

Die Staatshilfe für die Schweizer Luftfahrt sollte nicht gratis sein SEITE 18

Die Corona-Krise dürfte die Unterschiede zwischen starken und schwachen Bevölkerungsschichten verschärfen SEITE 19

Wie viel darf die Gesundheit kosten?

Der Nutzen des Lockdown kann den Einbruch der Wirtschaftsleistung um einige wenige Monate aufwiegen

CHRISTOPH EISENRING

Jedes Menschenleben ist einzigartig, da wird niemand widersprechen wollen. Entsprechend oft ist in diesen Tagen zu hören, die Gesundheit habe absolute Priorität, da müsse die Wirtschaft hintanstehen. Aber so einfach ist es nicht. So gibt der Deutsche Ethikrat, der die Regierung berät, zu bedenken, dass der gebotene Schutz menschlichen Lebens auch in der Corona-Krise nicht absolut gelte. Ihm dürften nicht alle Freiheits-, Wirtschafts-, Sozial- und Kulturrechte bedingungslos untergeordnet werden. Ein allgemeines Lebensrisiko sei von jedem zu akzeptieren. Der Ethikrat zeigt den Grundkonflikt auf: Es geht um ein Abwägen zwischen dem Nutzen der verordneten Massnahmen und den Schäden für die Lebenslage derjenigen, die von diesen betroffen sind.

In normalen Zeiten muss der Staat häufig solche Abwägungen treffen, wenn es etwa darum geht, wie viel es kosten darf, Personen vor Umweltschäden oder Unfällen zu schützen. Man könnte zum Beispiel jeden Strassenkilometer mit Leitplanken versehen, doch wäre das im Vergleich zum Nutzen, also der Zunahme der Verkehrssicherheit, wohl extrem teuer.

200 000 Franken pro Lebensjahr

Aber wann «lohnt» sich eine Massnahme gerade noch und wann nicht? Eine Studie aus dem Jahr 2016 untersuchte für die Schweiz, wie hoch die Zahlungsbereitschaft der Versicherten für medizinische Leistungen am Lebensende ist. Für eine Behandlung, die das Leben um ein Jahr in gutem Zustand verlängert, beträgt diese Zahlungsbereitschaft demnach rund 200 000 Fr. Ein ähnlicher Betrag folgt für die Schweiz aus einer OECD-Analyse von 28 Studien zur Zahlungsbereitschaft für Risikominimierungen in diversen Bereichen.

Damit kann man versuchen, den Nutzen des derzeitigen Lockdown zu schätzen. Der Ökonom Stefan Felder von der Universität Basel hat auf Anfrage berechnet, wie viele Lebensjahre die bisher durch das Coronavirus Verstorbenen in der Schweiz verloren haben. Er kommt im Schnitt auf 9,2 Jahre pro Person. Der Grund hierfür ist, dass die Verstorbenen ein mittleres Alter (die eine Hälfte war älter, die andere Hälfte jünger) von 82 (Männer) bzw. 84 (Frauen) hatten.

Aber Vorsicht: Diese Zahl wäre nur korrekt, wenn die an Covid-19 verstorbenen Menschen dieselbe Grundkonstitution hätten wie der Durchschnitt ihrer jeweiligen Altersklasse. Dies ist jedoch nicht der Fall: Ihr allgemeiner Gesundheitszustand war eher schlecht. Nur 2% der Verstorbenen hatten keine Vorerkrankung – die meisten hatten sogar mehrere. Statt der 9,2 verbleibenden Lebensjahre sei deshalb im Folgenden die Hälfte, also 4,6 Jahre, angenommen.

In einem zweiten Schritt geht es darum, zu schätzen, wie viele Menschen durch die Massnahmen gerettet werden. Hier tappt man ziemlich im Dunkeln. Wenn sich 60% der Schweizer Bevölkerung (8,5 Mio.) ansteckten und wiederum davon 1% an Covid-19 stürbe, wären dies 50 000 Tote. Dazu zwei Bemerkungen: Zum einen sterben in der Schweiz jährlich 67 000 Menschen. Covid-19 würde diese Zahl also um drei Viertel erhöhen. Dies scheint eher hoch gegriffen, da zum Beispiel nicht klar ist, ob die Personen am oder mit dem Coronavirus sterben, weil sie schon schwere Vorerkrankungen haben.

Zum anderen hat die Spanische Grippe vor gut 100 Jahren in der Schweiz 25 000 Menschenleben gekostet (weltweit 50 Mio.). Auf die heutige Bevölkerung hochgerechnet, wären das



Der Kampf gegen das Coronavirus ist ein Wettlauf gegen die Zeit.

JEAN-FRANÇOIS BADIAS / AP

rund 50 000. Damals fielen vor allem junge Menschen der Grippe zum Opfer, bei Covid-19 ist es umgekehrt.

Die Wirkung der derzeitigen Massnahmen, also die «Glättung der Kurve», besteht nun darin, dass man möglichst wenigen Patienten den Zugang zur Intensivstation verweigern muss. Nimmt man nun eine grosszügige Bandbreite von 25 000 bis 50 000 geretteten Personen, erhält man – multipliziert mit 4,6 – 115 000 bis 230 000 errettete Lebensjahre. Multipliziert man diese Jahre wiederum mit der Bereitschaft zur Zahlung von 200 000 Fr. je Lebensjahr, ergibt dies eine Bandbreite von 23 Mrd. bis 46 Mrd. Fr. Man kann diesen Nutzen nun dem Rückgang der Wirtschaftsleistung durch den Lockdown gegenüberstellen. So erhält man ein Gefühl dafür, ob die starken Freiheitseinschränkungen im Rahmen dessen sind, was wir in normalen Zeiten zu zahlen bereit sind, um Leben zu retten oder zu verlängern.

Strapazierte Geduld der Bürger

Der derzeitige Lockdown kostet die Schweiz rund 15 Mrd. Fr. an Wertschöpfung im Monat, wenn die Wirtschaft zu 75% ihres normalen Aktivitätsniveaus läuft. Ein Blick auf den Nutzen von 23 Mrd. bis 46 Mrd. Fr. zeigt, dass dieser nach sechs bis zwölf Wochen durch die rein wirtschaftlichen Kosten aufgewogen würde – wobei die psychosozialen Kosten durch Suizide, Alkoholismus und einen Anstieg der häuslichen Gewalt noch gar nicht berücksichtigt sind.

Man mag sich fragen, ob solche Berechnungen angesichts einer nationalen Krise nicht Erbsenzählerei sind. Er sehe die Aufgabe des Gesundheitsökonomens darin, auf die Opportunitätskosten hinzuweisen, sagt Felder im Gespräch. Sein Kollege Tilman Slembeck von der ZHAW School of Management and Law in Winterthur stimmt grundsätzlich zu, hält aber von solchen Kalkulationen derzeit wenig. Zum einen löse das Aufrechnen von wirtschaftlichen Kosten und Nutzen bei vielen massiven Widerwillen aus. Zum anderen seien die Unsicherheiten gerade bei den Todesraten mit und ohne Massnahmen einfach zu gross. Slembeck hält es deshalb nicht für zielführend, Spekulationen mit Zahlen zu untermauern.

Man könnte noch einen Punkt hinzufügen: Möglicherweise kann man die bisherigen Studien zu Zahlungsbereitschaften nur bedingt auf die jetzige Situation anwenden. Beim Coronavirus handelt es sich um einen singulären Schock. Dies und die Bilder des überforderten Gesundheitswesens in der Lombardei könnten die Zahlungsbereitschaft über das übliche Mass hinaus erhöht haben. Allerdings stiege der Nutzen selbst bei einer allfälligen Verdoppelung nicht ins Unermessliche und würde die Geduld der Bürger nicht ewig wahren.

Slembeck hält es mit dem Deutschen Ethikrat und dessen Forderung nach der permanenten Kontrolle der Verhältnismässigkeit. Trotz ihrer unterschiedlichen Herangehensweise kommen Slembeck und Felder letztlich aber zu sehr ähnlichen Schlüssen. Für Felder ist klar, dass es längst nicht mehr um ein Alles oder

Sollte der Bundesrat die Massnahmen sogar noch verschärfen, würden die Kosten in die Höhe schiessen.

Nichts geht. Im Vordergrund steht für ihn eine graduelle Öffnung der Schulen und der Wirtschaft.

Dazu gehört für beide Ökonomen ein fortgeführter Schutz der Risikogruppen, also der Pensionierten und Menschen mit reduzierter Immunabwehr. Wichtig ist auch eine bessere Ausrüstung von Angestellten in Alters- und Pflegeheimen. Wenn dies gelingt, kann man den Gesunden «mehr Auslauf» geben, wobei uns Social Distancing und Hygienemassnahmen wohl lange begleiten werden.

Aus der Diskussion wird zweierlei deutlich: Sollte der Bundesrat die Massnahmen sogar noch verschärfen und einen fast vollständigen Stillstand verordnen, wie er in Italien oder Spanien gilt, würden die Kosten in die Höhe schiessen. Das Gebot der Verhältnismässigkeit würde kaum noch erfüllt. In diesem Fall würde sich die Wirtschaftsleistung

im Vergleich zum Zustand vor der Krise wohl halbieren, was einen Ausfall von 30 Mrd. Fr. pro Monat bedeutete.

Zweitens muss man aber auch aufpassen, dass man die Massnahmen nicht zu rasch zurückfährt. Die Ökonomen Martin Eichenbaum, Sergio Rebelo (beide Northwestern University) und Mathias Trabandt (FU Berlin) haben in ihrem Modell für die USA untersucht, was passiert, wenn man schon nach zwölf Wochen sämtliche Massnahmen sausen lässt. In diesem extremen Szenario erholt sich zwar der Konsum. Doch durch die vermehrten Kontakte infizieren sich wieder mehr Menschen, und entsprechend nehmen auch die Todesfälle rasch zu.

Dies beobachten die Menschen und verringern erneut ihre Aktivitäten. Sie arbeiten und konsumieren weniger, um sich nicht anzustecken. Es kommt in diesem Szenario zu einem neuerlichen Einbruch der Wirtschaftsleistung. Eine zweite Welle sei für Pandemien zwar typisch, erklärt Slembeck. Weil zu diesem Zeitpunkt aber bereits ein Teil der Bevölkerung immun sei, falle sie jeweils weniger heftig aus. Zudem seien Hygiene und Social Distancing dann schon eingeübt, was die wirtschaftlichen Folgen mindere.

Der 19. April ist nicht sakrosankt

Insgesamt muss die Politik einen Mittelweg finden. Die Neuansteckungen sollten in der Schweiz weiter sinken, Epidemiologen sprechen von niedrigen dreistelligen oder sogar zweistelligen Zahlen, bevor man Schritte zu einer Normalisierung machen kann. Um allerdings Klarheit über die Wirkungen der Massnahmen zu erhalten, kommt man um das Testen einer repräsentativen Stichprobe der Gesamtbevölkerung nicht herum.

Stellen sich die Fortschritte in den nächsten drei bis neun Wochen ein, scheint dies verhältnismässig – jedenfalls wenn man sich grob auf obige Kosten-Nutzen-Analyse stützt. Der 19. April ist somit nicht sakrosankt – aber die Regierung sollte der Bevölkerung bis dahin eine Perspektive für die Normalisierung skizzieren. Der Deutsche Ethikrat ist hier erfrischend klar: Es brauche nicht nur einen handlungsfähigen Staat, sondern die Situation sei mittel- und langfristig nur mit einer funktionierenden Marktwirtschaft zu bewältigen.

Der 5G-Ausbau muss warten

Beim Bund spielen sich die Verantwortlichen den Ball zu

STEFAN HÄBERLI

Was wäre passiert, wenn das Schweizer Stimmvolk 2002 eine fiktive «Lebensqualitätsinitiative» angenommen hätte, die den damals neuen Mobilfunkstandard 3G verboten hätte? Zunächst wenig, schreibt die Denkfabrik Avenir Suisse in einem neuen Papier. Denn das Telefonieren und Versenden von SMS funktionierte auch mit 2G einwandfrei. Doch mit der Lancierung des iPhones und dem Durchbruch des Smartphones ab 2007 hätte sich dies geändert. Den Grundstein dafür legte nämlich 3G. Erst heute wissen wir also, worauf die Schweizer mit einem Moratorium verzichtet hätten: etwa die SBB-App, Whatsapp oder Google Maps.

Schweizer Sicherheitsmarge

Das Gedankenexperiment schlägt eine Brücke in die Gegenwart. Auch die positiven ökonomischen und gesellschaftlichen Effekte von 5G lassen sich kaum vorhersehen. Sicher ist nur, dass das Potenzial beträchtlich ist. Der Bund dürfe sich nicht länger vor seiner Verantwortung drücken, fordert Avenir Suisse. Was damit gemeint ist, lässt sich am besten an einem Beispiel veranschaulichen: Im November 2019 trat die Arbeitsgruppe «Mobilfunk und Strahlung» in Bern vor die Medien. Das Gremium unter der Ägide des Bundesamtes für Umwelt (Bafu) hielt fest, dass die geltende Obergrenze (Immissionsgrenzwert) den Schutz der Bevölkerung vor Mobilfunkstrahlung gewährleiste.

Das war brisanter, als es sich anhört. Denn die Schweiz kennt anders als viele andere Länder eine Sicherheitsmarge. Swisscom, Sunrise und Salt müssen zusätzlich zum «eigentlichen» Grenzwert einen strengeren Anlagegrenzwert einhalten. Dieser lässt sich laut der Expertengruppe nicht mit wissenschaftlich nachgewiesenen Gesundheitsgefahren begründen. Der Sicherheitsabstand basiere auf dem Vorsorgeprinzip.

Der Bericht gab dem Bund Argumente in die Hand, den Sicherheitsabstand zu verringern und den Anlagegrenzwert zu erhöhen. Falls dies nicht geschehe, verzögere sich der Aufbau eines leistungsfähigen 5G-Netzes um rund 20 Jahre. Damit waren die Fakten für die Güterabwägung «Lockerung des Strahlenschutzes contra Verzögerung des 5G-Ausbau» auf dem Tisch. Doch seit vier Monaten herrscht Funkstille. Was ist da los? Ein Bafu-Sprecher teilt mit, man habe den Bericht dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Uvek) abgeliefert. Das Uvek prüfe ihn nun und werde über das weitere Vorgehen entscheiden. «Es ist nicht Aufgabe des Bafu, in dieser Angelegenheit einen Entscheid zu fällen.»

«Politische Sorgfalt nötig»

Beim Uvek heisst es wiederum, über eine allfällige Anpassung der Verordnung entscheide nicht das Uvek, sondern der Bundesrat. Im Umgang mit dem Thema brauche es die «nötige politische Sorgfalt». Das Parlament habe eine Lockerung des Strahlenschutzes in der Vergangenheit zwei Mal abgelehnt. Und der Ständerat habe mit der Annahme einer Motion zusätzliche Abklärungen verlangt.

Zu den wenigen Parlamentariern, die sich öffentlich für mehr Tempo beim 5G-Ausbau einsetzen, gehört FDP-Nationalrat Christian Wasserfallen. Der Berner gehört der Fernmeldekommission an. Diese habe sich in einer Sitzung im Januar mit dem Bericht der Bafu-Expertengruppe befasst. Die Kommission habe damals den Bundesrat in einem Brief aufgefordert, endlich Stellung zu beziehen, sagt Wasserfallen.