

POLICY BRIEF

IMK Policy Brief Nr. 88 · April 2020

Das IMK ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

SCHNELLER AUSSTIEG ODER BEDACHTETE LOCKERUNG?

Zur Zukunft von Kontaktbeschränkungen in der Covid-19-Krise

Sebastian Dullien, Alexander Herzog-Stein, Peter Hohlfeld, Sven Schreiber, Silke Tober



SCHNELLER AUSSTIEG ODER BEDACHTETE LOCKERUNG?

Zur Zukunft von Kontaktbeschränkungen in der Covid-19-Krise

**Sebastian Dullien, Alexander Herzog-Stein, Peter Hohlfeld,
Sven Schreiber, Silke Tober**

1 Einleitung

Spätestens seit der österreichische Bundeskanzler Sebastian Kurz am 6. April angekündigt hat, die Kontaktbeschränkungen in Österreich ab dem 14. April lockern zu wollen und die Schulen Mitte Mai wieder zu öffnen, hat sich auch in Deutschland die Debatte zugespitzt, wie schnell und in welchem Maße die hier im Zuge der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie verordneten Einschränkungen des öffentlichen Lebens und der Geschäftstätigkeit in Gastronomie, Tourismus, Freizeitbetrieben und Einzelhandel gelockert werden sollen. Die Hoffnung jener, die auf eine schnelle Öffnung drängen, ist, dass die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Krise durch einen solchen Schritt begrenzt werden können. Dagegen stehen die Warnungen von Skeptikern, die ein Wiederaufflammen der rapiden Infektionsverbreitung von Sars-CoV-2 und gravierende gesundheitliche und humanitäre Folgen durch eine übereilte Öffnung fürchten.

Dieser Policy Brief versucht, die Bedeutung einer Lockerung der Kontaktbeschränkungen für die Erholung der deutschen Wirtschaft zu bewerten und daraus Schlussfolgerungen für das angemessene Niveau der Kontaktbeschränkungen in den kommenden Monaten zu ziehen. Dazu wird in einem ersten Schritt versucht, abzuschätzen, welche Bedeutung für den derzeit zu beobachtenden Einbruch der Wirtschaftsaktivität in Deutschland die Maßnahmen zur Kontaktbeschränkung tatsächlich haben, die von Bund und Ländern seit Mitte März auf den Weg gebracht worden sind. In einem zweiten Schritt werden die verschiedenen plausiblen Szenarien zur Infektionsverbreitung und -eindämmung unter verschiedenen Optionen zur Lockerung der Kontaktbeschränkungen dargestellt. Ein letzter Teil führt diese beiden Analysen zusammen und zieht Politikschlussfolgerungen.

2 Kosten des Shutdowns vs. Kosten der Öffnung

Seit Mitte März haben Bund und Länder eine Reihe von Kontaktbeschränkungen auf den Weg gebracht, die insbesondere den Einzelhandel und Teile des Dienstleistungssektors hart getroffen haben. So wurden zunächst Schulen und Kindertagesstätten geschlossen. Seit dem 23. März sind zudem bundesweit große Teile des stationären Einzelhandels (Ausnahmen: Geschäfte für Lebensmittel und andere Güter des täglichen Gebrauchs) sowie Freizeiteinrichtungen, Restaurants und Cafés geschlossen. Touristische Übernachtungen sind untersagt. Die Bevölkerung ist angehalten, ihre Kontakte auf ein Mindestmaß zu reduzieren, und – soweit möglich – von zu Hause aus zu arbeiten. Anders als etwa in Italien oder Spanien ist allerdings Produktionsbetrieben allgemein der Betrieb weiter erlaubt.

Um die wirtschaftlichen Konsequenzen dieser Kontaktbeschränkungen im Verhältnis zu dem derzeit zu beobachtenden Einbruch der Wirtschaftsaktivität und anderer Folgen der Corona-

Pandemie (wie etwa unterbrochenen grenzüberschreitenden Lieferketten oder einem Einbruch der Nachfrage aus dem Ausland) zu verstehen, ist es hilfreich, die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie in Deutschland in drei überlappende Phasen zu unterteilen.

- In Phase 1 standen der verringerte Absatz nach China und Unterbrechungen der Lieferketten infolge von Produktionseinschränkungen in China im Vordergrund.
- Phase 2 startete Mitte März, als in Deutschland zur Eindämmung von SARS-CoV-2 Schulen wie auch Clubs, Restaurants und der Einzelhandel geschlossen wurden.
- Phase 3 ist durch den globalen Wirtschaftseinbruch gekennzeichnet, der für die stark exportabhängige deutsche Wirtschaft einen Rückgang der Produktion, der Investitionstätigkeit und in der Folge eine Schwächung des Konsums bedeutet.

In Phase 1 hatte der Produktionseinbruch in China im Februar und März unmittelbare Folgen für die deutsche Wirtschaft, da China, als drittgrößter Absatzmarkt für deutsche Exporte und wichtigster Lieferant für die deutsche Wirtschaft, der bedeutendste Handelspartner Deutschlands ist. Durch die Produktionsunterbrechungen kam es zu Engpässen bei Vorprodukten insbesondere für die Automobil-, die Maschinenbau-, die Chemie- und die Elektronikindustrie, die die vier Produktionssektoren mit dem höchsten Anteil an chinesischem Input und einem Anteil an der Bruttowertschöpfung von 12 % darstellen. Mit zeitlicher Verzögerung folgte ein negativer Impuls für die Exporte, die ebenfalls schwerpunktmäßig in die Bereiche Maschinen, Kfz und Kfz-Teile, Elektrotechnik und Chemie fallen. In ähnlicher Weise waren Deutschlands wichtige europäische Handelspartner Italien, Frankreich und Spanien betroffen, was wiederum negative Folgen für die deutsche Wirtschaft hatte.

Phase 2 setzte Mitte März mit den Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus ein und wirkte sich am stärksten auf die Wirtschaftsbereiche Handel, Gastgewerbe und Verkehr aus, die insgesamt ein Gewicht von 16,2 % an der Bruttowertschöpfung haben. Angesichts weitreichender Einschränkungen des Gastgewerbes dürfte dieses im zweiten Quartal 2020 nahezu zum Erliegen kommen; es macht für sich genommen allerdings nur 1,5 % der Wirtschaftsleistung aus. Die im Zuge der Corona-Krise steigende Vorratshaltung bescherte dem Einzelhandel im Februar zunächst einen überdurchschnittlichen Umsatzanstieg. Bei noch weitgehend üblicher Entwicklung in anderen Bereichen des Einzelhandels nahm der preisbereinigte Umsatz gegenüber Januar im Bereich Lebensmittel, Getränke und Tabakwaren um 4,4 % zu, bei Apotheken (kosmetische, pharmazeutische und medizinische Produkte) um 4,1 %. Bei den Nicht-Lebensmitteln verzeichnete der Internethandel im Februar einen Umsatzsprung um 8 % gegenüber dem Vormonat.¹ Im März dürfte sich diese Entwicklung noch etwas verstärkt fortgesetzt haben, wobei in einzelnen Bereichen wie Desinfektionsmittel, Seife, Toilettenpapier sowie Nudeln und Mehl vorübergehend sogar Engpässe auftauchten, die die Neigung zur Vorratsbildung noch bestärkt haben.² Zudem gab es eine Verlagerung des Konsums von Restaurants hin zu direkten Lebensmittelkäufen.

Ab April dürfte bei hohen Lagerbeständen der Haushalte eine Normalisierung in diesen Bereichen stattfinden, während der Einzelhandel in anderen Bereichen, trotz abermals deutlich steigender Umsatzzahlen der Baumärkte und im Internethandel, einen Rückgang verzeichnen sollte. Hier wirken zwei gegenläufige Effekte: Einerseits haben die privaten Haushalte im Schnitt mehr Zeit für Konsumausgaben, andererseits kommt es trotz der wirtschaftspolitischen Stützungsmaßnahmen zu einer Verschlechterung der Einkommenssituation und einer zunehmenden Arbeitsplatzunsicherheit mit der Folge einer steigenden Sparquote. Die letzten beiden Faktoren wirken negativ auf den Konsum. Die Einschränkungen im Handel und im

¹ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/04/PD20_117_45212.html.

² https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/03/PD20_112_61.html.

Verkehr führen insgesamt im zweiten Quartal auch hier zu einem deutlichen Einbruch, sodass für den gesamten Wirtschaftsbereich Handel, Gastgewerbe und Verkehr in diesem Jahr mit einem Rückgang um durchschnittlich mehr als 10 % zu rechnen ist (Dullien et al. 2020).

Das Produzierende Gewerbe ohne Bau (24,2 % der Bruttowertschöpfung) und der Bau (5,6 % der Bruttowertschöpfung) sind in Deutschland – anders als in anderen EU-Staaten – von den staatlichen Eindämmungsmaßnahmen nur insoweit betroffen, als hinreichende Schutzmaßnahmen für die Beschäftigten getroffen werden müssen. Nichtsdestotrotz dürfte die Produktion im Produzierenden Gewerbe ohne Bau vor allem wegen der außenwirtschaftlichen Faktoren wie einbrechender Nachfrage und gestörter Lieferketten um rund 12 % zurückgehen. Hier macht sich seit März auch verstärkt bemerkbar, dass Vorprodukte aus anderen EU-Ländern wegen dortigen Produktionsunterbrechungen nicht mehr geliefert werden. Da innerhalb der EU just-in-time Lieferungen von Vorprodukten eine größere Rolle spielen als in den Lieferketten mit China, waren viele deutsche Betriebe von der Zuspitzung der Krise in Italien und Spanien stärker betroffen als von der ersten Phase der Epidemie in China. Der Bau dürfte – trotz vereinzelter Mangel an Arbeitskräften durch das Wegbleiben ausländischer Beschäftigter – bei weiterhin guter Auftragslage zulegen.

Die öffentlichen Dienstleister, zu denen auch die meisten Krankenhäuser gehören, haben einen Anteil von 18,8 % an der Bruttowertschöpfung und verzeichnen im Zuge der Epidemie sogar eine deutlich steigende Aktivität, was den Einbruch der Wirtschaftsaktivität derzeit dämpft.

Die jetzt einsetzende Phase 3 ist eine Fortsetzung von Phase 1, wobei sich nun die chinesische Wirtschaft erholt, während die anderen Handelspartnerländer Deutschlands zeitversetzt den Corona-Schock durchleben. In dieser Phase entscheidet sich, ob die diversen massiven, nationalen Stützungsmaßnahmen in der Lage sind, eine sich verstärkende globale Abwärtsentwicklung der Weltwirtschaft zu verhindern. Die Bedeutung der globalen Nachfrage zeigt sich an der mit 46,9 % hohen Exportquote der deutschen Wirtschaft, die in Schlüsselbereichen wie der Automobilindustrie mit 65 % und dem Maschinenbau mit 79 % sogar noch deutlich höher ist. Die Importquote von 40,9 %, die in den genannten Bereiche sogar über 60 % liegt, verdeutlicht das Ausmaß, in dem Lieferschwierigkeiten im Ausland Produktionseinbußen in Deutschland erzeugen können. Andererseits zeigt sie auch den Stellenwert der deutschen Wirtschaft als viertgrößte Volkswirtschaft der Welt für die globale Stabilisierung bzw. Destabilisierung. Während die Produktion in China derzeit wieder anläuft und der dortige Einkaufsmanagerindex im März einen deutlichen Sprung von 35,7 im Februar auf 52,0 realisierte,³ wütet die Corona-Krise nun zeitversetzt und deutlich heftiger in den USA. Auch in den europäischen Handelspartnerländern dürfte es erst gegen Ende des zweiten Quartals eine wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung geben. Entsprechend dürfte die Auslandsnachfrage im zweiten Quartal deutlich negativ sein und sich stark dämpfend auf Produktion und Investitionen in Deutschland auswirken.

Der jüngsten Prognose des IMK zufolge (Dullien et al. 2020) wird das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Deutschland im zweiten Quartal 2020 einen Einbruch um saison- und kalenderbereinigt 4,9 % gegenüber dem Vorquartal aufweisen und auch im dritten Quartal angesichts hoher Krankenstände und Abwesenheit wegen Quarantäne schrumpfen. Insgesamt dürfte damit das Bruttoinlandsprodukt im Jahresschnitt 2020 um 4,0 % unter dem Vorjahreswert liegen. Die ab Jahresende erwartete Erholung wird dabei nicht so kräftig ausfallen, dass diese Verluste im Jahresverlauf 2021 aufgeholt werden. Vielmehr wird das BIP im Jahresendquartal 2021 noch niedriger liegen als Ende 2019. Das IMK prognostiziert für 2021 ein Wachstum von nur 2,4 %. Dieser Prognose liegt die Annahme zugrunde, dass die einschränkenden Maßnahmen ab Mai

³ <https://www.ft.com/content/c0eddc35-9bab-44ff-9974-ebfdd8edee6f>

gelockert werden und sich die Weltwirtschaft im Laufe des Jahres beginnt zu erholen. Allerdings wird ebenfalls angenommen, dass die Ausnahmesituation, in der ein Abstandsgebot gilt, noch in das kommende Jahr hineinreicht. Das wiederum impliziert, dass auch größere Gruppenbildungen untersagt bleiben, da es ansonsten kaum möglich wäre, das Abstandsgebot auch durchzusetzen. Wenn Restaurants und Cafés annahmegemäß wieder öffnen, können sie entsprechend nur weniger Gästen Platz bieten und dürften entsprechend ihr Außer-Haus-Angebot erweitern. Für Dienstleistungen im Bereich Freizeit und Kultur, die einen Anteil von rund 4 % am Konsum haben, wird erwartet, dass sie zumindest teilweise und mit weniger Teilnehmern ihren Betrieb wieder aufnehmen. Für Betriebe, in denen das Abstandsgebot nicht durchgängig eingehalten werden kann, wird unterstellt, dass für entsprechende Arbeitsschritte Schutzkleidung, insbesondere Mund- und Nasenschutz bzw. gegebenenfalls Schutzmasken, eingesetzt werden kann.

In einigen Bereichen dürfte das mobile Arbeiten von Zuhause zunächst fortbestehen und Videokonferenzen dürften zahlreiche Dienstreisen ersetzen. Der Tourismus dürfte sich ab dem dritten Quartal erholen, da zu erwarten ist, dass Hotels Vorkehrungen zur Einhaltung des physischen Abstands treffen und zudem mit der baldigen Bereitstellung von Antikörpertests Menschen mit einer gewissen Immunität aufgeschobene Reisen nachholen oder bereits geplante Reisen antreten. Während die meisten Unternehmen ihre bestehenden Produktionspläne wieder aufnehmen, dürfte es auch kriseninduzierte Veränderungen geben. So spezialisieren sich bereits einige Maschinenbau- und Textilfirmen auf die Produktion von Maschinen und von Vlies für Masken, andere werden verstärkt ihre Produktion mit Blick auf die politisch angestrebte Klimaneutralität transformieren.

Insgesamt dürfte dabei deutlich weniger als die Hälfte des beobachteten Einbruchs der Wirtschaftsaktivität auf die seit Mitte März verhängten Kontaktbeschränkungen zurückzuführen sein; ein deutlich größerer Teil ist auf Produktions- und Absatzschwierigkeiten des Verarbeitenden Gewerbes zurückzuführen, zum einen wegen unterbrochener Lieferketten, zum anderen wegen geschwächter Nachfrage im In- und Ausland nach deutschen Produkten.⁴ Dies bedeutet aber auch, dass sich die besonders stark mit dem Ausland verflochtene deutsche Wirtschaft kurzfristig kaum ohne eine Erholung der Weltwirtschaft wird erholen können.

Würden die aktuell recht umfassenden physischen Kontaktbeschränkungen über einen dritten Monat hinweg ohne Lockerungen fortbestehen, so dürften die zusätzlichen ökonomischen Kosten allerdings überproportional höher ausfallen. Bei Unternehmen dürften dann zunehmend Insolvenzen auftreten, mit entsprechend negativen Folgen für die Beschäftigung, Einkommen sowie Konsum, und eine Nachfragebelebung könnte sich nicht unmittelbar in einer Wiederaufnahme der Wirtschaftstätigkeit niederschlagen. Die besonders betroffenen Bereiche der Gastronomie, der Hotels, des Nicht-Lebensmittelhandels sowie der Freizeit-, Sport- und Kulturdienstleister machen für sich genommen zwar nur rund 7 % der Bruttowertschöpfung aus. Von ihren Aktivitäten geht aber wiederum eine Nachfrage nach anderen Dienstleistungen wie Steuerberatung, IT, Reinigung oder Vermietung und nach Produkten des Produzierenden Gewerbes aus, die damit ebenfalls weiterhin geschwächt würden. In einer hoch arbeitsteiligen Marktwirtschaft reichen bereits kleine Impulse aus, um einen destabilisierenden Effekt zu erzeugen, da sich die Effekte fortsetzen und verstärken. Insgesamt wäre zu erwarten, dass ein dritter Monat mit umfassenden Schließungen im Dienstleistungsbereich trotz der bestehenden wirtschaftspolitischen Stützungsmaßnahmen direkt und indirekt einen zusätzlichen Rückgang des deutschen BIP im Jahresdurchschnitt 2020 um rund 1 % bewirkt.

⁴ Allerdings gibt es hier große regionale Unterschiede. Berlin mit einem hohen Anteil der Wertschöpfung in der Gastronomie wie im Freizeit- und Beherbergungsgewerbe dürfte relativ stärker von den Kontaktbeschränkungen getroffen sein; Baden-Württemberg dürfte relativ stärker vom Einbruch des Welthandels betroffen sein.

Noch schädlicher als eine länger anhaltende Kontaktbeschränkung wäre eine kurze Lockerung gefolgt von einer neuen, noch einmal längeren Phase von Kontaktbeschränkungen mit geschlossenen Betrieben in Einzelhandel und Gastronomie. Weil in einem solchen Szenario die Gesamtdauer der Umsatzausfälle und Betriebsschließungen in der Summe länger ausfallen würden, wäre auch mit größeren Ausfällen beim Bruttoinlandsprodukt zu rechnen.

Ein wichtiger Mechanismus, wie eine länger anhaltende oder sich wiederholende Schließzeit bei Einzelhandel und Gastronomie zu überproportional höheren gesamtwirtschaftlichen Kosten führen kann, ist der Arbeitsmarkt. In seiner aktuellen Prognose geht das IMK davon aus, dass durch die zahlreichen geplanten und getroffenen Maßnahmen zur Stabilisierung von Wirtschaft und Beschäftigung - analog zu der Erfahrung während der Großen Rezession⁵ - in einem best-case-Szenario die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungssicherung abermals weitgehend gelingt. Zwar macht sich die Covid-19-Krise auch auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar, allerdings wird der weitüberwiegende Teil des negativen Effekts auf den Arbeitsmarkt durch eine zeitweilige starke Reduktion der Arbeitszeit mit Hilfe des Einsatzes von Kurzarbeit und anderen Instrumenten der internen Flexibilität in nie da gewesenem Ausmaß aufgefangen.

Dabei ist die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungssicherung stark davon abhängig, dass für die ökonomischen Akteure durch einen realistischen Plan einer schrittweisen Lockerung der Kontaktbeschränkungen die Krisendauer realistisch abschätzbar, und ein Ende des Krisenzustands und damit verbunden eine daran anschließende wirtschaftliche Erholung ökonomisch vorstellbar sind. Mit jedem zusätzlichen Tag der umfassenden Einschränkung des öffentlichen Lebens in Deutschland über Anfang Mai hinaus steigt dabei das Risiko an, dass die Betriebe und die Beschäftigten die massiven Anstrengungen, die zu einer erfolgreichen Beschäftigungssicherung notwendig sind, nicht länger durchhalten und es zu einer zunehmenden Zahl an Entlassungen kommen wird. Ein umfangreicher Verlust von Beschäftigung wiederum hätte dann massive negative Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und würde so den Abschwung verstärken und eine schnelle Erholung unwahrscheinlich machen.

Im Extremfall könnte eine solche Entwicklung mit einer großen Pleitewelle einhergehen, in der viele Unternehmen, Ladengeschäfte und Restaurants dauerhaft vom Markt verschwinden sowie Neugründungen von Unternehmen verstärkt scheitern oder gar unterbleiben, da sie sich aufgrund der gestiegenen Unsicherheit nicht rechnen. Dann dürften die Folgen für den Arbeitsmarkt auch mittel- und langfristig negativ ausfallen. Der Verlust eines erheblichen Teils des eigentlich produktiven gesamtwirtschaftlichen Kapitalstocks würde die Gefahr einer negativen Pfadabhängigkeit für die zukünftige Arbeitsmarktentwicklung wahrscheinlicher machen. Eine gedämpfte, wenig dynamische Beschäftigungsentwicklung, eine Rückkehr sowie Verfestigung der Massenarbeitslosigkeit und negative Hystereseeffekte⁶ wären mittel- und langfristig zu befürchten.

Ein langes Anhalten der aktuellen, umfassenden Kontaktbeschränkungen könnte auch über den Bildungssektor größere volkswirtschaftliche Kosten entstehen lassen. Zwar macht sich die Schließung der Schulen nicht direkt im aktuellen BIP bemerkbar, sie schränkt jedoch erstens indirekt die Arbeitsfähigkeit erwerbstätiger Eltern ein und wirkt zweitens direkt negativ auf die Humankapitalbildung, insbesondere bei sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen. Beide Effekte dürften bei einer kurzen Schulschließung (wie in den drei Wochen vor den Osterferien) begrenzt bleiben, dürften sich mit längerer Dauer der Schließungen aber überproportional verstärken.

⁵ Siehe hierzu beispielsweise Herzog-Stein et al. 2018.

⁶ Zu den möglichen Ursachen von Hysterese bei der Arbeitslosigkeit siehe Røed 1997.

In der akuten Krisensituation, in der viele Betriebe ohnehin Kurzarbeit angemeldet haben, ist der Ausfall von berufstätigen Eltern im Produktionsprozess von zweitrangiger Bedeutung, zumal die Zahl betroffener Eltern gesamtwirtschaftlich überschaubar ist. Rund 17 % der 45 Mio. erwerbstätigen Personen in Deutschland lebten 2018 in Doppelverdienerhaushalten mit Kindern im Alter unter 13 Jahren oder waren alleinerziehend.⁷ Ein relevanter Teil davon dürfte in systemrelevanten Berufen arbeiten und damit Anspruch auf Notbetreuung haben, bei den anderen ist es oftmals zumindest über kürzere Zeit möglich, durch Nutzung von Urlaubstagen und ein flexibles Arbeitsumfeld die Beschäftigungsausfälle zu begrenzen. Über eine längere Zeit dürfte es allerdings auch hier schwierig werden, über Flexibilität im Arbeitsumfeld und in den Familien den Ausfall der Kinderbetreuung zu kompensieren. Auch hier dürften die negativen Effekte mit anhaltender Dauer des Betreuungsausfalls überproportional sein.

Gleiches gilt für die Humankapitalbildung. Die meisten Schulen in Deutschland sind nicht ausreichend vorbereitet, ihre Schülerinnen und Schüler digital zu unterrichten. In den drei Wochen vor den Osterferien dürfte es nur wenigen Schulen in Deutschland gelungen sein, ihren Klassen vollwertigen online-Unterricht anzubieten.⁸ Hierauf deutet auch die Tatsache, dass bisher lediglich 20 Millionen Euro aus dem seit August bestehenden 5-Mrd. Euro umfassenden Digitalpakt abgerufen wurden,⁹ der es den Schulen ermöglicht, nicht nur ihre WLAN-Anbindung zu verbessern, sondern auch Tablets und andere Geräte anzuschaffen. Gerade in sozialen Brennpunkten wäre eine solche Ausstattung erforderlich, damit Lernende im Fall einer erneuten Schließung oder Quarantäne im Verlauf der kommenden anderthalb Jahre in der Lage sind, das bereits existierende vielfältige Lernangebot zu nutzen und zügigen Feedback von den Lehrkräften zu erhalten. Ein Unterrichtsausfall von drei Wochen dürfte hier insgesamt verkraftbar sein. Sollten sich die Schulschließungen allerdings deutlich länger hinziehen, ist mit zunehmenden Lücken insbesondere bei Kindern aus sozial schwachen Familien zu rechnen.

3 Dynamik der Infektionsverbreitung

Zur Bewertung der Kosten und des Nutzens der Lockerung der Kontaktbeschränkungen ist neben einem Verständnis für die wirtschaftlichen Wirkungskanäle auch ein Verständnis des Verlaufs der Infektions-, Erkrankungs- und Todeszahlen in verschiedenen Szenarien notwendig. In der epidemiologischen Literatur werden für eine Grobabschätzung in der Regel so genannte SEIR (Susceptible-Exposed-Infectious-Recovered)-Modelle verwendet.¹⁰ Aus der Literatur zur SARS-CoV-2-Ausbreitung und IMK-interner Simulationen mit diesen Modellen mit derzeit in aktuellen Studien geschätzten Modellparametern¹¹ kann man folgende Schlussfolgerungen für den Infektionsverlauf ziehen:

⁷ Im Jahr 2018 gab es 692 000 Alleinerziehende mit Kindern unter 13, davon 400 000 in Teilzeit. Bei 3,5 Mio. Haushalten mit Kindern unter 13 Jahren waren beide Partner berufstätig.
https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/03/PD20_N012_122.html

⁸ Anekdotische Evidenz deutet darauf hin, dass nur wenige Schulen in Deutschland digitale Plattformen genutzt haben, um in den drei Wochen vor Ostern online-Unterricht anzubieten. Eine Studie aus Großbritannien stellte jüngst fest, dass zwar 27 % der Privatschulen, aber nur 2 % der öffentlichen Schulen im Vereinigten Königreich mit der Schülerschaft per Video kommunizierten (The Economist 2020).

⁹ <https://www.tagesspiegel.de/wissen/erst-20-millionen-euro-bewilligt-der-digitalpakt-fuer-schulen-kommt-kaum-voran/25460210.html>

¹⁰ Siehe exemplarisch etwa an der Heiden und Buchholz 2020 oder für einen Überblick Hethcote 2000. Für feinere Abschätzungen werden diese Modelle oft um Kontaktnetzwerke oder die Aufteilung der Bevölkerung in verschiedene Gruppen erweitert. Ein Kontakt in diesem Sinne ist nur dann gegeben, wenn eine Virusübertragung möglich oder wahrscheinlich ist, also bei entsprechender Nähe, Dauer und ohne Schutzausrüstung.

¹¹ So wird üblicherweise von einer Basisreproduktionszahl R_0 von SARS-CoV-2 in der Größenordnung zwischen 2,4 und 3,3 ausgegangen sowie einem Fall-Verstorbenen-Anteil von um 1 %. Vgl. Robert Koch Institut 2020.

- Ein einfaches Durchlaufenlassen der Infektion (ein hypothetisches Szenario ohne die erfolgten Kontaktreduzierungen seit Mitte März) führt schnell zu sehr vielen Infizierten, vielen Patienten in intensivmedizinischer Behandlung und einer fast sicheren Überlastung des Gesundheitssystems. Je nach genauer Annahme zur Basisreproduktionsrate R_0 (die angibt, wie viele andere Menschen im Durchschnitt von jeder infizierten Person angesteckt werden) wäre der Höhepunkt irgendwann im (Früh-)Sommer erreicht. Dabei könnte es bis dahin mehrere Hunderttausend Tote geben; unter gängigen Annahmen zur Sterblichkeit bei unverändertem Verhalten wären zum Höhepunkt mit täglich mehreren Zehntausend Toten zu rechnen. Da bei Überlastung des Gesundheitssystems die Sterblichkeit noch einmal deutlich höher ausfallen könnte und es auch zu einer massiven Gefährdung und Überlastung des Personals im Gesundheitssektor kommen würde, was am Ende auch zu einem Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Institutionen des Staates führen dürfte, sollte dieses Szenario unbedingt vermieden werden.
- Ein einfaches Aufheben der Kontaktbeschränkungen und eine Rückkehr zur Verbreitungsrate R_0 von vor Einführung der Maßnahmen bedeutet eine schnelle Rückkehr zu exponentiellem Infektionswachstum innerhalb von wenigen Wochen. In einem solchen Szenario wäre gegenüber dem einfachen Durchlaufenlassen der Infektion nicht viel gewonnen; bestenfalls könnte die Zeit genutzt werden, um die Kapazitäten im Gesundheitssystem aufzustocken. Angesichts der hohen Infektionsdynamik erscheint es allerdings unrealistisch, innerhalb kurzer Zeit die Kapazitäten im Gesundheitssystem ausreichend erweitern zu können, um die zu erwartende Infektionswelle zu bewältigen. Damit hätte eine solche Strategie kaum einen Vorteil: Die ökonomischen und sozialen Kosten der Kontaktbeschränkung wären angefallen, ohne einen großen Nutzen zu erreichen.
- Auch eine Strategie, die darauf setzt, nach Aufheben der Kontaktbeschränkungen einfach zu den Vor-Krisen-Verhaltensweisen zurückzukehren, ohne dauerhaft die Reproduktionsrate zu senken und stattdessen mit einer Wiedereinführung der Beschränkungen auf einen neuen Anstieg der Infektionen reagiert, würde bis ins Jahr 2021 hinein immer wieder Phasen der deutlichen Einschränkung der Aktivität wie in der zweiten März-Hälfte erforderlich machen. Die Zeiten mit Beschränkungen dürften hier sogar überwiegen. Die ökonomischen Kosten des teilweisen Shutdowns würden so im Zweifel sogar noch drastisch erhöht. Dies erscheint deshalb ebenfalls nicht als eine sinnvolle Strategie.

Da es gleichzeitig angesichts der engen Verflechtungen der deutschen Wirtschaft mit den Volkswirtschaften Europas und dem Rest der Welt nicht realistisch erscheint, Neuinfektionen völlig auszuschließen, bleibt als einzige – auch ökonomisch – sinnvolle Strategie, die Reproduktionsrate nachhaltig und bis zur Verfügbarkeit eines Impfstoffs niedrig und möglichst unter dem Wert von 1 zu halten. Während derzeit umstritten ist, welche genauen Maßnahmen die Reproduktionsrate wie stark senken und welchen Beitrag jenseits verordneter Maßnahmen Verhaltensänderungen der Bevölkerung spielen, ist damit eines klar: Eine einfache Rückkehr zu dem Leben und Wirtschaften wie vor Ausbruch der Corona-Pandemie wird es in den kommenden Monaten in Deutschland, wie auch anderswo, höchstwahrscheinlich nicht geben.

4 Politikschlussfolgerungen

In der Frage, wie schnell die Kontaktbeschränkungen aufgehoben werden sollten, folgt aus den obigen Überlegungen, dass die aktuellen Beschränkungen ökonomisch zwar sehr teuer sind, aber die (langfristigen) Kosten einer zu frühzeitigen Aufhebung noch größer wären. Eine vorschnelle Aufhebung der Beschränkungen würde das Risiko mit sich bringen, dass aufgrund

eines neuen Aufflammens der Infektionen innerhalb kürzester Zeit erneut harte Kontaktbeschränkungen für einen längeren Zeitraum verhängt werden müssten, was die ökonomischen Gesamtkosten drastisch in die Höhe treiben würden. Oder anders ausgedrückt: Die Kontaktbeschränkungen *nachhaltig* zu lockern ist wichtiger, als sie *schnell* aufzuheben.

Auch sollte in diesem Zusammenhang daran erinnert werden, dass für die Erholung der deutschen Wirtschaft eine Erholung des Verarbeitenden Gewerbes mindestens ebenso wichtig ist wie eine Erholung des stationären Einzelhandels und der Gastronomie. Eine vorschnelle Aufhebung von Kontaktbeschränkungen und Abstandsgebot, die zu einer Verschärfung der Infektionen und am Ende zu Produktionsstörungen führt, wie sie in Spanien und Italien erlebt wurden, wäre kontraproduktiv.

Für den Prozess der Lockerung der Kontaktbeschränkungen selber lassen sich in der hier gemachten ökonomischen und epidemiologischen Betrachtung drei grundsätzliche Schlussfolgerungen ableiten:

- Erstens sollten Lockerungen schrittweise und vorsichtig erfolgen. Dabei sollten jene Lockerungen der Kontaktbeschränkungen zunächst durchgeführt werden, die möglichst geringe Ansteckungsgefahren (und insbesondere geringe Gefahren für Risikogruppen) mit sich bringen und deren Aufrechterhalten zudem besonders hohe ökonomische und soziale Kosten verursachen.
- Zweitens sollte systematischer zusammengetragen und kommuniziert werden, über welche spezifischen und auf die einzelne Situation angepassten Maßnahmen wie etwa das Tragen von Schutzkleidung, Installationen von Barrieren und Plexiglasscheiben oder Zugangsbeschränkungen für Lokalitäten die Ansteckungsgefahren so verringert werden können, dass wirtschaftliche Aktivitäten wieder aufgenommen werden können.
- Drittens sollten alle notwendigen Ressourcen in Möglichkeiten des datenschutzkonformen Trackings und Nachverfolgens von Infektionsketten gesteckt werden.

Selbstverständlich ist, dass dabei das Design der konkreten Ausstiegsschritte sinnvoll nur in interdisziplinärer Zusammenarbeit erarbeitet werden kann.

Insbesondere beim Tracking und dem Nachverfolgen von Infektionsketten sollte besonders die EU-Perspektive mitbedacht und vorangetrieben werden. Wichtig ist hier, die nationalen Systeme kompatibel zueinander zu halten, um möglichst bald wieder den möglichst ungehinderten Grenzverkehr von Arbeitskräften zu ermöglichen, ohne neue, unentdeckte Infektionsketten zu riskieren. Außerdem ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wichtig, um Lieferketten innerhalb der EU wieder zu stabilisieren und für die nächsten Monate stabil zu halten. Die Gefahr, dass ein neuer Infektionsausbruch in einem EU-Mitgliedsland die Lieferung von Vorprodukten erneut unterbricht, ist insbesondere für die stark vernetzte deutsche Volkswirtschaft wichtig.

Angesichts der hohen ökonomischen Kosten der derzeit bestehenden Kontaktbeschränkungen sollte bei Ausgaben und Investitionen für den Infektionsschutz nicht gespart werden. In den allermeisten Fällen dürften die notwendigen Veränderungen an Lokalitäten oder Geschäftsabläufen, die notwendigen Investitionen in Infrastruktur sowie die Kosten flächendeckender Tests weit geringer sein als die Alternativkosten einer langen Fortsetzung sehr restriktiver Kontaktbeschränkungen.

Konkret ließen sich aus diesen Schlussfolgerungen folgende Maßnahmen ableiten:

- Testkapazitäten und Kapazitäten zur Nachverfolgung von Infektionsketten sollten schnellstmöglich ausgebaut werden; die Nutzung von Handy-Apps sollte dabei geprüft werden, allerdings aufgrund von Datenschutzüberlegungen möglichst ohne zentrale Speicherung von Kontakt- oder Bewegungsprofilen und zeitlich begrenzt. Denkbar wäre hier auch, den Zugang zu bestimmten Einrichtungen wie etwa Restaurants zunächst für jene zu lockern, die bereit sind, ihre Kontaktdaten zu hinterlassen.
- In allen Unternehmen sollten mit Nachdruck und kooperativ zwischen Geschäftsführung und Beschäftigten Maßnahmen für einen wirkungsvollen Infektionsschutz organisiert werden.
- In Einzelhandel, Gastronomie und derzeit geschlossenen Dienstleistern mit Kundenkontakt, wie Friseursalons, müsste geprüft werden, wie über den Einbau von Virusbarrieren, die Einhaltung des Abstandsgebots und die Nutzung von Schutzkleidung ein Betrieb mit möglichst begrenzter Infektionsgefahr möglich ist.
- Für den Bereich der Schulen und Kitas sollte – soweit möglich – durch Separation und Kohortierung bestimmter Gruppen zumindest ein teilweiser Betrieb wieder aufgenommen werden (etwa: Jede Klasse hat nur noch jeden zweiten Tag Unterricht bei klarer räumlicher Trennung von Klassen). Soweit dem Wiederhochfahren der Schulen und Kinderbetreuung mangelnde Infrastruktur (wie knappe sanitäre Einrichtungen, die die Separierung verhindern) im Wege stehen, sollten schnell und unbürokratisch Provisorien geschaffen werden.
- Soweit die Verfügbarkeit von Mund-Nasen-Schutz gegeben ist, sollte überprüft werden, inwieweit eine generelle Pflicht zum Tragen dieser einfachen Masken auf öffentlichen Wegen die Infektionsverbreitung begrenzen könnte.
- In den Fällen, in denen es akute Beschränkungen der verfügbaren Ressourcen gibt (etwa bei Atemmasken), ist ein schnelles Hochfahren der heimischen Produktion sinnvoll und sollte von der Regierung durch Großbestellungen und langjährige Lieferverträge gefördert werden. In der Übergangsphase sollten Maßnahmen wie etwa die Einführung von Maskenpflicht so abgestimmt werden, dass zunächst Bereiche mit größerer Bedeutung für eine Begrenzung der Verbreitung von SARS-CoV-2 (also Gesundheits- oder Pflegebereich) ausreichend versorgt sind.
- Denkbar und sinnvoll wäre ein regional abgestuftes Vorgehen bei der Lockerung der Kontaktbeschränkungen wie von Bofinger (2020) vorgeschlagen. So könnten Landkreise mit niedrigen Infektionszahlen, niedriger Infektionsdynamik oder weit vorangeschrittenen Maßnahmen für Infektionsschutz Einzelhandel, Schulen, Kindertagesstätten und Gastronomie schrittweise vor anderen Regionen wieder öffnen. Wichtig wäre hier allerdings, streng durchzusetzen, dass nur Menschen mit Wohnsitz in dem entsprechenden Landkreis in Einzelhandel und Gastronomie dort bedient werden, um neue interregionale Infektionsketten zu vermeiden. Zudem sollte auch in diesen Gebieten das Abstandsgebot weiter gelten. Eine solche vorgezogene Lockerung in einzelnen Regionen könnte nicht nur wichtige Erkenntnisse über wirkungsvolle Einzelmaßnahmen der Infektionsvermeidung geben, sondern auch die Zahl der Insolvenzen verringern.
- Ebenfalls sollte darauf vorbereitet werden, dass eine erneute, graduelle Verschärfung der Kontaktbeschränkungen notwendig werden könnte. Hier sollten insbesondere an den Schulen – auch nach einer (teilweisen) Öffnung – Verbesserungen in der digitalen Infrastruktur vorangetrieben werden. Zentral ist hier u.a. die Versorgung insbesondere wirtschaftlich benachteiligter Kinder und Jugendlicher mit Laptops oder Tablets sowie den dafür notwendigen Internetzugängen.

Angesichts der beschriebenen Infektionsdynamik und der Gefahr eines Wiederaufflammens der Epidemie scheint auch ökonomisch das Vorsichtsprinzip bei der Lockerung der

Kontaktbeschränkungen angebracht: Die Öffnung sollte nach und nach erfolgen und die notwendigen Maßnahmen zur Infektionsbegrenzung auf jeden Fall vor entsprechenden Lockerungen auf den Weg gebracht worden sein.

Um solche Maßnahmen allerdings in einer dezentral organisierten Wirtschaft auch rechtzeitig umzusetzen, ist eine schnelle und klare Kommunikation dieses Verfahrens notwendig, sodass etwa Einzelhändler die Zeiten der verordneten Schließung bereits zur Vorbereitung der Wiedereröffnung nutzen können. Bislang gibt es insbesondere in der Kommunikation einer Ausstiegs- oder Lockerungsstrategie von Seiten der Regierung noch Schwächen. So ist bislang nicht klar kommuniziert worden, unter welchen Bedingungen eine Lockerung zu erwarten ist. Über vorbereitende Maßnahmen einer Lockerung der Kontaktbeschränkungen gibt es keinerlei Aussagen. Ebenfalls wäre eine klare Aussage der Regierung wünschenswert, dass es in den kommenden Monaten keine vollständige Rückkehr zu dem Status-Quo-Ante vor der Krise kommen wird und bestimmte Bereiche wie Großveranstaltungen sich auf länger bestehende Beschränkungen einstellen werden müssen.

Eine klare Kommunikation könnte in der aktuellen labilen Lage nicht nur die Erwartungen der Unternehmen auf Absatzerholungen stabilisieren, sondern auch zu einer Beschleunigung der Umsetzung notwendiger Maßnahmen zur Infektionsverbreitung führen.

Darüber hinaus ergibt unsere ökonomische Analyse, dass die Lockerung der Kontaktbeschränkungen in Deutschland zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung dafür ist, dass die deutsche Wirtschaft möglichst unbeschadet durch die Corona-Krise kommt. Jenseits des bei der Debatte der Lockerung der Kontaktbeschränkungen derzeit besonders im Fokus stehenden Dienstleistungs- und Einzelhandelsbereichs besteht die Gefahr, dass durch negative Rückkoppelungen im internationalen Handel in den kommenden Monaten auch das Verarbeitende Gewerbe von der Nachfrageseite noch einmal unter Druck gerät. Wichtig wäre, alles zu tun, um den Europäischen Binnenmarkt zu stabilisieren. Hier wäre vor allem wichtig, ein Signal der Solidarität an die EU-Partner zu senden und eine weiter destabilisierende Staatsschuldenkrise im Euroraum zu begrenzen. Die von Bofinger et al. (2020) vorgeschlagenen Corona-Bonds wären hier ein sinnvoller Schritt. Außerdem sollte ein – nach Möglichkeit – international abgestimmtes Konjunkturpaket auf den Weg gebracht werden, um zum einen einen Beitrag Deutschlands zur Stabilisierung der Weltwirtschaft zu liefern, zum anderen die Schwäche der Exportnachfrage auszugleichen.

Literaturverzeichnis

an der Heiden, M. / Buchholz, U. (2020): Modellierung von Beispielszenarien der SARS-CoV-2-Epidemie 2020 in Deutschland. Unter Mitarbeit des Robert-Koch-Instituts.

Bofinger, P. (2020): Ein Konzept für einen regional differenzierten Corona-Ausstieg.

Bofinger, P. / Dullien, S. / Felbermayr, G. / Hüther, M. / Schularick, M. / Südekum, J. / Trebesch, C. (2020): Europa muss jetzt finanziell zusammenstehen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21. März.

Dullien, S. / Herzog-Stein, A.; Tober, S. / Hohlfeld, P. / Paetz, C. / Stephan, S. / Theobald, T. / Watzka, S. (2020): Virus-Pandemie stürzt Weltwirtschaft in tiefe Rezession. Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2020/2021. IMK Report Nr. 157, April.

Herzog-Stein, A. / Lindner, F. / Sturn, S. (2018): The German employment miracle in the Great Recession. The significance and institutional foundations of temporary working-time reductions. In: Oxford economic papers, Bd. 70, H. 1, S. 206–224.

Hethcote, H. W. (2000): The Mathematics of Infectious Diseases. In: SIAM Rev., Bd. 42, H. 4, S. 599–653.

Robert Koch Institut (2020): SARS-CoV-2 Steckbrief zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19). Robert Koch Institut. Online verfügbar unter https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html, zuletzt aktualisiert am 03.04.2020.

Røed, Knut (1997): Hysteresis in unemployment. In: Journal of economic surveys, Bd. 11, H. 4, S. 389–418.

The Economist (2020): Dealing with the virus. How covid-19 exacerbates inequality. 26. März.

Impressum

Herausgeber

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39,
40476 Düsseldorf, Telefon +49 211 7778-312, Mail imk-publikationen@boeckler.de

Die Reihe „IMK Policy Brief“ ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über:
https://www.boeckler.de/imk_5036.htm

ISSN 2365-2098



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Lizenz:
Namensnennung 4.0 International (CC BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.

Den vollständigen Lizenztext finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>

Die Bedingungen der Creative Commons Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Abbildungen, Tabellen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.
