragen werden.

Viele KMU sind in ihrer Existenz bedroht. Die Kurzarbeitsentscheidungen und Kreditgarantien helfen und sind sehr schnell umgesetzt worden. Trotzdem wird das für viele Firmen nicht ausreichen. Es bräue weitere finanzielle Unterstützung, um eine Insolvenzwelle zu vermeiden. Wir befinden uns in einer «Too many to fail»-Situation. Um die Kosten aufzufangen, die dem Bund durch die Stützungsmaßnahmen entstehen, könnte man über einen Corona-Zuschlag auf die Gewinnsteuer nach der Krise nachdenken.