

Sachdokumentation:

Signatur: DS 2481

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/2481



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines umfassenden Shutdown

analyse

*Peter Grünenfelder, Jürg Müller, Fabian Schnell und
Pascal Lago*

Die Wirtschaft, sie betrifft uns alle. Wenn wir nicht mehr unseren gewohnten Aktivitäten nachgehen können, dann funktioniert vieles nicht mehr. Bereits mit den bisher vom Bundesrat ergriffenen Einschränkungen zur Eindämmung der Corona-Pandemie scheint für viele das Leben still zu stehen. Doch selbst um diesen «Stillstand» geordnet aufrecht zu erhalten, braucht es im Hintergrund unzählige wirtschaftliche Aktivitäten.

So funktionieren derzeit die Lebensmittelversorgung, die Logistik und das Gesundheitswesen nicht autark, sondern weil diverse Branchen weiterhin ihren Betrieb aufrechterhalten. In unserer arbeitsteiligen, hoch-komplexen Gesellschaft ist es undenkbar, die ganze Wirtschaft einfach stillzulegen – zu gross sind die wechselseitigen Abhängigkeiten. Dennoch werden auch in der Schweiz Forderungen nach einem umfassenden «Shutdown» der Wirtschaft nach dem Vorbild Italiens laut. Dieses Analysepaper berechnet die Kosten einer derart weitgehenden Massnahme: Ausgehend von konservativen Annahmen müsste mit einer Einbusse bei der Wertschöpfung von fast 29 Mrd. Fr. pro Monat gerechnet werden – also etwa 4,3% des Bruttoinlandprodukts (BIP). Auf ein Jahr hochgerechnet entspräche dies einer Reduktion um mehr als die Hälfte aller in der Schweiz produzierten Waren und Dienstleistungen.

I _ Qualitative Analyse

Alle bisher ergriffenen Massnahmen im Kampf gegen das Coronavirus verfolgen das Ziel, seine Ausbreitung zu verlangsamen, um eine Überlastung des Gesundheitswesens zu verhindern oder zumindest zu mindern. Dass die Massnahmen einen Nutzen haben, ist unbestritten. Wie hoch dieser zu beziffern ist, kann an dieser Stelle nicht abgeschätzt werden, da dafür umfassendes epidemiologisches und medizinisches Wissen nötig wäre.

Abzuwägen ist bei der politischen Entscheidungsfindung aber zwischen den positiven Effekten von Massnahmen und den anfallenden Folgekosten. Während die Berechnung des Nutzens einen interdisziplinären Ansatz erfordert, können die Kosten mit ökonomischen Methoden identifiziert und eingegrenzt werden. Im Folgenden werden die Auswirkungen eines umfassenden Shutdowns für die Schweiz gezeigt. Wir definieren den Begriff «umfassender Shutdown» mit der Summe aller derzeit in Italien geltenden Massnahmen, wo jegliche nicht-essenzielle Produktion unterbunden und die Schliessung aller nicht lebensnotwendigen Betriebe hoheitlich angeordnet wurde.

Damit soll keineswegs impliziert werden, dass ein umfassender Shutdown die einzige Möglichkeit sei, die Infektionsraten zu reduzieren. Mit diesem Analysepaper wird vielmehr einer auch hierzulande im Raum stehenden Radikalmassnahme eine ökonomische Grössenordnung zugeteilt. Es ist dann an der Politik, die Verhältnismässigkeit sicherzustellen. Das Verbot jeglicher nicht-essenzieller Produktion müsste entsprechend aus staatspolitischen Gründen die «Ultima Ratio» darstellen, und sein Zusatznutzen gegenüber allen anderen möglichen Massnahmen klar grösser sein. Denkbar sind immer auch zielgerichtetere und individuellere Massnahmen wie die Schliessung einzelner Betriebe, Quarantänen oder Spezialmassnahmen für Regionen, Gemeinden oder die Dispensation besonders vulnerabler Personen vom Arbeitsplatz.

Das gilt umso mehr, als dass selbst bei einem umfassenden Shutdown die Politik um Detailfragen nicht herumkommt. Die Behörden müssen sich dafür vertieft mit betrieblichen Strukturen und den Verflechtungen der Industrie auseinandersetzen. Ein 100 %iger Shutdown der Wirtschaft ist schlicht nicht möglich, da dann auch die Lebensmittel-, Strom-, Wasser- sowie Gesundheitsversorgung zum Erliegen käme – bei dieser Massnahme würden die Kosten offensichtlich den Nutzen bei Weitem übersteigen.

Wie aber könnte (wie in Italien) die noch erlaubte «kritische Produktion» in der Schweiz eingegrenzt werden? Diese Frage ist nicht einfach zu beantworten. So scheinen ein Kartonhersteller oder ein Glasverpackungshersteller auf den ersten Blick nicht überlebenswichtig zu sein. Doch was passiert, wenn der Karton für die sichere Verpackung von Kanülen gebraucht wird, auf die das Gesundheitswesen angewiesen ist? Was, wenn Glasverpackungen als Zulieferprodukte in der Lebensmittel- und Getränkeindustrie unabdingbar sind? Solche Beispiele finden sich zuhauf. So scheint ein Pumpen-Produzent nicht kritisch zu sein. Doch wenn genau eine solche Pumpe bei einem Kompressor in einem Kühlregal ausfällt, ist diese Firma plötzlich wieder essenziell. Und wenn in diesen Tagen die Heizung einer Wohnung ausfällt, so gehören Monteure oder Heizungsbauer plötzlich wieder zur Grundversorgung. Die Wirtschaft, sie betrifft eben wirklich uns alle.

Sollten sich die Behörden tatsächlich für den drastischen Schritt eines umfassenden Shutdowns entscheiden, werden sie unzählige Detailabklärungen vornehmen müssen. Würde die Beschlussfassung schnell erfolgen, sind Fehlentscheide vorprogrammiert, da es ein Ding der Unmöglichkeit ist, sämtliche Wertschöpfungsketten der Schweizer Volkswirtschaft im Detail auf lebenswichtige Produkte und Dienstleistungen zu durchleuchten. Die zuständige Verwaltungsstelle müsste auf Firmenebene und im Einzelfall identifizieren, worin eine kritische Produktion ist – und worin nicht.

II _ Quantitative Analyse

Da eine Kategorisierung von Firmen in «lebenswichtig» und «nicht-lebenswichtig» derart kompliziert ist, muss die Kostenberechnung eines umfassenden Shutdowns zwangsläufig auf Annahmen beruhen. Dieser Ansatz basiert auf den von Avenir Suisse bereits durchgeführten Berechnungen für den in der Schweiz aktuell geltenden, partiellen Shutdown (Grünenfelder et al. 2020). Dabei wurden die einzelnen Branchen in drei Kategorien unterteilt:

- «Vom umfassenden Shutdown vollständig betroffen» (wirtschaftliche Aktivität staatlich verboten)
- «Teilweise vom umfassenden Shutdown betroffen» (wirtschaftliche Aktivität prinzipiell verboten, doch einige Firmen produzieren Güter des Grundbedarfs)
- «Nicht bzw. nur indirekt vom umfassenden Shutdown betroffen» (etwa Dienstleistungsunternehmen, die zu einem grossen Teil auf Home-Office umstellen können)

Box 1

Methodische Details der quantitativen Analyse

Folgende Annahmen liegen den in diesem Papier angestellten Berechnungen zugrunde: Zu den von einem umfassenden Shutdown betroffenen Branchen (kategorisiert nach der allgemeinen Systematik der Wirtschaftszweige, NOGA) werden gezählt: der stationäre Detailhandel (exkl. Lebensmittel), die Beherbergung, die Gastronomie, die Kunst- und Unterhaltungsbranche, der Verkehr, persönliche und sonstige Dienstleistungen, der Hoch- und Tiefbau, der Bergbau (inkl. Gewinnung von Steinen und Erden), das Baugewerbe (inkl. sonstiges Baugewerbe) und die Herstellung von Holzwaren, Papier, Druckerzeugnissen, Datenverarbeitungsgeräten und Uhren. Das heisst, dass in diesen Branchen während des umfassenden Shutdown keine Wertschöpfung erzielt wird.

Für teilweise vom Shutdown betroffene Branchen wird angenommen, dass diese in ihren Aktivitäten zu 80% eingeschränkt werden (der Rest wäre an der Produktion von Gütern des Grundbedarfs beteiligt). Dazu werden gezählt der Grosshandel, der Maschinenbau, der Handel und die Reparatur von Motorfahrzeugen, die Vermittlung von Arbeitskräften und die Herstellung von Textilien, Bekleidung, Gummi- und Kunststoffwaren, Metallerzeugnissen, elektrische Ausrüstungen und Waren, inklusive Reparatur und Installation.

Alle übrigen Branchen werden als nicht oder «nur» indirekt betroffen betrachtet (etwa Dienstleistungsbranchen, die den Betrieb zu einem Grossteil auch im Homeoffice aufrecht erhalten können). Diese indirekte Betroffenheit wird für 30 % der Aktivitäten der jeweiligen Branchen geschätzt.

Für die Berechnung des Liquiditätsbedarfs wird analog zu Grünenfelder et al. (2020) davon ausgegangen, dass 10% des Waren- und Materialaufwandes langfristig gebunden sind (z.B. durch entsprechende Verträge mit Lieferanten) und zwei Drittel des übrigen Betriebsaufwands Fixkosten darstellen (typischerweise Mieten und Kapitalkosten). Nicht berücksichtigt wurden allfällige positive Nebeneffekte, wie beispielsweise die erhöhte Nachfrage nach Arbeitskräften in der Logistik.

Basierend auf dieser Unterteilung wird mit Daten des Bundesamts für Statistik (BFS 2020a, 2020b) der monatliche Finanzbedarf an staatlichen Mitteln für Kurzarbeit und für die Bereitstellung von Liquidität zur Überbrückung eines umfassenden Shutdowns berechnet. Diese zwei Instrumente wurden in der Zwischenzeit auch vom Bundesrat (2020) als primäre Massnahmen in der Krisenbewältigung eingesetzt. Zudem wird in dieser Analyse der Wertschöpfungsverlust beziffert, der durch die Stilllegung verschiedener Produktionsbetriebe anfallen würde.

Wie Tabelle 1 zeigt, müsste der Staat alleine für die Kurzarbeit Kosten in der Höhe von 14,4 Mrd. Fr. pro Monat tragen. Der gesamte monatliche Finanzbedarf würde aufgrund der zusätzlich notwendigen Überbrückungsliquidität 27,5 Mrd. Fr. umfassen. Die Bruttowertschöpfung würde sich in etwa halbieren: Nach unseren Berechnungen würde sich die monatlich entgangene Wertschöpfung auf fast 29 Mrd. Fr. belaufen (Vgl. Tabelle 2), was ungefähr 4,3 % des jährlichen BIP entspricht.

Tabelle 1

Schätzungen für die monatlichen Kosten der Kurzarbeit und für den Liquiditätsbedarf nach einem umfassenden Shutdown

	<i>Kosten Kurzarbeit</i>	<i>Liquiditätskredite</i>
Direkt betroffene Branchen	7,7 Mrd. Fr.	2,5 Mrd. Fr.
Teilweise betroffen	4,5 Mrd. Fr.	9,3 Mrd. Fr.
Nicht betroffen	2,2 Mrd. Fr.	1,3 Mrd. Fr.
Total	14,4 Mrd. Fr.	13,1 Mrd. Fr.
Finanzbedarf pro Monat infolge Kosten für Kurzarbeit und Liquiditätskredite insgesamt: 27,5 Mrd. Fr.		

Quelle: eigene Berechnungen

Tabelle 2

Schätzungen für die monatlichen Wertschöpfungsverluste nach einem umfassenden Shutdown

	<i>Wertschöpfungsverlust</i>
Direkt betroffene Branchen	12,1 Mrd. Fr.
Teilweise betroffene Branchen	7,2 Mrd. Fr.
Nicht betroffene Branchen	9,5 Mrd. Fr.
Wertschöpfungsverlust pro Monat insgesamt 28,8 Mrd. Fr.	

Quelle: eigene Berechnungen

Diese beiden Tabellen sind aus makroökonomischer Sicht zwei Seiten derselben Medaille. So gibt es in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung unter anderem eine Produktions- und eine Einkommenseite. Während die Bruttowertschöpfung nach Branche die Produktionsseite betrachtet, bezieht sich der von uns berechnete Finanzierungsbedarf auf die Einkommenseite. Beide Kalkulationen sollten sich in einer ähnlichen Grössenordnung bewegen. Die volkswirtschaftlichen Kosten eines umfassenden Shutdowns nach italienischem Vorbild würden sich in der Schweiz demnach in der

Grössenordnung von 27 Mrd. bis 30 Mrd. Fr. pro Monat belaufen.

Faktisch nicht abschätzbar, aber unter Umständen noch wichtiger, sind dynamische Effekte aufgrund langfristiger Verhaltensanpassungen und andauernder Effekte. Diese können teilweise positiv sein, beispielsweise aufgrund eines gewissen Aufholeffekts nach der Sistierung der hoheitlichen Massnahmen (viele Personen arbeiten dann vielleicht wieder besonders produktiv und motiviert) oder dank eines Digitalisierungsschubs, den beispielsweise das aktuell verbreitete Homeoffice auslösen könnte.

Gerade im Fall eines umfassenden Shutdowns werden jedoch aus dynamischer Perspektive die negativen Folgen deutlich überwiegen. Unsere Berechnungen sind somit konservative Schätzungen der möglichen volkswirtschaftlichen Kosten. Zum einen dürften über die Zeit zunehmend negative Auswirkungen auf die von einem umfassenden Shutdown nicht betroffene Dienstleistungsbranche zu erwarten sein. Zum anderen ist die Vorstellung, man könne eine industrielle Produktion einfach so hoch- und runterfahren, zwar in ökonomischen Modellwelten oft verbreitet, sie entspricht jedoch nicht der betrieblichen Realität. «Kapital» nutzt sich im Stillstand oft stärker ab, als wenn es gebraucht wird, und betriebliche Abläufe – auch über Unternehmensgrenzen hinweg – haben sich über Jahre eingespielt. Es würde entsprechend viel Zeit in Anspruch nehmen und hohe, kaum bezifferbare Investitionen bedingen, bis das Wirtschaftsleben wieder auf dem «Status quo ante» zurück wäre.

Sollte dazu der Shutdown im internationalen Vergleich sehr lange dauern und sich die Massnahme im Nachhinein als zu drastisch erweisen, würde zudem das Image der Schweiz als wirtschaftspolitisch stabiler und verlässlicher Standort erheblich leiden.

Schliesslich ist festzuhalten, dass es reale Einschränkungen gibt, die auch mit Transferzahlungen und Schulden nicht überwunden werden können. Staatliche Stützungsmaßnahmen können zwar Finanzflüsse sicherstellen und im Falle der Kurzarbeit in begrenztem Masse als Versicherung betrachtet werden. Sie können allerdings nicht die gesamte wirtschaftliche Produktion ersetzen – vereinfacht gesagt: Der Staat kann sicherstellen, dass jeder 100 Fr. erhält, aber nicht, dass jeder mit diesen 100 Fr. auch gleich viele Güter wie vor dem Ausbruch der Pandemie erstehen kann.

Den Wegfall der Produktion können auch noch so effiziente staatliche Stellen nicht ersetzen. Zwar sind Kurzarbeitsentschädigungen zur Verhinderung von Ansteckungseffekten gerechtfertigt. Doch Teile dieser Gelder werden erst nach der Aufhebung des Shutdowns konsumwirksam werden; dann könnte eine durch ein «Nachholbedürfnis» der Konsumenten gesteigerte Nachfrage auf ein verknapptes Angebot treffen. Resultieren würde daraus ein starker Inflationsdruck, dem die Schweizerische Nationalbank mit entsprechenden Massnahmen begegnen müsste. Der beschriebene Preismechanismus kann grundsätzlich bereits während des aktuell bestehenden Shutdowns zum Tragen kommen und ist im Detailhandel teilweise auch schon zu beobachten.⁻¹ Da allerdings viele Betriebe derzeit geschlossen sind, die konsumentennahe Dienstleistungen erbringen, ist das Ausmass noch überschaubar. Bei einem umfassenden Shutdown sähe die Sachlage anders aus.

III _ Fazit: Die Verhältnismässigkeit wahren

Ein umfassender Shutdown käme einer weitgehenden Stilllegung der Wirtschaft gleich. Das hätte ausserordentlich hohe volkswirtschaftliche Folgekosten und wirtschaftliche Verwerfungen zur Folge. Zwar werden derzeit von verschiedenen Seiten Milliardenbeträge gefordert, als gäbe es kein Morgen. Doch «Koste es, was es wolle» war noch nie ein besonnener Ratschlag, denn das Preisschild zeigt nicht einfach einen monetären Betrag an, sondern es benennt deutlich, worauf wir als Gesellschaft verzichten müssen.

Anstelle eines umfassenden Shutdown ist somit vertieft zu prüfen, welche Massnahmen ergriffen werden können, um die Aufrechterhaltung der Wirtschaftstätigkeit unter erschwerten Bedingungen und unter Einhaltung der aufgrund der Pandemie angezeigten Hygienemassnahmen zu ermöglichen. Rasche Lösungen sind vorab in jenen Sektoren vordringlich, die in der aktuellen Krisensituation einem Nachfrageüberhang ausgesetzt sind.

Um die Vorschriften des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) in den Betrieben einhalten zu können, braucht es mehr arbeitsrechtliche Flexibilität. Zusätzliche Arbeitskräfte müssen rasch mobilisiert werden können, um die erhöhte Nachfrage bedienen zu können. Mit einer temporären Aufhebung (und natürlich auch entsprechenden Abgeltung) von Nachtarbeits- und nicht sicherheitsrelevanten Ruhezeitbestimmungen kann ausserdem verhindert werden, dass zu viele Arbeitnehmende gleichzeitig tätig sind und die Abstandsvorschriften nicht einhalten. So könnten beispielsweise im Detailhandel während der Nacht die Regale aufgefüllt werden, womit der Kundenkontakt der Angestellten minimiert würde und die Kunden nicht infolge halbleerer Regale zu weiteren Hamsterkäufen animiert würden. Ebenfalls soll mit einer Ausweitung der Lebensmittelversorgung auf sieben Tage pro Woche erreicht werden, dass die Kundenfrequenzen abflachen. Für all diese zielgerichteten gesundheitspolitischen Massnahmen braucht es aber eine unbürokratische Flexibilisierung diverser Regularien und Bestimmungen.

Bereits heute können die Behörden ein Betriebsverbot aussprechen, wenn die Vorschriften des BAG nicht eingehalten werden. Wer aber – wie aktuell einige Exponenten der Gewerkschaften – die «Gunst» der Kri-

1 Vgl. Tages-Anzeiger 2020.

se nutzen will, um die komplette Niederlegung der Arbeit zu fordern und zugleich auf ein Kündigungsverbot und eine vollumfängliche Lohnfortzahlung zu bestehen, blendet aus, dass gerade in dieser ausserordentlichen Situation das Funktionieren der Wirtschaft überlebenswichtig ist.

Der Ruf nach einem umfassenden Shutdown mag vielleicht politische Entschlossenheit beweisen und damit gewisse Gemüter beruhigen, doch solchen schwerwiegenden Eingriffen muss unbedingt eine nüchterne Kosten-Nutzen-Analyse zugrunde liegen. Symbolpolitik ist selbst in normalen Zeiten nicht angebracht, in der gegenwärtigen Krise ist sie völlig fehl am Platz. Augenmass gilt es auch hier zu wahren, denn gemäss Art. 5 Abs. 2 unserer Bundesverfassung gilt: «Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.»

Literatur

- BFS, Bundesamt für Statistik (2020a): Wertschöpfungsstatistik und Struktur der Bilanz der Unternehmen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/wertschoepfungsstatistik.html>. Zugriff: 23.03.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020b): Produktionskonto nach Branchen (50 Branchen). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/volkswirtschaft/volkswirtschaftliche-gesamtrechnung/produktionskonto.html>. Zugriff: 23.03.2020.
- Bundesrat (2020): Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78515.html>. Zugriff: 24.3.2020.
- Grünenfelder, Peter; Cosandey, Jérôme; Dümmler, Patrick; Müller, Jürg; Rutz, Samuel; Salvi, Marco und Schnell, Fabian (2020): Wirtschaftspolitische Antworten auf die Corona-Krise. Avenir-Suisse-Analyse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/wirtschaftspolitische-antworten-auf-corona-krise/>. Zugriff: 23.03.2020.
- Tages-Anzeiger (2020): Migros bremst Aktionen. <https://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/das-virus-bremst-die-rabattitis-der-detailhaendler/story/10181127>. Zugriff: 24.03.2020.