

Karl Farmer

Ökonomie versus Gesundheit? Die Rolle wirtschaftsschädigender Lockdowns

Economy vs. Health? The Role of Economically Damaging Lockdowns

Zusammenfassung

Zur Eindämmung der Corona-Pandemie – gemeinhin als Staatsaufgabe gesehen – hatte die Politik idealerweise zwischen Aufrechterhaltung intensiv-medizinischer Krankenversorgung und wirtschaftlichem Wohlergehen abzuwägen. In den vier Viruswellen kam es jedes Mal zu landesweiten Lockdowns, abgefedert durch steuergeldfinanzierte Ausgleichszahlungen an betroffene Wirtschaftszweige und Kurzarbeitsbeihilfen. Das war in der pandemiebedingt stärkeren ‚Verwicklung‘ von Wissenschaft und Politik die wissensmäßig weniger anspruchsvolle Reaktion der Politik, die überdies wegen Pfadabhängigkeit und versunkenen Kosten, Aktivitätsbias und vorübergehenden Vorteilsfallen immer wieder angewendet wurde.

Schlüsselwörter: COVID-19-Pandemie, Ansteckungsexternalität, Lockdowns, Wissensprobleme

Abstract

In order to contain the Corona pandemic – commonly seen as a task for the state – policymakers ideally had to balance the maintenance of intensive medical care with economic well-being. In each of the four waves of the virus, there were nationwide lockdowns, cushioned by taxpayer-funded compensation payments to affected industries and short-time work subsidies. This was the less knowledge-demanding policy response in the pandemic's greater 'entanglement' of science and policy, moreover, it was applied repeatedly because of path dependence and sunk costs, activity bias, and temporary advantage traps.

Keywords: COVID-19 pandemic, infection externality, lockdowns, knowledge problems

ao. Univ.-Prof. i. R. Dr. Karl Farmer
Universität Graz
Institut für Volkswirtschaftslehre
Universitätsstraße 15/F4, A-8010 Graz
karl.farmer@uni-graz.at

Einleitung

Politiker und Bürger in Europa und Nordamerika wurden im 1. Quartal 2020 vom Coronavirus SARS-Cov-2, das die Krankheit COVID-19 auslöst, auf dem falschen Fuß erwischt: Es war – wie die Ökonomen sagen – ein exogener Schock, mit dem man nicht wirklich gerechnet hatte. Nach anfänglicher Nonchalance und darauffolgender Schockstarre wurden ab Mitte März 2020 von den Regierungen mehr oder minder schnell relativ grobe Lockdowns des wirtschaftlichen (und sozialen) Lebens verfügt, welche massive finanzielle Verluste in den Unternehmen und Haushalten auslösten.¹ Die Arbeitslosenzahlen schnellten in bisher unbekannte Höhen, sektorspezifische Unternehmenszusammenbrüche standen im Raum, während die Defizite in den öffentlichen Haushalten unter dem Motto ‚Koste es, was es wolle‘ gewaltig anschwellen. Die Ausgangssperren und Lockdowns sollten die Überlastung der Intensivstationen in den Krankenhäusern verhindern. Die Drohung des Zusammenbruchs der öffentlichen Krankenversorgung hatte gegenüber massiven wirtschaftlichen Verlusten gesiegt: Anders als Thomas Assheuer² suggerierte, wurden nicht Alte und mit Vorerkrankungen Behaftete dem Kapitalismus geopfert, sondern die Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung und das damit verbundene (finanzielle) Wohlergehen dem Erhalt der öffentlichen Krankheitsbekämpfung. Und das ist in den drei folgenden Infektionswellen (in Österreich) so geblieben, und zwar dann, wenn die Neuinfektionszahlen erneut exponentiell zunahmen. Gingen die Neuinfektionen zurück, nahm die Politik vorher verhängte Einschränkungen zurück, um den Wirtschaftsmotor wieder ins Laufen zu bringen und der Bevölkerung ein Leben in der „neuen Normalität“ zu ermöglichen.³

Während der ersten beiden Infektionswellen in 2020 war noch keine Impfung verfügbar. Mit der behördlichen Zulassung von Impfstoffen Ende 2020 gelang im Laufe von 2021 die weitgehende Durchimpfung der älteren und mit anderen

Krankheiten behafteten Bevölkerung, allerdings bis dato (Juni 2022) nur etwa 70% der Gesamtbevölkerung.⁴ Der mehrmalige Wechsel von groben Lockdowns zu relativ geringen Einschränkungen mit Phasen wirtschaftlicher Erholung – besonders 2021 – provoziert die Frage, die in diesem Beitrag behandelt wird: Warum haben die meisten Regierungen bei rasant steigenden Infektionszahlen mehrmals zu den groben Lockdowns gegriffen und die damit verbundenen wirtschaftlichen Verluste ohne schwere Bedenken in Kauf genommen?

Die Entfaltung der Antwort auf diese Frage strukturiert den Inhalt dieses Beitrags. Im ersten Abschnitt wird der Trade-off zwischen ordnungsgemäßer Schwerkrankenversorgung und wirtschaftlichen Verlusten thematisiert und wie der Staat, der gemeinhin für den Schutz der Gesundheit verantwortlich zeichnet, idealerweise die sogenannte Ansteckungsexternalität internalisieren hätte sollen: Ein einheitlicher Steuersatz auf infektionsrisikobehaftete Aktivitäten hätte ohne Lockdowns die Überlastung der Spitalskapazitäten verhindert.

Aber keine Regierung der Welt hat diese Lösung umgesetzt, sondern man hat zu mehr oder minder strikten Command-and-Control Maßnahmen mit relativ groben Eingriffen in die Wirtschaft und Gesellschaft gegriffen. Um diese Art der Politikreaktion auf die Pandemie zu erklären, wird die reine Ökonomik verlassen und im nächsten Abschnitt die pandemiebedingte stärkere ‚Verwicklung‘ von Wissenschaft und Politik in Anlehnung Richard Wagners „Entangled Political Economy of Public Health“⁵ betrachtet.

Zu Beginn der Pandemie im Frühjahr 2020, als große Unsicherheit bezüglich der Gefährlichkeit des neuartigen Virus und der Empfänglichkeit verschiedener Bevölkerungsgruppen für das Virus bestand, stimmten die Ziele der regierenden Politiker und breiter Bevölkerungsschichten wohl weitgehend überein. Erstere waren bestrebt, das menschliche Leid, das direkt aus der Infektion und indirekt aus den Maßnahmen zur Einschrän-

kung der Virusverbreitung resultierte, zu minimieren, aber man besaß für das Erreichen dieses umgreifenden Ziels – trotz des starken Einbezugs wissenschaftlicher Experten – nicht das dafür nötige Wissen. Breitflächige Lockdowns waren da die wissensmäßig weniger anspruchsvolle Eindämmungsmaßnahme, wie im Gefolge von Scott Scheall und Parker Crutchfield⁶ im nächsten Abschnitt ausgeführt wird.

Offen bleibt dabei die Frage, warum die großen Lockdowns auch in den nachfolgenden Viruswellen nach jeweiligen Lockerungen wieder verhängt wurden, obwohl ökonomische Untersuchungen die Wirksamkeit von breiten Lockdowns zur Verbreitungseindämmung in Frage gestellt hatten. Die Antwort darauf wird im letzten Abschnitt in Anlehnung an Phillip Magness und Peter Earle⁷ mit Hilfe von Pfadabhängigkeit und versunkenen Kosten, dem Aktivitätsbias der Politik und Gordon Tullocks vorübergehenden Vorteilsfallen⁸ gegeben.

Intensivbetreuung versus wirtschaftliche Verluste und die Ansteckungsexternalität

COVID-19 war ein negativer Produktivitätsschock,⁹ der auch ohne die von Regierungen ergriffenen Eindämmungsmaßnahmen Menschenleben gekostet und wirtschaftliche Verluste verursacht hätte. Daher war die Frage nur, wie der Verlust an Menschenleben und Vermögen möglichst niedrig gehalten werden konnte. Dabei stand die Politik einem Trade-off zwischen Aufrechterhaltung der intensivmedizinischen Versorgung und massiven Verlusten wegen staatlicher Einschränkungen des normalen Wirtschaftslebens gegenüber: weniger intensiv-medizinisch behandelte Patienten nur mit höheren ökonomischen Kosten. Ein alles wissender und allein das Gemeinwohl anvisierender gesundheitspolitischer Planer würde die Virus-Eindämmungsmaßnahmen so setzen, dass bei vorgegebener Zahl von Intensivbetten die wirtschaftlichen Verluste minimal sind. Aber – so könnte man einwenden – reduzieren die Bürger

aus Furcht vor Ansteckung nicht ohnedies selbsttätig ihre wirtschaftlichen und sozialen Kontakte und tragen so von sich aus zur Eindämmung der Virusinfektion bei?

Die Antwort der Wohlfahrtsökonomik ist: Sie tun es dann nicht, wenn individuelle Handlungen (negative) externe Effekte erzeugen, die von den herrschenden Marktpreisen nicht widerspiegelt werden. Wenn sich eine Person mit dem Virus infiziert, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass diese Person andere infiziert. Zieht die betrachtete Person die Infektion anderer in ihrem Nutzen-Kosten-Kalkül nicht mit ein, entsteht eine Ansteckungsexternalität, die dazu führt, dass der private (Grenz-) Nutzen geringer als der soziale (Grenz-) Nutzen infektionsrisikovermeidender Aktivität ist. Als Folge engagiert sich die Person in zu wenig risikovermeidender Aktivität und trägt so zu ineffizient starker Krankheitsausbreitung und Todesfällen bei. Es kommt zu einem „Marktversagen“, das aus wohlfahrtsökonomischer Sicht durch einen politisch-behördlichen Eingriff korrigiert werden muss. Dabei ist zu beachten, dass die negative Ansteckungsexternalität und die Kosten, sie zu internalisieren, d.h. den Verursachern zuzurechnen, individuell verschieden sind. Es ist kein Geheimnis, dass die Morbiditäts- und Mortalitätsrisiken für Jüngere und Gesundere wesentlich geringer sind als für Ältere und Kranke. Andererseits sind die Grenzkosten der erzwungenen Einschränkung privater wirtschaftlicher Aktivität Jüngerer und Gesunder wesentlich stärker ansteigend als Älterer und Kranker. Denn Jüngere und Gesunde sind stärker im Arbeitsprozess und in der Berufsausbildung tätig als Ältere und Kranke, und daher nehmen die zusätzlichen Kosten von 1% mehr risikovermeidender Aktivität (= Grenzkosten) stärker zu als bei den nicht mehr im Arbeitsprozess oder in der Ausbildung befindlichen Personen. Andererseits ist der soziale Grenznutzen risikovermeidender Aktivität der Älteren und Kranken deutlich höher als bei den Jungen und Gesunden, da im Bereich der Älteren und Vorerkrankten die Gesundheitsbeeinträchti-

gungen der Virusverbreitung viel gravierender als bei den Jüngeren und Gesunden sind. Wenn in einer Gesellschaft Jüngere und Ältere interagieren, dann ermittelt man den mit den Bevölkerungsanteilen gewogenen Durchschnitt der sozialen Grenznutzen und der Grenzkosten risikovermeidender Aktivität der Älteren und Vorerkrankten wie der Jüngeren und Gesunden, und setzt den Steuersatz auf risikosteigernde Aktivität dort fest, wo die durchschnittlichen Grenzkosten den durchschnittlichen sozialen Grenznutzen gleich sind. Dieser Steuersatz implementiert das soziale Optimum und internalisiert die Ansteckungsexternalität, d. h. rechnet sie den individuellen Verursachern zu. Der für Ältere und Vorerkrankte wie für Jüngere und Gesunde gleiche Steuersatz hat wegen der unterschiedlichen Grenzkosten der beiden Bevölkerungsgruppen zur Folge, dass die Älteren und Vorerkrankten ihre risikosteigernden Aktivitäten ohne Lockdowns viel stärker einschränken als die Jüngeren und Gesunden.

Aber keine Regierung dieser Welt hat die Ansteckungsexternalität auf diese kostenminimierende Weise korrigiert. Behördliche Anordnungen, zu Hause zu bleiben (Ausgangssperren) und ein Herunterfahren der Produktion und Distribution nicht lebensnotwendiger Güter und Dienste, kombiniert mit einer Vielzahl von Regulierungen, welche Branchen in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen ihren Betrieb weiterführen durften, halfen zwar bei der Eindämmung der Virusausbreitung, aber zu deutlich höheren als minimalen Kosten, insbesondere dann, wenn man die Ausgleichszahlungen aus dem staatlichen Budget für vom Lockdown betroffene Wirtschaftszweige und die Kurzarbeitsbeihilfen¹⁰ mitberücksichtigt. Dass man diese kostspieligen Eindämmungsmaßnahmen gewählt hat,¹¹ dafür hat nach Richard Wagner die stärkere „Verwicklung“ („Entanglement“) von Wissenschaft und Politik im Zuge der Pandemie eine Rolle gespielt.

Die pandemiebedingte Verwicklung von Wissenschaft und Politik

Jahre vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie waren Epidemiologen, Virologen und Infektiologen in Medien und als Politikberater praktisch nicht präsent. In Fachzeitschriften und in wissenschaftlichen Gutachten für Regierungen wurde zwar vor einer bevorstehenden Pandemie gewarnt und Pläne zu ihrer Bekämpfung entwickelt, aber in der Öffentlichkeit und in der Politik spielten diese keine Rolle. Die erwähnten Teilgebiete der Medizin folgten den Regeln einer zuerst von Michael Polanyi¹² in Grundzügen und dann von Gordon Tullock¹³ vertieft beschriebenen „Republic of Science“. Ihr Haupteckungsmerkmal ist Wissensgenerierung durch ungeplanten Wettbewerb zwischen Wissenschaftlern um Anerkennung in ihrem Fach. „The Republic of Science is governed by interaction among scientists engaged in process of offering conjectures about causal processes and in efforts to refute conjectures while knowing that reality is exceedingly complex“¹⁴. Die Interaktionen zwischen Wissenschaftlern sind „dyadisch“¹⁵, kommen freiwillig und ex ante zum wechselseitigen Vorteil zustande. Innerhalb der Wissenschaft wird diskutiert, nicht debattiert, wie Frank Knight¹⁶ feststellte.

Die Republic of Science kennt idealerweise keine Verwicklung zwischen Wissenschaft und Politik. „Entanglement is a network-based concept wherein the nodes associated with science have connections with the nodes associated with politics“¹⁷. Inhaltlich relevant wird diese formale Definition, wenn es um die Intensität der Beziehungen zwischen Politik und Wissenschaft geht. Diese Beziehungen werden intensiv, wenn wissenschaftliche Einsichten von allgemeinem, öffentlichem Interesse sind, wie das bei COVID-19 der Fall ist.

Im Unterschied zur Republic of Science sind die Beziehungen zwischen Wissenschaft und Politik nicht mehr dyadisch, sondern triadisch, d. h. es sitzt ein mit Gewaltmonopol ausgestatteter Dritter am Tisch. Es herrscht nicht mehr Diskussion, son-

dern Debatte zwischen Wissenschaftlern und Politikern. Während die Diskussion in der Republic of Science praktisch ohne Auditorium stattfindet, vollzieht sich die Debatte bei Verwicklung von Wissenschaft und Politik vor den Augen der medialen Öffentlichkeit. Im demokratischen Wettbewerb der Politiker um Machterhalt bzw. Machtgewinn geht es nicht mehr um das Lösen wissenschaftlicher Rätsel, sondern um das Formulieren einer Strategie zur Pandemieeindämmung, die mehrheitlich bei Meinungsumfragen und Wahlen unterstützt wird. Das Auditorium dabei ist die breite Bevölkerung, die nicht an dem für Laien schwer zugänglichen wissenschaftlichen Erkenntnisprozess interessiert ist, sondern an möglichst intuitiv zugänglichen Einsichten. „Public discourse is mostly superficial in that political officials are not trying to answer a question. They already know what they want, which is to keep sufficient public support on their side. Their task is to hold power against electoral challenge in a political situation where the electorate consists mostly of nonexperts who look for intuitively appealing answers without being bothered by scientific intricacies“¹⁸.

In diesem Zusammenhang ist Vilfredo Pareto¹⁹ Unterscheidung zwischen logischen und nicht-logischen Aktionen bedeutsam: Im privaten Marktbereich kommt es zu logischen Aktionen, indem die Akteure Handlungsmöglichkeiten erkunden, zwischen diesen Möglichkeiten entscheiden und die Konsequenzen der Entscheidung tragen. Im öffentlichen Nicht-Marktbereich sind Aktivitäten nicht-logisch in dem Sinn, dass sie mit einer „Lösung“ beginnen „and seek to find a justification compelling to a sufficient number of the electorate“²⁰.

Das Nichtwissen staatlicher Entscheidungsträger und grobe Lockdowns als geringere Wissensbürde

Die stärkere Verwicklung von Wissenschaft und Politik im Zuge der COVID-19-Pandemie macht deutlich, dass Politik den wissenschaftlichen Diskurs verändert und Expertenwissen politische

Entscheidungen mitbeeinflusst. Aber wie kommt es zu politischen Entscheidungen, wenn mehrere Entscheidungsmöglichkeiten bestehen? Hier kommt konstitutionelles Unwissen (Ignoranz) der politischen Entscheidungsträger ins Spiel, wie Scott Scheall und Parker Crutchfield in einer Fallstudie zur Corona-Politik demokratisch gewählter Regierungen in Europa und Nordamerika betonen. „The fundamental problem of politics is that even if policymakers' motivations align with their constituents' interests, policymakers may not possess the knowledge necessary to deliberately realize relevant policy objectives“²¹ (kursiv im Original). Dieses Un- bzw. Nichtwissen der staatlichen Entscheidungsträger geht logisch dem Problem, dass Politiker nicht im Interesse der Wähler handeln, vor. Denn wenn sie nicht oder nicht genügend wissen, ob und wie gerade drängende gesellschaftliche Probleme gelöst werden können, werden sie sich für Handlungsoptionen entscheiden, die wissensmäßig weniger anspruchsvoll erscheinen. Das schließt auch das Wissen bzw. Unwissen ein, wie Entscheidungen durchgesetzt werden können. Auch hierbei ist zu erwarten, dass Entscheidungen, die ex ante als leichter durchsetzbar erscheinen, gegenüber Entscheidungen, die schwerer durchsetzbar sind und/oder höheres Wissen erfordern, zum Zug kommen. Scheall und Crutchfield argumentieren „that when policymakers know that they do know enough to realize a policy objective in constituents' interests, but know that they know enough to engage in a media charade to appear to be pursuing constituent-minded objectives, policymakers will tend to flatter to deceive their constituents“²² (kursiv im Original). In anderen Worten: Staatliche Entscheidungsträger geben vor, im Bürgerinteresse zu handeln, wohl wissend, dass nur wenige Bürger zwischen der vorgegebenen und einer ernsthaften Zielverfolgung unterscheiden können und dass für einige die vorgegebene Zielverfolgung ebenso wichtig ist wie die ernsthafte. Angewandt auf Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie folgt daraus, dass „policy responses to COVID-19 have been more political

theater than earnest attempts to realize constituent-minded objectives”²³.

Was aber ist ein ernsthaftes Ziel für staatliche Entscheidungsträger im Zuge der Pandemieeindämmung? Nach Scheall und Crutchfield ist dies “trying to minimize overall (or all-things-considered) human suffering from both the virus itself and policy responses to it”²⁴ (kursiv im Original). Wissen die Entscheidungsträger jedoch nicht genug bzw. können sie nicht genug wissen, um dieses umfassende Ziel zu verfolgen, dann wissen sie doch genug, um mit Unterstützung der Medien (und politik-naher Wissenschaftler) den Anschein zu erwecken, sie verfolgten das allgemeine Bürgerinteresse (z. B. „für Österreich“). Selbst wenn die staatlichen Entscheidungsträger ernsthaft das allgemeine Bürgerinteresse verfolgt haben, was zu Beginn der Pandemie im März 2020 sicher der Fall war, waren es die hohen Wissensanforderungen des Versuchs, das menschliche Leid durch das Virus und die Maßnahmen zu seiner Bekämpfung insgesamt zu lindern, welche die Politik dazu veranlasste, wissensmäßig weniger anspruchsvolle Eindämmungsmaßnahmen zu wählen. “Ignorance is ... the fundamental factor in any explanation of the policy decisions taken in the wake of the pandemic, especially the near-unanimous decisions of policy makers to lock economies down and to issue *de facto* (if not necessarily *de jure*) compulsory stay-at-home orders for all but ‘essential’ workers instead of engaging in more limited, and focused, virus containment and patient-protection strategies”²⁵. In der Tat: Angesichts des in der westlichen Welt neuartigen Virus, seiner schnellen Ausbreitung von China nach Europa und der in Europa ungenügenden Infrastruktur, seine Ausbreitung zu verfolgen, waren die Wissensanforderungen an die politischen Entscheidungsträger, sowohl die direkten Gesundheitsbeeinträchtigungen des Virus als auch die sozio-ökonomischen Effekte der Virus-Eindämmungsmaßnahmen zu minimieren, enorm.

Da diese Effekte für die politischen Entscheidungsträger nicht mit den eigenen Sinnesorga-

nen beobachtbar sind, waren und sind sie auf die Erkenntnisse der Naturwissenschaften, der Medizin, der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften und der Statistik angewiesen. Die für politische Entscheidungen besonders relevante Epidemiologie und die Ökonomik arbeiten mit mathematischen Modellen, die stark vereinfachte, fachspezifische Abbilder der komplexen Wirklichkeit sind. So sehr epidemiologische Modelle für die Beschreibung der Infektionsentwicklung und der Mechanismen der Ansteckung nützlich sind, ihre Fähigkeit, die Mortalität von COVID-19 zu prognostizieren, war gering, unter anderem, weil die sozio-ökonomischen Reaktionen der Bevölkerung ausgeblendet waren.

Angesichts dieser wissenschaftsinternen Probleme stand die Politik vor zwei meta-theoretischen Wissensproblemen: Erstens, sie brauchte meta-theoretisches Wissen über die Prognosefähigkeit der vorgeschlagenen epidemiologischen und ökonomischen Modelle und ihrer Kombination, um die Gesamteffekte der ins Auge gefassten Eindämmungsmaßnahmen auf das umfassende Ziel abzuschätzen. Dazu müssen die Parameter der mathematischen Modelle auf die empirischen Daten kalibriert und aufgrund neuer Daten angepasst werden. Im epidemiologischen Bereich sind für die Politik empirische Daten zur Virus-Empfänglichkeit verschiedener Bevölkerungsgruppen und deren oft unterschiedliche Symptomatik wichtig.

Im sozio-ökonomischen Bereich ist empirisch belastbares Wissen, wie unterschiedliche Bevölkerungsgruppen auf Politikmaßnahmen reagieren, wichtig. Neben all diesem meta-theoretischen und empirischen Wissen müssten die Politiker wissen, wie die von ihnen ergriffenen Eindämmungsmaßnahmen auf das Gesamtziel wirken.

Es sind diese nur in groben Umrissen beschriebenen, nahezu unüberwindlichen Wissensanforderungen, denen die staatlichen Entscheidungsträger zu Beginn der Pandemie gegenüberstanden. Die Folge: “[T]hey mostly opted to aim to minimize only physical suffering due to the negative health

effects directly caused by the virus and to largely neglect suffering caused by the aftereffects of their policies, while using the media to endlessly signal their constituent-mindedness”²⁶. Ähnliches gilt für die rechtlich erzwungenen Ausgangsbeschränkungen für alle im Vergleich zu einer Politik eines auf vulnerable Gruppen beschränkten Schutzes. Die Wissensanforderungen an eine fokussierte Schutzpolitik sind viel höher als die an eine generelle Ausgangsbeschränkung.

Warum Lockdowns trotz zweifelhafter Wirksamkeit wiederholt verhängt werden

Warum wurden die generellen Lockdowns und Ausgangsbeschränkungen nicht nur in der ersten Welle, sondern auch (wie z. B. in Österreich) in den nachfolgenden Viruswellen verhängt, obwohl ihre Wirksamkeit durch ökonometrische Untersuchungen und die Aufdeckung der Fehlprognosen der epidemiologischen Computersimulation des Imperial College London in Frage gestellt war?²⁷

Eine erste Antwort ist, dass wegen der Virusmutationen und der anfänglich mangelnden Kenntnis bezüglich ihrer Infektiosität die Entscheidungssituation der staatlichen Stellen in den nachfolgenden Viruswellen wissensmäßig nicht so wesentlich anders war als zu Beginn der ersten Welle, unter anderem auch, weil nach Abklingen der jeweils vorigen Welle restriktive Maßnahmen zurückgenommen wurden und der Bevölkerung das Gefühl von wiedererlangter Normalität („neue Normalität“) vermittelt wurde.

Zweitens sind staatliche Entscheidungsträger, die sich ihres Nichtwissens nicht bewusst sind, stark geneigt, entgegen wissenschaftlichen Zweifeln von der Wirksamkeit der Lockdowns überzeugt zu sein (eine Korrelation zwischen Lockdowns und Infektionszahlen mit gewisser Verzögerung besteht), weshalb sie wiederholt zu dieser Maßnahme greifen.

Drittens: wenn sich Politiker für eine bestimmte Maßnahme entschieden haben, ändern sich die Wissensanforderungen gegenüber jenen, die vor

der Entscheidung relevant sind. “In particular, unless policymakers know how to both alter the chosen policy course and avoid the consequences of acknowledging its ineffectiveness, the alternative of double-down on the existing policy is comparatively attractive”²⁸.

Neben diesen, von fundamentalen Wissensproblemen getriebenen Festhalten an dem einmal eingeschlagenen Politikkurs, nennen Phillip Magness und Peter Earle die Versunkene-Kosten-Falle, Anreize basierend auf Aktionsverzerrungen und Entscheidungseinschränkungen wegen der Falle flüchtiger Vorteile als Gründe für das Festhalten an Lockdowns trotz ihrer zweifelhaften Effektivität. Diese Begründungen werden anschließend der Reihe nach behandelt.

Pfadabhängigkeit und versunkene Kosten

Pfadabhängigkeit meint, dass einmal getroffene Entscheidungen wegen positiver Feedbackeffekte später wiederholt werden, obwohl es günstigere Alternativen gab. Versunkene Kosten, d. h. jene, die getragen wurden und nicht wieder einbringlich sind, üben dabei einen oft entscheidenden Einfluss aus und festigen die Pfadabhängigkeit. Werden die Kosten, die mit der Änderung eines Aktivitätskurses verbunden sind, als höher eingeschätzt als ihr Nutzen, hält man am bisherigen Kurs bei. Die Versunkene-Kosten-Falle beschreibt “the irrational allocation of resources (effort, time, finances) toward an undertaking that is demonstrably wasteful”²⁹.

Im Bereich der Politik ist es die Kombination von Pfadabhängigkeit und versunkenen Kosten, die zum Festhalten am einmal eingeschlagenen Politikkurs trotz dessen Ineffektivität oder gar Kontraproduktivität führt. Fehlentscheidungen einzugestehen, birgt das Risiko des Reputationsverlusts, was Zustimmungsraten und Wiederwahlchancen reduziert. Da Entscheidungskompetenz eine Kerneigenschaft politischer Führung ist, scheuen Regierungspolitiker davor, Fehler zuzugeben und einmal getroffene Entscheidungen zu korrigieren.

Zu Beginn der COVID-19-Pandemie kam es in Großbritannien und in den USA nach anfänglichem Laissez-faire Mitte März angesichts exponentiell steigender Infektionszahlen zu einem dramatischen Politikwechsel. Die Medien verbreiteten schnell furchterregende Ergebnisse einer epidemiologischen Computersimulation des Imperial College London³⁰: horrende Mortalitätszahlen im Do nothing-Szenario und ihre Halbierung durch generelle Lockdowns und Ausgangssperren. Als diese Zahlen nicht eintrafen, „the political response has generally been not to dial back, ..., but either to continue or to ‘double down’ on said measures. The political instinct to ‘save face’ even as costs escalate is all the more facile while leaning on the prognostication of experts, and the sunk-cost fallacy figures prominently into officials and bureaucrats’ hidebound response”³¹.

Aktivitätsbias

Der Aktivitätsbias tritt nach Patt und Zeckhauser³² auf “when incentives associated with acting overpower those favoring restraint”³³. Bei politischen Entscheidungsträgern besteht eine starke Neigung, auf Problemsituationen aktivistisch und im Nachhinein zu agieren statt vorausschauend und vorsorgend Probleme zu bearbeiten. “Political figures aim to appear effective and action oriented to justify their governance mandate...”³⁴. Auch die Bevölkerung wünscht mehrheitlich Aktivität statt Laissez faire. Der Aktivitätsbias treibt die Politiker nicht nur zum Handeln an, sondern fördert auch politisches Vorgehen und Durchsetzen, bevor sich das volle Ausmaß einer Krise gezeigt hat. Die im März 2020 verkündeten Shutdowns des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens auf der Basis überzogener Todesfallzahlen, die der politisch einflussreiche Epidemiologe Ferguson mit seinem Team³⁵ errechnet hatte, illustrieren gut den Aktivitätsbias regierender Politiker. Das aber ist in einem demokratischen politischen System nicht nur als Kritik am Verhalten der herrschenden Politiker zu verstehen. Vielmehr gibt es unter der Bevölke-

rung, welche die Politiker vertreten, Einstellungen, welche den Aktivitätsbias der Repräsentanten begünstigen: (1) Die meisten Menschen sind der Meinung, dass Werte nur durch Aktivität geschaffen werden können. (2) Akteure, die in Vertretung anderer handeln, streben danach, ihre Aktivität zu demonstrieren und dafür bei Meinungsumfragen und Wahlentscheidungen belohnt zu werden. (3) Ein Gutteil von Lernen in Notsituationen erfordert entschlossenes Handeln. Schließlich besteht der Aktivitätsbias, weil Menschen beobachtbare Ergebnisse auf zweckgerichtetes Handeln zurückführen, besonders dann, wenn günstige Ergebnisse zustande kommen.

Die Zuversicht, bei ausreichend Politikerwissen durch entschlossenes politisches Handeln eine (nationale) Notsituation zu meistern, begünstigt Aktivismus. Dieser Aktivismus der regierenden Parteien wurde in der ersten Viruswelle mit hohen Zustimmungswerten bei Meinungsumfragen belohnt, trotz oder gerade, weil der komplette Shutdown im Frühjahr 2020, im Nachhinein betrachtet, überzogen war. In der großen Unsicherheit bezüglich der Gefährlichkeit von COVID-19 wurde das zeitweilige Runterfahren der Republik von der Bevölkerung als verhältnismäßig empfunden und bewirkte so den bekannten “run to the flag”. Als in den nachfolgenden Wellen die anfängliche Angst vor dem Virus zurückging, verloren die Regierungsparteien für ihre groben Eingriffe in Wirtschaft und Gesellschaft immer mehr an Zustimmung.

Falle flüchtigen Vorteils

Gordon Tullock³⁶ führte das Denkkonzept “transitional gains trap” in die Literatur ein, um zu erklären, warum behördliche Zugangsbeschränkungen für eine bestimmte Wirtschaftszweig den eingesessenen Unternehmen zusätzliche Gewinne bringen, diese aber nur flüchtig sind, weil sie vollständig kapitalisiert werden und langfristig selbst die Begünstigten nicht mehr verdienen, während die Kunden überhöhte Prei-

se zahlen. Es ist eine Interventionsfalle, weil die Rücknahme des Eingriffs die Begünstigten schwer schädigen würde. Ineffektive staatliche Interventionen bleiben so langfristig aufrecht.

Dass landesweite Lockdowns und Ausgangssperren mehrfach verordnet wurden, deutet auch auf diese Falle flüchtigen Vorteils hin. Zu Beginn der Pandemie wurde von den epidemiologischen Modellierern die Halbierung der virusbedingten Todeszahlen durch landesweite Lockdowns und Ausgangssperren errechnet. Angesichts der großen Unsicherheit bezüglich der Gefährlichkeit des Virus verschaffte diese Politikempfehlung den epidemiologischen Experten politischen Einfluss, den diese auch in den nachfolgenden Wellen immer wieder ausspielten. Selbst der mit dem Entlassen von Mitarbeitern nicht sehr zimperliche ehemalige US-Präsident Donald Trump wagte es nicht, den US-Immunologen Anthony Fauci, der von Anfang an für breite Lockdowns und Schulschließungen eingetreten war, als Berater zu entlassen, obwohl Trump selbst nach der ersten Welle gegen diese Maßnahmen war.³⁷

Referenzen

- 1 Das Ifo-Institut schätzt die deutschen Corona-bedingten BIP-Verluste für 2020 und 2021 auf 330 Milliarden Euro. Für Österreich rechnet man Anfang März 2022 mit ca. 40 Milliarden Euro (oder 10%) BIP-Verluste für 2020 und 2021 im Vergleich zu 2019. Die Schweiz kam mit ca. 4% BIP-Verluste für den gleichen Zeitraum relativ glimpflich davon. (vgl. Benz M., Seliger F., „Wirtschaft in Echtzeit“ – das sind die Lehren aus zwei Jahren Corona, Neue Zürcher Zeitung, 14.3.2022).
- 2 Assheuer T., *Menschenopfer für den Kapitalismus*, Die Zeit, 21.4.2020.
- 3 Erst in der fünften Omikron-Welle hat sich das Blatt gewendet. Trotz nunmehr viel höherer Neuinfektionszahlen pro Tag als jemals zuvor wurden in Österreich (Ausnahme Wien) mit 5. März 2022 fast alle Schutzmaßnahmen zurückgenommen, insbesondere kein neuerlicher Lockdown verhängt. Begründet wird dies mit der fast unverändert niedrigen Belegung von COVID-Intensivbetten.
- 4 Um die Impfquote zu erhöhen und bei neuerlichen Wellen von Virusvarianten nicht wieder zu groben Lockdowns greifen zu müssen, vereinbarte die österreichische Bundesregierung mit den Landeshauptleuten Ende der dritten Novemberwoche 2021 die Einführung einer COVID-19-Impfpflicht, die im Februar im Parlament und im Bundesrat mit großer Mehrheit beschlossen wurde. Die erste Phase der Umsetzung der Impfpflicht ab 15. März 2022 wurde jedoch bald danach ausgesetzt.
- 5 Wagner R. E., *Economics, Covid-19, and the Entangled Political Economy of Public Health*, Independent Review (2021); 25: 489–501.
- 6 Scheall S., Crutchfield P., *A Case Study in the Problem of Policymaker Ignorance: Political Responses to Covid-19*, Cosmos + Taxis (2021); 9: 18–28.
- 7 Magness P. W., Earle P. C., *The Origins and Political Persistence of Covid-19 Lockdowns*, Independent Review (2021); 25: 503–520.
- 8 Tullock G., *The Transitional Gains Trap*, Bell Journal of Economics (1975); 6: 671–678.
- 9 Cachanosky N. et al., *The Federal Reserve's Response to the Covid-19 Contraction: An initial Appraisal*, Southern Economic Journal (2021); 87: 1152–1174.
- 10 Vom österreichischen Fiskalrat werden die fiskalischen Pandemiekosten auf 70 Milliarden Euro geschätzt.
- 11 Solange die (realen) Zinsen niedriger als die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts sind, zahlen sich die jetzt für diese Staatsausgaben aufgenommenen Schulden praktisch selbst zurück. Die Störung der globalen Lieferketten wegen fehlender Arbeitskräfte und der groben Lockdowns sowie die Verknappung der fossilen Energieressourcen infolge internationaler politischer Konflikte stellen jedoch in Frage, ob nicht bald die realen Zinsen höher als BIP-Wachstumsraten sind und die jetzigen Staatsschulden nur zulasten zukünftigen Konsums gehen.
- 12 Polanyi M., *The Republic of Science*, Minerva (1962); 1: 54–74.
- 13 Tullock G., *The Logic of Inquiry*, Duke University Press, Durham, N. C. (1966).
- 14 Wagner R. E., siehe Ref. 5, S. 493.
- 15 Podemska-Mikluch M., Wagner R. E., *Dyads, Triads, and the Theory of Exchange: Between Liberty and Coercion*, Review of Austrian Economics (2013); 26: 172.
- 16 Knight F. H., *Intelligence and Democratic Action*, Harvard University Press, Cambridge, Mass (1960).
- 17 Wagner R. E., siehe Ref. 5, S. 494.
- 18 Ebd., S. 497.
- 19 Pareto V., *The Mind and Society: A Treatise on General Sociology*, Harcourt Brace, New York (1935).
- 20 Wagner R. E., siehe Ref. 5, S. 497.

- 21 Scheall S., Crutchfield P., siehe Ref. 6, S. 20.
- 22 Ebd.
- 23 Ebd.
- 24 Scheall S., Crutchfield P., siehe Ref. 6, S. 19.
- 25 Ebd., S. 21.
- 26 Ebd., S. 23.
- 27 Chin V. et al., *Effects of Non-pharmaceutical Interventions on Covid-19: A Tale of Three Models*, medRxiv, 14.9.2020.
- 28 Scheall S., Crutchfield P., siehe Ref. 6, S. 24.
- 29 Magness P. W., Earle P. C., siehe Ref. 7, S. 513.
- 30 Ferguson N. M. et al., *Report 9: Impact of Non-pharmaceutical Interventions (NPIs) to Reduce Covid-19 Mortality and Healthcare Demand*, Imperial College Covid-19 Response Team, London, 16.3.2020.
- 31 Magness P. W., Earle P. C., siehe Ref. 7, S. 513.
- 32 Patt A., Zeckhauser R., *Action Bias and Environmental Decisions*, Journal of Risk and Uncertainty (2000); 21: 45-72.
- 33 Magness P. W., Earle P. C., siehe Ref. 7, S. 513.
- 34 Ebd., S. 514.
- 35 Ferguson N. M. et al., siehe Ref. 30.
- 36 Tullock G., siehe Ref. 8.
- 37 Atlas S. W., *A Plague upon our House: My Fight at the Trump White House to stop Covid-19 from destroying America*, Bombardier Books, Kindle-version (2021).