

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>23.04.2024</b>
Thema	<b>Sozialversicherungen</b>
Schlagworte	<b>Jahresrückblick, Epidemien</b>
Akteure	<b>Keine Einschränkung</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2024</b>

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Heidelberger, Anja

## Bevorzugte Zitierweise

Heidelberger, Anja 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Sozialversicherungen, Jahresrückblick, Epidemien, 2019 - 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 23.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Sozialpolitik</b>	1
Sozialversicherungen	1
Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)	11
Erwerbsersatzordnung (EO)	12
Krankenversicherung	12
Arbeitslosenversicherung (ALV)	14

# Abkürzungsverzeichnis

<b>AHV</b>	Alters- und Hinterlassenenversicherung
<b>SGK-SR</b>	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
<b>SECO</b>	Staatssekretariat für Wirtschaft
<b>BSV</b>	Bundesamt für Sozialversicherungen
<b>SGK-NR</b>	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
<b>WAK-SR</b>	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
<b>BAG</b>	Bundesamt für Gesundheit
<b>SNB</b>	Schweizerische Nationalbank
<b>ALV</b>	Arbeitslosenversicherung
<b>IV</b>	Invalidenversicherung
<b>EDI</b>	Eidgenössisches Departement des Inneren
<b>EGMR</b>	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
<b>EL</b>	Ergänzungsleistungen
<b>KVG</b>	Bundesgesetz über die Krankenversicherungen
<b>EO</b>	Erwerbsersatzordnung
<b>SGB</b>	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
<b>WAK-NR</b>	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
<b>OKP</b>	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
<b>BVG</b>	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
<b>OAK BV</b>	Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
<b>IPV</b>	Individuelle Prämienverbilligung
<b>EFAS</b>	Einheitliche Finanzierung von ambulanten und stationären Leistungen
<b>KAE</b>	Kurzarbeitsentschädigung
<b>KVAV</b>	Verordnung betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung
<b>ÜL</b>	Überbrückungsleistung
<b>GmbH</b>	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
<b>AG</b>	Aktiengesellschaft
<hr/>	
<b>AVS</b>	Assurance-vieillesse et survivants
<b>CSSS-CE</b>	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats
<b>SECO</b>	Secrétariat d'Etat à l'économie
<b>OFAS</b>	Office fédéral des assurances sociales
<b>CSSS-CN</b>	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
<b>CER-CE</b>	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
<b>OFSP</b>	Office fédéral de la santé publique
<b>BNS</b>	Banque nationale suisse
<b>AC</b>	assurance-chômage
<b>AI</b>	Assurance-invalidité
<b>DFI</b>	Département fédéral de l'intérieur
<b>CrEDH</b>	Cour européenne des droits de l'homme
<b>PC</b>	Prestations complémentaires
<b>LAMal</b>	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
<b>APG</b>	allocations pour perte de gain
<b>USS</b>	Union syndicale suisse
<b>CER-CN</b>	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
<b>AOS</b>	Assurance obligatoire des soins
<b>LPP</b>	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
<b>CHS PP</b>	Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle
<b>RIP</b>	Réduction individuelle de primes
<b>EFAS</b>	Financement uniforme des prestations dans le domaine ambulatoire et stationnaire
<b>RHT</b>	Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail
<b>OSAMal</b>	Ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale
<b>PT</b>	Prestation transitoire

**Sàrl** La société à responsabilité limitée  
**SA** Société anonyme

# Allgemeine Chronik

## Sozialpolitik

### Sozialversicherungen

### Sozialversicherungen

#### Jahresrückblick 2019: Sozialversicherungen

BERICHT  
DATUM: 31.12.2019  
ANJA HEIDELBERGER

Zentrales Thema bei den Sozialversicherungen war 2019 die Altersvorsorge. Mit der **STAF**, die im Mai 2019 von den Stimmbürgern an der Urne bestätigt wurde, erhält die AHV ab dem Jahr 2020 eine Zusatzfinanzierung in der Höhe von CHF 2 Mrd. pro Jahr, ohne dass es zu Veränderungen der Rentenleistungen kommt. Darüber, dass diese Zusatzfinanzierung nicht ausreichen wird, um die Finanzierungslücke der AHV zu stopfen, waren sich aber die Parlamentarierinnen und Parlamentarier 2019 mehrheitlich einig. Fortsetzung fand 2019 entsprechend auch das Projekt **AHV 21**, dessen Massnahmen der Bundesrat im Juli 2019 im Anschluss an die 2018 durchgeführte Vernehmlassung in einer Medienmitteilung präziserte. Vorgesehen sind demnach unter anderem eine schrittweise Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre sowie als Ausgleichsmassnahmen dazu tiefere Kürzungssätze für Frauen bei einem vorzeitigen Rentenbezug sowie eine Erhöhung der AHV-Rente für Frauen mit tiefen bis mittleren Einkommen. Neu sind zudem ein flexiblerer Start des Rentenbezugs, Anreize für eine Weiterführung der Erwerbstätigkeit nach Erreichen des Rentenalters sowie eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0.7 Prozentpunkte zur Finanzierung der AHV vorgesehen. Doch nicht nur bezüglich AHV-Reform gab es Neuerungen, auch die **Revision der Pensionskassen** wurde einen Schritt weitergebracht. So übergaben im Juli 2019 der Arbeitgeberverband, Travail.Suisse und der Gewerkschaftsbund dem Bundesrat ihren Vorschlag für eine Reform der beruflichen Vorsorge. Darin sehen sie eine Senkung des Umwandlungssatzes von 6.8 auf 6 Prozent, eine zeitlich begrenzte Erhöhung der Altersgutschriften im Umlageverfahren entsprechend der AHV um 0.5 Prozent sowie eine Halbierung des Koordinationsabzugs vor. Nicht unterstützt wurde der Vorschlag vom Gewerbeverband, der sich gegen ein Umlageverfahren bei den Pensionskassen aussprach. Im Dezember schickte der Bundesrat den Vorschlag unverändert in die Vernehmlassung. Gemeinsam fanden die Revision der AHV und der Pensionskassen in den Medien im Juli 2019 mehr Aufmerksamkeit als die Abstimmung über die STAF im Mai desselben Jahres.

Umstritten war 2019 bei den Sozialversicherungen wie immer auch das Thema «Krankenkassen». Im März 2019 verwarf der Nationalrat in der Schlussabstimmung eine Bundesratsvorlage zur **Anpassung der Franchisen an die Kostenentwicklung**, was in den Medien ausführlich diskutiert wurde. Die Vorlage hätte vorgesehen, dass die Franchisen automatisch um CHF 50 erhöht werden sollen, sobald die durchschnittlichen Bruttokosten der Leistungen pro Person mehr als dreizehnmal höher gewesen wären als die ordentliche Franchise. Nachdem die SVP- und die CVP-Fraktion, welche die Vorlage bis zu diesem Zeitpunkt unterstützt hatten, ihre Meinung geändert hatten, setzte sich eine Allianz aus SP- und Grünen-Fraktion, einer Mehrheit der SVP-Fraktion sowie einzelnen Mitgliedern der CVP-Fraktion durch und lehnte den Vorschlag mit 101 zu 63 Stimmen ab. Die entsprechende mediale Debatte war im März 2019 zusammen mit Diskussionen über den vergleichsweise schwachen Anstieg der Krankenkassenprämien fürs Jahr 2020 für den jährlichen Höchstwert in der Medienberichterstattung zu den Krankenversicherungen verantwortlich. Weitgehend unbemerkt von den Medien entschied das Parlament 2019 hingegen, eine Motion der SGK-SR zur **Beibehaltung der aktuellen Einteilung der Prämienregionen** anzunehmen. Damit versenkte es nicht nur die vom EDI vorgeschlagene, stark kritisierte Änderung der entsprechenden Einteilung, sondern nahm dem Departement auch die Möglichkeit, andere Vorschläge für eine Beendigung der Quersubventionierung der Landbevölkerung bei den Gesundheitskosten durch städtische Gemeinden und Agglomerationen weiterzuverfolgen. Zum ersten Mal im Parlament behandelt wurde die Vorlage der SGK-NR für eine einheitliche Finanzierung der Leistungen im ambulanten und im stationären Bereich (**EFAS**), bei der die Krankenversicherungen zukünftig sowohl ambulante als auch stationäre Behandlungen – mit Ausnahme von Pflegeleistungen – abgelten würden und dafür von den Kantonen 22.6 Prozent der Kosten vergütet bekämen. Trotz Kritik der linken Parteien daran, dass die Kantone dadurch nur noch bezahlen, aber nicht mitbestimmen dürften, und die Vorlage zu einer Besserstellung der Privatspitäler und Zusatzversicherten zulasten der OKP führe, trat der Ständerat auf die Vorlage ein und nahm einige gewichtige Änderungen vor – unter anderem erhöhte er den von den

Kantonen übernommenen Mindestanteil auf 25.5 Prozent.

Zum Abschluss brachten National- und Ständerat 2019 die **Reform der Ergänzungsleistungen**, an der in Bundesbern mindestens seit 2014 gearbeitet worden war. Die Räte entschieden sich diesbezüglich, die seit 2001 nicht mehr veränderten Ansätze für Mieten den gestiegenen Mietkosten anzupassen, und erhöhten die entsprechenden Beträge teilweise deutlich. Gesenkt wurden die Vermögensfreibeträge für Alleinstehende auf CHF 30'000 und für Verheiratete auf CHF 50'000, zudem wurde eine Vermögensschwelle in der Höhe von CHF 100'000 für den Bezug von Ergänzungsleistungen eingeführt. Dabei wurde jedoch darauf verzichtet, das von den Bezügerinnen und Bezüglern selbst bewohnte Wohneigentum bei dieser Schwelle zu berücksichtigen, so dass auch auf die geplante Schaffung eines gesicherten Darlehens für die entsprechenden Liegenschaften verzichtet werden konnte. Schliesslich schuf das Parlament die Pflicht für Erbinnen und Erben, bei einem Nachlass von EL-Beziehenden von mehr als CHF 40'000 die entsprechende Differenz zurückzuzahlen.

Erste Schritte machte das Parlament zudem bei der **Weiterentwicklung der IV**, die erstmals in beiden Räten behandelt wurde. Besonders umstritten war dabei die Frage der Kinderrenten: Der Nationalrat wollte diese von 40 auf 30 Prozent kürzen und in «Zulage für Eltern» umbenennen. Da eine Abklärung der finanziellen Verhältnisse aber ergeben habe, dass Familien mit Kinderrenten und Ergänzungsleistungen in allen berechneten Konstellationen weniger Einkommen zur Verfügung hätten als vergleichbare Familien ohne Kinderrenten und EL, sprach sich der Ständerat gegen die Kürzung aus. Diese Argumentation überzeugte den Nationalrat in der Wintersession, er verzichtete ebenfalls auf die Kürzung. Die Umbenennung wollte der Ständerat aus Furcht vor einem grossen administrativen Aufwand verhindern, fand damit im Nationalrat bisher aber kein Gehör.

Schliesslich beriet der Ständerat in der Wintersession erstmals die Bundesratsvorlage zur Schaffung von **Überbrückungsleistungen (ÜL) für ältere Arbeitslose**. Darin hatte der Bundesrat vorgesehen, Personen, die nach vollendetem 60. Altersjahr aus der ALV ausgesteuert werden, aber mindestens während 20 Jahren einen Mindestbetrag in die AHV einbezahlt und ein Vermögen unter CHF 100'000 besitzen, eine Überbrückungsrente in der Höhe von CHF 58'350 zuzusprechen. Der Ständerat entschied nun aber, die Überbrückungsrente auf maximal CHF 39'000 zu beschränken und diese nur solange auszuzahlen, bis die Betroffenen mit 62 (bei Frauen) oder 63 (bei Männern) frühzeitig ihre AHV-Rente beziehen können. Diesen Zwang zur Frühpensionierung kritisierten die Medien in der Folge stark, da dieser Vorbezug eine lebenslange AHV-Kürzung um 14 Prozent (plus Kürzungen bei der zweiten Säule) zur Folge hätte.<sup>1</sup>

**VERORDNUNG / EINFACHER  
BUNDESBESCHLUSS**  
DATUM: 01.07.2020  
ANJA HEIDELBERGER

Im weiteren Verlauf der durch die Corona-Krise bedingten ausserordentlichen Lage **verfeinerte der Bundesrat die sozialversicherungspolitischen Massnahmen** zur Abfederung der Auswirkungen der Pandemie.

Bezüglich der **Massnahmen der ALV** gab die Regierung Ende März 2020 eine Reihe von Erleichterungen bekannt. So sollte vorerst auf einen Nachweis von Arbeitsbemühungen durch Stellensuchende verzichtet, telefonische erste Beratungs- und Kontrollgespräch der ALV ermöglicht, zur Verhinderung der Aussteuerung von Arbeitssuchenden während der ausserordentlichen Lage maximal 120 zusätzliche Taggelder bewilligt und die Rahmenfrist für den Leistungsbezug wenn nötig um zwei Jahre verlängert werden. Auch die Anmeldung und der Bezug von KAE wurden Ende März erleichtert: Die Frist zur Voranmeldung wurde aufgehoben und die Bewilligungsdauer von KAE wurde von drei auf sechs Monate erhöht. Anfang April erweiterte der Bundesrat den Zugang zu KAE zudem auf Arbeitnehmende auf Abruf mit einem schwankenden Beschäftigungsgrad, solange diese länger als sechs Monate im entsprechenden Unternehmen angestellt waren. Damit erhoffte er sich, 200'000 Personen vor der Kündigung zu bewahren. Zudem wurden Zwischenbeschäftigungen bei den KAE ab diesem Zeitpunkt nicht mehr angerechnet, wodurch einerseits der administrative Aufwand für die Vollzugsorgane gesenkt und andererseits offene Stellen in der Landwirtschaft, im Gesundheitsbereich und in der Logistik besetzt werden sollten. Auch das Abrechnungsverfahren für KAE wurde vereinfacht – dieses kann während der ausserordentlichen Lage summarisch statt individuell vorgenommen werden –, damit die Anträge von mehr als 118'000 Unternehmen mit rund 1.34 Mio. Beschäftigten (Stand: 5.4.2020) verarbeitet werden konnten. Schliesslich wurde auch die maximale Bezugsdauer von vier Monaten bei einem Arbeitsausfall von über 85 Prozent aufgehoben.

Mitte Mai kündigte der Bundesrat wieder einen schrittweisen Ausstieg aus den ALV-Massnahmen an, welcher mit den Lockerungsetappen zur Öffnung der Wirtschaft koordiniert sei. Ende Mai liefen die KAE-Bezugsmöglichkeiten für Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung, mitarbeitende Ehegatten und Lernende aus, zudem wurde die Voranmeldefrist wieder eingeführt, zumal die Auswirkungen der Massnahmen nun für die Unternehmen wieder abschätzbar seien, wie der Bundesrat begründete. Weitere Verschärfungen nahm die Regierung Anfang Juli vor, als sie beispielsweise die Karenzfrist von einem Tag und die Berücksichtigung von Überstunden wieder einführte. Gleichzeitig verlängerte sie aber auch die Höchstbezugsdauer von KAE von 12 auf 18 Monate.

Weitere grosse Änderungen nahm der Bundesrat in diesem Bereich Mitte August vor, als er die Covid-19-Verordnung zur ALV änderte. Neu sollte diese bis maximal Ende 2022 gültig sein, sofern das Covid-19-Gesetz verabschiedet würde – ansonsten träte die Verordnung per sofort ausser Kraft. Da gemäss Bundesrat aufgrund der wirtschaftlichen Öffnung keine Ausnahmeregelungen mehr nötig seien und man grösstenteils zum ursprünglichen System von KAE und Arbeitslosenentschädigungen zurückkehren könne, bestand die Verordnung nur noch aus fünf Paragraphen: Durch die zusätzlichen Taggelder musste auch die Rahmenfrist für den Leistungsbezug um bis maximal sechs Monate verlängert werden. Ab September sollte der Arbeitsausfall bei Kurzarbeitsentschädigungen wie vor den Corona-bedingten Erleichterungen nur noch während maximal vier Abrechnungsperioden über 85 Prozent liegen dürfen. Um aber die Sondersituation während der ausserordentlichen Lage zu berücksichtigen, werden die entsprechenden Abrechnungsperioden zwischen dem 1. März und dem 31. August nicht angerechnet. Für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner sollte Zeit, welche sie für die Ausbildung von Lernenden aufwendeten, als Arbeitsausfall im Sinne von KAE angerechnet werden können. Damit sollte die Ausbildung der Jugendlichen sichergestellt werden, die zu diesem Zeitpunkt ja bereits nicht mehr für KAE angemeldet werden konnten. Damit die Vollzugsstellen die entsprechenden Anträge noch vor Ende des Jahres im ordentlichen Verfahren behandeln können, sollte das summarische Verfahren bis längstens Ende 2020 weitergeführt werden.

Neben den Leistungen der ALV beschäftigte sich der Bundesrat während der ausserordentlichen Lage auch mit der Finanzierung der ALV. Mitte Mai 2020 beantragte er im Nachtrag IIa zum Voranschlag 2020 eine Zusatzfinanzierung für die ALV über CHF 14.2 Mrd., da die bis zu diesem Zeitpunkt ausbezahlten KAE für 1.94 Mio. Arbeitnehmende an 190'000 Unternehmen zu sehr hohen, nicht budgetierten Ausgaben geführt hätten. Um nun zu verhindern, dass die Schuldenbremse der ALV aufgrund dieser hohen ungedeckten Ausgaben und damit eine Steigerung der Lohnprozente für das Jahr 2021 um mindestens 0.3 Prozent ausgelöst wird, sei dieser Nachtragskredit nötig, betonte der Bundesrat. Die Zusatzfinanzierung bedurfte überdies einer rechtlichen Grundlage, welche durch eine dringliche, befristete Änderung des AVIG geschaffen werden sollte. Nach einer verkürzten Vernehmlassung legte der Bundesrat im August 2020 die Änderung dem Parlament vor, welches diese in der Herbstsession ohne grossen Widerstand guthiess.

Neben der Kurzarbeit setzte der Bundesrat auch weiterhin auf **Erwerbsersatz** für Selbständigerwerbende, kündigte aber bereits Ende April eine sukzessive Aufhebung der Massnahmen an. Dennoch solle auch der Anspruch der Selbständigerwerbenden, deren Betriebe Ende April oder Anfang Mai wieder öffnen konnten, bis zum 16. Mai verlängert werden, zumal diese kaum ab dem ersten Tag ihre Dienstleistungen vollständig erbringen könnten. Ihre Situation sei vergleichbar mit derjenigen der indirekt von Corona betroffenen Selbständigerwerbenden, deren Anspruch ebenfalls bis zum 16. Mai andauerte. Über den Mai hinaus Anspruch hätten weiterhin Personen in Quarantäne sowie Personen, deren Kinder nicht von Dritten betreut werden können. Mitte Juni, im Rahmen der Aufhebung der ausserordentlichen Lage, passte der Bundesrat die Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall an und präziserte die geltenden Fristen: Anspruch auf EO könne somit nur noch bis zum 16. September geltend gemacht werden, anschliessend fänden auch keine rückwirkenden Neuberechnungen aufgrund von aktuelleren Steuerverfügungen mehr statt. Anfang September entschied der Bundesrat, direkt und indirekt von Corona betroffene Selbständigerwerbende erneut für Erwerbsersatzleistungen zuzulassen, obwohl deren Zugang erst Mitte Mai ausgelaufen war, da viele Betriebe ihre Tätigkeit noch nicht wieder vollständig aufgenommen hätten. Er dehnte den Anspruch gar auf in eigener Firma angestellte Personen im Veranstaltungsbereich in Härtefallsituation aus. Mitte September und somit kurz vor dem kommunizierten Stichtag für Anmeldungen für Erwerbsausfall verlängerte der Bundesrat die Geltungsdauer der Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall erneut, jedoch nur für Personen in Quarantäne, für Eltern, deren Kinder nicht von

Dritten betreut werden können, sowie für Selbständigerwerbende, deren Betriebe schliessen mussten oder deren Veranstaltungen verboten worden waren.

Zusätzlich nahm der Bundesrat auch in weiteren Sozialversicherungsbereichen Änderungen vor. Besonders relevant waren seine Massnahmen im **BVG**: Ende März veranlasste er, dass Arbeitgebende zur Bezahlung ihrer BVG-Beiträge auf ihre Arbeitgeberbeitragsreserven zurückgreifen dürfen. Für die Arbeitnehmenden hatte dies keine Auswirkungen, es entlastete jedoch die Arbeitgebenden. Die grosse Anpassung folgte sodann im Juli 2020, als der Bundesrat ein dringliches Geschäft (BRG 20.056) einreichte, mit dem die Auffangeinrichtung BVG ihre Gelder zinsfrei bei der Bundestresorie anlegen können sollte. Damit sollte verhindert werden, dass sich die Situation der Auffangeinrichtung aufgrund der Negativzinsen weiter verschlechterte. Ende April entschied der Bundesrat zudem, zeitlich begrenzt auf die Erhebung von Verzugszinsen auf Beitragszahlungen von verschiedenen Sozialversicherungen (AHV/IV/EO/ALV) zu verzichten und somit Unternehmen und Selbständige zu entlasten. Diese Regelung sollte rückwirkend ab dem 21. März und bis zum 30. Juni 2020 gelten. Bezüglich des **KVG** entschied sich die Regierung Mitte Juni schliesslich, die Kosten der Coronatests zu übernehmen. Um bei einer Zunahme der Fallzahlen schnell reagieren zu können, sei ein «engmaschiges Monitoring» nötig. Um zu verhindern, dass Personen, bei denen die Kosten über die OKP abgerechnet werden und die ihre Franchise noch nicht ausgeschöpft hatten oder den Selbstbehalt fürchteten, auf einen Test verzichteten, sollte der Bund für die Kosten aufkommen. Einige Kantone hatten die entsprechenden Kosten bereits zuvor übernommen.<sup>2</sup>

BERICHT  
DATUM: 31.12.2020  
ANJA HEIDELBERGER

## Jahresrückblick 2020: Sozialversicherungen

Über den Themenbereich «Sozialversicherungen» berichteten die Medien im Jahr 2020 deutlich weniger als in den Vorjahren (ersichtlich in Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2020). Jedoch war die Berichterstattung zu Beginn des Jahres noch vergleichsweise stark (vgl. Abbildung 1); zu diesem Zeitpunkt dominierte die Frage nach den **Überbrückungsleistungen** und damit nach der **Schaffung einer neuen Sozialversicherung**. Diese Frage wurde bis zum Ende der Sommersession 2020 geklärt, als das Parlament die Vorlage in der Einigungskonferenz und somit noch vor der Abstimmung über die Begrenzungsinitiative, die Corona-bedingt auf Ende September hatte verschoben werden müssen, bereinigte. Das von Mitgliedern der SVP angestrebte fakultative Referendum kam nicht zustande. Neu erhalten somit Ausgesteuerte ab 60 Jahren ÜL, wenn sie mindestens 20 Jahre, fünf davon ab dem Alter von 50 Jahren, in die AHV einbezahlt haben, ihr Erwerbseinkommen mindestens 75 Prozent des AHV-Höchstbeitrags betrug und ihr Reinvermögen unterhalb der EL-Vermögensschwelle liegt.

Nach diesem Anfangsinteresse an den Sozialversicherungen geriet die Thematik aufgrund der Corona-Pandemie stark in den Hintergrund. Zwar wurden die Kurzarbeitsentschädigung sowie der Erwerbssersatz als zwei der drei Hauptmassnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Pandemie (neben den Corona-Krediten) wichtiger als jemals zuvor, dies widerspiegelte sich jedoch nicht in der entsprechenden medialen Berichterstattung (siehe Abbildung 1). Darüber hinaus wirkte sich Corona auch stark auf die Debatte im Krankenversicherungsbereich sowie bezüglich der finanziellen Lage des AHV-Ausgleichsfonds und der Pensionskassen aus.

Besonders viele Neuerungen gab es im Jahr 2020 bei der **Arbeitslosenversicherung (ALV)**. Noch vor Ausbruch der Pandemie bereinigte das Parlament die Vorlage zur Vereinfachung der Bestimmungen zur Kurzarbeit im Arbeitslosenversicherungsgesetz und sah darin unter anderem vor, dass der Bundesrat bei schwieriger Konjunktur die Höchstbezugsdauer für Kurzarbeitsentschädigung (KAE) verlängern kann. Aufgrund des Abbruchs der Frühjahrsession konnte die Schlussabstimmung zum Gesetz erst in der Sommersession durchgeführt werden. Als der Bundesrat während der ersten Corona-Welle entschied, **zur Abfederung der Pandemie unter anderem auf Kurzarbeitsentschädigungen zu setzen**, stützte er sich in seiner Verordnung somit noch auf die bisherigen Gesetzesbestimmungen. Von diesen bundesrätlichen Corona-Massnahmen zur ALV fiel insbesondere die Ausdehnung des Zugangs zu KAE auf zusätzliche Kategorien von Erwerbstätigen, etwa auf nicht kündbare Temporärangestellte, Lehrlinge oder arbeitgeberähnliche Angestellte ins Gewicht. Damit die ALV die Massnahmen finanzieren konnte – bei Überschuldung der ALV tritt ihre Schuldenbremse in Kraft, wodurch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge im Folgejahr erhöht werden müssen –, sprach das Parlament auf Antrag des Bundesrates in

der ersten Nachmeldung zum Nachtrag I zum Voranschlag 2020 eine Zusatzfinanzierung von CHF 6 Mrd. und erhöhte diese im Nachtrag IIa um weitere CHF 14.2 Mrd. Diese Zusatzfinanzierung bedurfte jedoch einer Änderung des AVIG, welche National- und Ständerat in der Herbstsession 2020 guthiessen.

Neben den KAE setzte der Bundesrat zur Bewältigung der Pandemie auch auf **Erwerbsersatz**, dessen Einsatz er ebenfalls in einer Verordnung regelte. Neu sollten nicht nur Dienstleistende der Schweizer Armee und Mütter nach der Geburt in den Genuss von EO kommen, sondern temporär und unter gewissen Bedingungen auch Selbständigerwerbende, sofern ihr Betrieb vom Bund geschlossen wurde, sie sich in ärztlich verordnete Quarantäne begeben mussten oder wegen Betreuungsaufgaben ihrer Arbeit nicht nachgehen konnten. Betreuungsaufgaben wegen Schulschliessungen konnten überdies auch Angestellte geltend machen. Für diese Massnahme genehmigte das Parlament einen Nachtragskredit über CHF 4 Mrd., zumal auch der EO-Fonds nur flüssige Mittel von CHF 1 Mrd. aufwies.

Diskutiert wurde im Bereich der **Krankenversicherungen** vor allem darüber, wer die hohen Corona-Kosten im Gesundheitswesen übernehmen soll: Zwar wurden für die Krankenkassen für das Jahr 2020 wegen Corona tiefere Kosten erwartet, zumal zeitweise alle nicht dringlichen Behandlungen untersagt worden waren, teuer würden hingegen ebendiese Ausfälle von Behandlungen für die Spitäler werden.

Unabhängig von der Corona-Pandemie waren Bundesrat und Parlament im Krankenversicherungsbereich sehr aktiv, insbesondere bei den Massnahmen zur Kostendämpfung, von denen sie sich eine Eindämmung des Prämienanstiegs erhofften. Das erste Massnahmenpaket teilte die SGK-NR vor der ersten Ratsbehandlung im Mai 2020 in zwei Teile auf: In einem ersten Schritt sollten im Teilpaket 1a die weniger umstrittenen Aspekte behandelt werden, wobei sich bei den Behandlungen rasch zeigte, dass es im Gesundheitsbereich beinahe keine unumstrittenen Aspekte gibt. Entsprechend begann der Nationalrat noch vor Abschluss dieses Teilpakets mit der Behandlung des Teilpakets 1b mit den als umstrittener eingeschätzten Massnahmen. Gleichzeitig führte der Bundesrat zwischen August und November 2020 auch eine Vernehmlassung zum zweiten Massnahmenpaket zur Kostendämpfung durch, dessen Hauptmassnahme die Einführung einer Zielvorgabe für die Kostenentwicklung in der OKP darstellt. Da auch die von der CVP in der Zwischenzeit erfolgreich eingereichte eidgenössische Initiative «Für tiefere Prämien» eine Kostenbremse im Gesundheitswesen forderte, schlug der Bundesrat das zweite Massnahmenpaket als indirekten Gegenvorschlag zur CVP-Initiative vor.

Auch der Prämien-Entlastungs-Initiative der SP stellte der Bundesrat mit der Vorlage zu den individuellen Prämienverbilligungen einen indirekten Gegenvorschlag zur Seite. Darin beantragte er als Reaktion auf die stetige Senkung der IPV-Beiträge durch die Kantone, die entsprechenden Kantonsbeiträge an die kantonalen Bruttokosten sowie an die verbleibende Prämienbelastung zu knüpfen. Auch diesen Gegenvorschlag schickte er in der Folge in die Vernehmlassung. Mit der KVG-Ergänzung über die Vollstreckung der Prämienzahlungspflicht der Versicherten, dem Bundesgesetzes über die Datenweitergabe der Versicherungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung standen auch zwei auf parlamentarischen Initiativen basierende Gesetzesvorlagen kurz vor oder am Anfang der parlamentarischen Beratung, während bei der Einführung eines monistischen Finanzierungssystems für die Gesundheitsleistungen (EFAS) 2020 keine Fortschritte erzielt werden konnten. Abgeschlossen wurde hingegen die Vorlage zur Zulassung von Leistungserbringenden in der Sommersession 2020, mit welcher die bisher zeitlich befristete Zulassungsbeschränkung der Leistungserbringenden permanent geregelt wurde. In der Wintersession 2020 einigten sich die Räte auch auf neue Regelungen zur Vergütung des Pflegematerials.

Der Themenbereich **Altersvorsorge** erhielt im Jahr 2020 von den Medien deutlich weniger Aufmerksamkeit als in den Vorjahren. Dies hing sicherlich einerseits damit zusammen, dass anders als in den Jahren 2017 (Altersvorsorge 2020) und 2019 (STAF) keine eidgenössische Abstimmung zu diesem Thema stattfand. Andererseits überdeckte auch in diesem Themenbereich die Corona-Berichterstattung verschiedene, durchaus berichtenswerte Ereignisse. So machte der Bundesrat bezüglich der Reform der beruflichen Vorsorge einen Schritt vorwärts. Nachdem der Arbeitgeberverband, Travail.Suisse und der Gewerkschaftsbund im Juli 2019 ihren Kompromissvorschlag für die BVG-Revision präsentiert hatten, wurden bald von allen Seiten Kritik und Alternativvorschläge laut, insbesondere bezüglich des Rentenzuschlags im Umlageverfahren. Dennoch entschied sich der Bundesrat Ende November 2020 in der Botschaft zum neu als «BVG 21» betitelten Geschäft, am Kompromiss der Sozialpartner festzuhalten.

Wenige Aktivitäten gab es bezüglich der Revision der AHV. Zwar begann die SGK-SR im

August 2020 die Vorberatung der Vorlage zur Stabilisierung der AHV (AHV 21), diese dauerte jedoch aufgrund vertiefter Abklärungen so lange, dass die Vorlage im Jahr 2020 noch nicht im Plenum beraten werden konnte.

Für zwei Volksinitiativen zur Altersvorsorge – für die Volksinitiative «Berufliche Vorsorge – Arbeit statt Armut» sowie für die Volksinitiative «für eine generationengerechte Altersvorsorge (Vorsorge Ja – aber fair)» – verstrichen die Sammelfristen im Jahr 2020 unbenutzt. Zudem wurde im Februar 2020 die Volksinitiative «Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)» durch den Gewerkschaftsbund lanciert. Einiges zu reden wird zukünftig auch ein Urteil des EGMR geben, der die Schweiz wegen unzulässiger Ungleichbehandlung von Witwen und Witnern rügte: Das Gericht kritisierte, dass ein verwitweter Vater nur eine Rente erhält, bis seine Kinder volljährig sind, während verwitwete Mütter ein Leben lang eine Rente erhalten.

Doch auch das Thema «Altersvorsorge» blieb von der Corona-Pandemie nicht unberührt. So verloren sowohl der AHV-Ausgleichsfonds als auch die Pensionskassen durch den Corona-bedingten Aktiensturz viel Geld. Die OAK BV berichtete im Mai 2020, dass der Deckungsgrad der Pensionskassen durchschnittlich um 6 Prozent auf 105.6 Prozent gefallen war, vermeldete dann aber im Laufe des Jahres wieder steigende Zahlen: Ende September 2020 lag der durchschnittliche Deckungsgrad bereits wieder bei 110.2 Prozent. Auch das BSV erwartete mittelfristig nur geringe Folgen durch die Pandemie – es nutzte für seine Prognose gemäss NZZ aber auch positivere Wirtschaftsprognosen als die restliche Bundesverwaltung. Ein grosses, nicht nur Corona-bedingtes Problem im Rahmen des BVG löste der Bundesrat Anfang Juli, als er der Auffangeinrichtung BVG erlaubte, Gelder bis CHF 10 Mrd. aus dem Freizügigkeitsbereich zinslos und unentgeltlich bei der Bundestresorie anzulegen. Da Freizügigkeitsguthaben nicht mit Negativzinsen belastet werden dürfen, war eine sichere Anlage der Gelder aufgrund der Negativzinsen zuvor kaum möglich gewesen.

Schliesslich schloss das Parlament in der Sommersession 2020 auch die **Weiterentwicklung der IV** erfolgreich ab. Mit der Vorlage hatte der Bundesrat beabsichtigt, die bisher noch unzureichende Wiedereingliederung bei Kindern, Jugendlichen und Menschen mit psychischen Erkrankungen zu verbessern. Entgegen anfänglicher Entscheide des Nationalrats, die Kinderrenten zu senken und die Kinderrenten in «Zulage für Eltern» oder «Zusatzrente für Eltern» umzubenennen, entschied sich das Parlament zum Schluss, auf beide Massnahmen zu verzichten.<sup>3</sup>

**POSTULAT**  
DATUM: 18.03.2021  
ANJA HEIDELBERGER

Die **Auswirkungen von Covid-19 auf die Sozialwerke** – konkret auf die AHV, die IV und die berufliche Vorsorge – wollte Alex Kuprecht (svp, SZ) im Juni 2020 vom Bundesrat in einem Postulat untersuchen lassen. Daten zu den «erschwerenden wirtschaftlichen Umständen» durch die Covid-19-Pandemie seien für die laufenden Reformprojekte in den Sozialversicherungen wichtig, begründete er seinen Vorstoss. Zwar werde die ALV durch die Übernahme der Kosten der Kurzarbeitsentschädigung durch den Bund nicht ausserordentlich stark belastet, die Auswirkungen auf die übrigen Sozialwerke durch die eingeschränkten Beitragsflüsse etwa durch Long Covid (insbesondere auf die IV und die Pensionskassen) müssten jedoch untersucht werden, betonte Hannes Germann (svp, SH), der das Postulat von Ratspräsident Kuprecht in der Frühjahrsession 2021 begründete. Nachdem auch Bundesrat Berset das Vorhaben unterstützt hatte, nahm der Ständerat das Postulat stillschweigend an.<sup>4</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 31.12.2021  
ANJA HEIDELBERGER

## **Jahresrückblick 2021: Sozialversicherungen**

Wie in den Jahren zuvor dominierte auch 2021 die Altersvorsorge die mediale Berichterstattung zu den Sozialversicherungen (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang). Im Gegensatz zu den vergangenen Jahren blieb jedoch das Interesse an diesem Themenbereich erstaunlich tief – erstaunlich insofern, als in diesem Jahr die beiden grossen Revisionen der Altersvorsorge – die AHV 21 und die BVG 21 – im Parlament behandelt wurden. Ende Jahr, als in der Wintersession die Behandlung der zwei Projekte im Parlament anstand, flackerte jedoch durchaus etwas Interesse an dem Themenbereich auf (vgl. Abbildung 1).

In der Frühjahrsession begann der Ständerat die Debatte zur AHV 21-Reform, nachdem die vorberatende SGK-SR zuvor medial für ihre lange Behandlungsfrist gescholten worden war. Einigkeit herrschte zwischen den zwei Räten bei der **Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre**, ansonsten unterschieden sich die Ansichten der zwei

Kammern jedoch deutlich. Nachdem der Ständerat in der Herbstsession einer vom Nationalrat vorgeschlagenen Mehrwertsteuererhöhung von 0.4 Prozent zugestimmt hatte, setzte sich die kleine Kammer in der Wintersession bei der Ausgestaltung der Kompensationsmassnahmen grösstenteils durch: Bei gleichem Gesamtbetrag (CHF 3 Mrd. bis ins Jahr 2030) und gleicher Anzahl Übergangsjahrgänge (9) obsiegten die im Vergleich zum Vorschlag der grossen Kammer höheren Rentenzuschläge und weniger grosszügigen Vorbezugsmöglichkeiten. Innerhalb eines Jahres konnte die AHV 21 somit zu Ende beraten werden. Jedoch kündigte der SGB noch am Tage der Einigung zwischen den Räten an, das Referendum ergreifen zu wollen, an dem sich unter anderem auch die SP beteiligen will.

Nach einer gar noch längeren Vorgeschichte startete in der Wintersession 2021 auch die **Reform der beruflichen Vorsorge** – BVG 21 – in die Parlamentsberatung. Besonders umstritten war hier das von den Sozialpartnern vorgeschlagene Umlageverfahren zur Reduktion der durch die Senkung des Umwandlungssatzes entstehenden Renteneinbussen. Noch vor der ersten Behandlung lagen bereits zahlreiche Alternativvorschläge auf dem Tisch, weshalb die Medien der Revision nur geringe Erfolgschancen zuschrieben. Dies zeigten etwa auch die ersten Reaktionen auf den Behandlungsstart der Reform in der Wintersession 2021: Nachdem sich der Nationalrat entschieden hatte, die Kompensation eines Rentenzuschlags nur 15 Jahrgängen statt allen Neurentnerinnen und Neurentnern zukommen zu lassen und dabei auf das Umlageverfahren zu verzichten, stellten die links-grünen Parteien auch hier bereits ein Referendum in Aussicht.

Wie üblich standen auch dieses Jahr verschiedene **Volksinitiativen** zum Thema «Altersvorsorge» auf dem Programm – die Bundeskanzlei verkündete das Zustandekommen gleich zweier neuer Initiativen: der Volksinitiative «Für ein besseres Leben im Alter», welche eine 13. AHV-Rente forderte, sowie der Volksinitiative «Für eine sichere und nachhaltige Altersvorsorge (Renteninitiative)», die eine automatische Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung verlangte. Hingegen scheiterte die Volksinitiative «Ja zu steuerfreien AHV- und IV-Renten, mit der die Renten von Personen mit jährlichem Einkommen unter CHF 72'000 von den Steuern hätten befreit werden sollen, in der Unterschriftensammlung.

Die mediale Flaute in der Berichterstattung über die Altersvorsorge führte zu einer Stärkung der Diskussionen über die Krankenversicherung, wobei im Parlament insbesondere **Projekte gegen den Prämienanstieg** im Mittelpunkt standen. Zentral war dabei das erste Massnahmenpaket zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen, das im Jahr zuvor in zwei Pakete unterteilt worden war. Während das Paket 1a dieses Jahr trotz einiger breit diskutierter Punkte bereinigt werden konnte, hatte man die am stärksten umstrittenen Regelungen ins Paket 1b ausgelagert. Diesbezüglich entschieden sich National- und Ständerat bis Ende Jahr unter anderem gegen das vom Bundesrat vorgeschlagene Referenzpreissystem und schlugen stattdessen Alternativen vor. Noch keine Botschaft lag Ende Jahr zum zweiten Paket zur Kostendämpfung vor, an welcher der Bundesrat 2021 arbeitete.

Eine Offensive gegen den Prämienanstieg hatten im Jahr zuvor die Kantone Tessin, Genf, Jura, Freiburg und Neuenburg mit je drei Standesinitiativen für einen stärkeren Einbezug der Kantone bei der Genehmigung der Prämientarife sowie für zwei Massnahmen zur Reduktion der **Reserven der Krankenversicherungen** gestartet. In der Zwischenzeit hatte der Bundesrat die KVAV geändert und dabei den freiwilligen Abbau und die Rückerstattung der Krankenkassenreserven vereinfacht sowie die Regeln dazu präzisiert. Als Folge dieser Änderung präsentierte der Bundesrat im September die Krankenkassenprämien für das Jahr 2022: Erstmals seit 2008 würde die mittlere Prämie sinken, was grösstenteils auf einen Reserveabbau und eine knappere Kalkulation durch die Krankenversicherungen – also auf seine Verordnungsänderung – zurückzuführen sei. Der Ständerat sprach sich in der Folge gegen die Initiativen zu den Reserven aus, hiess aber den Einbezug der Kantone sowie eine ähnlich lautende Motion) gut.

Die Folgen der hohen Krankenkassenprämien bekämpfte die Prämien-Entlastungs-Initiative, welche im Vorjahr zustande gekommen war und eine **Beschränkung der Krankenkassenprämien für die Haushalte auf maximal 10 Prozent des Einkommens** forderte. Der Bundesrat empfahl die Initiative zur Ablehnung, präsentierte aber 2021 einen indirekten Gegenvorschlag, womit unter anderem der durchschnittliche Kantonsbeitrag an die Prämienverbilligungen erhöht werden sollte. Hingegen verpasste 2021 die Volksinitiative «Ja zu mehr Mitbestimmung der Bevölkerung bei der Kranken- und Unfallversicherung», mit der die Bürgerinnen und Bürger Art und Umfang ihrer

Versicherung hätten wählen können, die Unterschriftenhürde.

Für Diskussionen sorgte nicht zuletzt auch der Entwurf der SGK-SR zur Umsetzung der Ständesinitiative des Kantons Thurgau über die **Vollstreckung der Prämienzahlungspflicht**. Einig war man sich diesbezüglich, dass Kinder bei Erreichen der Volljährigkeit nicht mehr für ihre Krankenkassenprämien und Kostenbeteiligungen, welche ihre Eltern zuvor nicht bezahlt hatten, haftbar gemacht und zudem nicht mehr auf sogenannten schwarzen Listen der säumigen Prämienzahlenden aufgeführt werden sollen. Umstritten war hingegen, inwiefern die entsprechenden Listen zukünftig noch geführt werden dürfen: Obwohl eine Kommissionsminderheit mit der Unterstützung des Bundesrates die Streichung der Listen beantragt hatte, sprach sich der Ständerat überaus knapp für deren Beibehaltung aus. Diesen Entscheid stützte auch der Nationalrat.

Schliesslich spielte 2021 auch die **Covid-19-Pandemie** erneut eine Rolle im Krankenversicherungsbereich. Der Bundesrat genehmigte im Januar 2021 den Tarifvertrag zur Vergütung der Covid-19-Impfung, gemäss dem die OKP CHF 14.50 als Pauschale und CHF 5 für das Impfmateriale pro Impfung übernimmt. Der Bund bezahlt die Differenz dieser CHF 5 zum Einkaufspreis der Impfung, der vertraulich ist. Dadurch sollten der OKP für das Jahr 2021 Kosten von CHF 201 Mio. entstehen. In der Wintersession entschied sich das Parlament im Rahmen der vierten Revision des Covid-19-Gesetzes erst in der Einigungskonferenz dagegen, die Verträge mit den Impfstofflieferanten offenzulegen – der Nationalrat hatte sich eine solche Offenlegung gewünscht.

Besonders stark von den Covid-19-Massnahmen betroffen waren schliesslich die Arbeitslosenversicherung durch die **Kurzarbeitsmassnahmen** sowie die Erwerbsersatzordnung durch die **Covid-19-Erwerbsausfallentschädigungen**. Der Einsatz beider Instrumente war während des Jahres mehrfach verlängert oder gar erweitert worden, um der schwierigen Situation verschiedener Branchen zu begegnen. Dadurch fielen bezüglich Kurzarbeit 2021 Corona-bedingte Kosten von CHF 10.8 Mrd. und für die Erwerbsausfallentschädigungen solche in der Höhe von CHF 2.2 Mrd. an. Wie bereits im Vorjahr entschieden sich Bundesrat und Parlament, der ALV die Kurzarbeitskosten zu vergüten, damit diese ihre Schuldenobergrenze nicht erreicht.<sup>5</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 31.12.2022  
ANJA HEIDELBERGER

## Jahresrückblick 2022: Sozialversicherungen

Im Zentrum des Themenbereiches «Sozialversicherungen» standen im Jahr 2022 – wie in den meisten Jahren zuvor – die Altersvorsorge und die Krankenkassen.

Bei der **Altersvorsorge** wurde insbesondere über die **AHV21** diskutiert, insbesondere vor der Abstimmung im September, wie Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse 2022 verdeutlicht. Das Parlament hatte die neuste AHV-Reform im Dezember 2021 fertig beraten und dabei entschieden, das Rentenalter der Frauen auf 65 Jahre zu erhöhen und somit demjenigen der Männer anzupassen. Als Kompensation sollten die am stärksten von der Änderung betroffenen neun Jahrgänge entweder einen Rentenzuschlag erhalten oder bei einem frühzeitigen Rentenbezug geringere Renteneinbussen hinnehmen müssen. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0.4 Prozentpunkte sollte zusätzliche Mehreinnahmen für die AHV generieren. Nachdem die SP vor allem aufgrund der Rentenaltererhöhung der Frauen das Referendum ergriffen hatte – sie störte sich insbesondere am Umstand, dass die Renten der Frauen noch immer um ein Drittel tiefer liegen als diejenigen der Männer –, sprachen sich die Stimmberechtigten im September 2022 mit Ja-Anteilen von 50.6 Prozent und 55.1 Prozent für die Änderung des AHV-Gesetzes und für die Mehrwertsteuererhöhung zugunsten der AHV aus. Laut Nachbefragungen hatten sich Frauen mehrheitlich gegen die Erhöhung ihres Rentenalters ausgesprochen, waren aber von einer Mehrheit der Männer überstimmt worden.

Weil Frauen vor allem in der zweiten Säule deutlich tiefere Renten erhalten als Männer, wurde die Diskussion um die Angleichung des Rentenalters auch mit der Besserstellung der Frauen in der **beruflichen Vorsorge** verknüpft. Deren Revision war 2021 erstmals vom Nationalrat beraten worden. Im Zentrum stand dabei eine Senkung des Mindestumwandlungssatzes. Für Frauen besonders zentral war die vom Bundesrat geplante Senkung des Koordinationsabzugs sowie die von der SGK-NR ergänzte Senkung der Eintrittsschwelle, welche den versicherten Lohn von Teilzeiterwerbstätigen erhöhen sollen. Statt die BVG21-Revision in der Frühjahrssession 2022 merklich

voranzutreiben, schickte der Ständerat das Geschäft für vertiefte Abklärungen zurück an die Kommission. Damit verärgerte er jene Kreise, die ihre Unterstützung der AHV21 von einer Verbesserung der Situation von Teilzeiterwerbstätigen in der beruflichen Vorsorge abhängig machten. Für neuerliche Enttäuschung sorgte in diesen Kreisen dann die Meldung der Kommission, die Vorlage nicht in der Herbstsession, also noch vor der Abstimmung über die AHV21, zur Beratung bereit zu haben. Der Ständerat setzte sich also erst nach erfolgter Annahme der AHV21-Reform in der Wintersession mit der BVG-Reform auseinander und entschied sich dabei unter anderem für einen Mittelweg zwischen Bundesrat und Nationalrat bei der Eintrittsschwelle und für einen prozentualen Abzug beim Koordinationsabzug anstelle der vom Nationalrat geplanten Halbierung des bisherigen Abzugs.

Neben dem Gleichstellungsargument betonten die Gegnerinnen und Gegner der AHV21 im Abstimmungskampf auch ihre Befürchtung, dass die Rentenaltererhöhung der Frauen nur ein erster Schritt für weitere Erhöhungen des Pensionsalters sei. Dabei verwiesen sie unter anderem auf die Initiative der Jungfreisinnigen «**Für eine sichere und nachhaltige Altersvorsorge (Renteninitiative)**», welche eine automatische Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung fordert. Diese empfahl der Bundesrat im Juni zur Ablehnung. Zudem beklagten die Gegnerinnen und Gegner der AHV21 die steigenden Lebenshaltungskosten – auch im Rahmen der Teuerung – und forderten einen Leistungsausbau bei der AHV. Dies bezweckt etwa die vom Gewerkschaftsbund eingereichte Initiative «**Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)**». Der Bundesrat empfahl jedoch auch dieses Anliegen zur Ablehnung und der Nationalrat teilte diesen Antrag in der Wintersession. Stattdessen behandelte das Parlament die **Teuerung** in einer ausserordentlichen Session, wobei eine Motion für einen vollständigen Teuerungsausgleich bei der AHV vom National- und Ständerat angenommen wurde.

Bei den **Krankenversicherungen** standen – nach einer dreijährigen Erholungspause, in der die Krankenkassenprämien jeweils weniger als 0.6 Prozent pro Jahr angestiegen waren – 2022 die Gesundheitskosten und Prämien im Mittelpunkt des Interesses. Bereits Mitte Jahr wurde aufgrund der steigenden Gesundheitskosten darüber spekuliert, dass die **Krankenkassenprämien auf das Jahr 2023** hin wohl einen grossen Sprung machen würden – und tatsächlich musste Gesundheitsminister Berset Ende September eine Erhöhung der mittleren Prämie um 6.6 Prozent bekannt geben. Dies führte in den Medien einmal mehr zur Forderung an die Politik, den Anstieg der Gesundheitskosten endlich in den Griff zu bekommen, was gemäss APS-Zeitungsanalyse insbesondere im September ausführlich diskutiert wurde.

Bundesrat und Parlament beschäftigten sich in der Tat auch 2022 mit verschiedenen Projekten zur **Dämpfung des Kostenanstiegs im Gesundheitswesen**, etwa im Rahmen des ersten Massnahmenpakets zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen. Im Jahr zuvor hatte das Parlament bereits das Teilpaket 1a gutgeheissen und unter anderem entschieden, auch ambulante Behandlungen zukünftig durch Patientenpauschalen abzurechnen und dafür eine neue Tarifstruktur zu schaffen. Die Frage der **Tarifstrukturen im ambulanten Bereich** beschäftigte die Tarifpartner denn auch während des ganzen Jahres.

Im Teilpaket 1b, welches das Parlament im Jahr 2022 verabschiedete, wurde unter anderem ein Beschwerderecht der Krankenversicherungen gegen Spitalplanungsentscheide der Kantone sowie ein «Monitoring der Entwicklung der Mengen, Volumen und Kosten» geschaffen. Ein ausführlicheres Kostenmonitoring mit verpflichtenden Massnahmen bei zu starkem Kostenanstieg schlug der Bundesrat zudem als indirekten Gegenvorschlag zur **Kostenbremse-Initiative der Mitte-Partei** vor. Eine solche Massnahme war zuvor im zweiten Massnahmenpaket zur Kostendämpfung vorgesehen gewesen.

Auch zur **Prämien-Entlastungs-Initiative der SP**, die gleichzeitig zur Debatte stand, schuf der Bundesrat einen indirekten Gegenvorschlag, mit dem er zukünftig einen Mindestbeitrag an Prämienverbilligungen für die Kantone festsetzen wollte. Der Nationalrat hiess diesen Vorschlag in der Sommersession gut, der Ständerat trat in der Wintersession jedoch nicht auf den Gegenvorschlag ein.

Einen anderen Ansatz zur Kostendämpfung verfolgte das Parlament schon seit mehreren Jahren: Seit 2011 wird an einer **einheitlichen Finanzierung von ambulanten und stationären Leistungen** (EFAS) gearbeitet. Im Jahr 2022 nahm sich der Ständerat dieses Themas an und schuf zahlreiche gewichtige Differenzen zum Erstrat: So entschied er unter anderem, bereits jetzt die Integration der Pflegeleistungen in EFAS zu regeln und mehr Steuerungsmöglichkeiten und Pflichten für die Kantone zu schaffen.

Eine Möglichkeit, die Prämien zu senken, sahen verschiedene Kantone der Romandie

sowie das Tessin in den hohen Reserven der Krankenversicherungen. Ihre Standesinitiativen sowie weitere Vorstösse für eine **verbindlichere Rückzahlung der zu hohen Reserven** scheiterten 2022 jedoch allesamt im Parlament. Vielmehr wurden die im Vorjahr erfolgten Rückzahlungen der Reserven in verschiedenen Kommentaren als Mitgrund für den hohen aktuellen Prämienanstieg erachtet: Einerseits hätten die Rückzahlungen den Anstieg der Gesundheitskosten überdeckt, andererseits seien deshalb für das neue Jahr weniger Reserven zur Prämienreduktion vorhanden gewesen.

Nicht in erster Linie eine Senkung der Gesundheitskosten, sondern weniger Ärger für die Versicherten erhofften sich Bundesrat und Parlament durch das **Bundesgesetz über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit**. Damit soll der Bundesrat Branchenlösungen der Krankenversicherungen im Bereich der Vermittlertätigkeit allgemeinverbindlich erklären können, wodurch Werbeanrufe für Krankenversicherungen bei Personen, die nicht bereits bei der entsprechenden Krankenkasse versichert sind, verboten würden. Strittig war hier zwischen den Räten insbesondere, ob die Branchenlösungen zu Entschädigungen und Ausbildung neben den externen auch für interne Mitarbeitende gelten sollen. Nach der Durchführung einer Einigungskonferenz lenkte der Nationalrat diesbezüglich ein und das Parlament verzichtete auf die Schaffung einer entsprechenden Unterscheidung.<sup>6</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 31.12.2023  
ANJA HEIDELBERGER

### **Jahresrückblick 2023: Sozialversicherungen**

Zu Beginn des Jahres 2023 dominierte die Debatte um die Teuerung auch den Sozialversicherungsbereich, wie Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse verdeutlicht. Obwohl National- und Ständerat dies im Vorjahr explizit gewünscht hatten, entschieden sich die beiden Räte in der Frühjahrsession 2023, nicht auf den in der Zwischenzeit vorgelegten bundesrätlichen Entwurf für einen vollständigen Teuerungsausgleich bei den AHV- und IV-Renten, den Ergänzungsleistungen und den Überbrückungsleistungen einzutreten. Grund dafür war insbesondere, dass die Teuerung in der Zwischenzeit weniger hoch ausgefallen war als ursprünglich befürchtet und die Erhöhung der Sozialversicherungsleistungen beinahe die gesamte Teuerung kompensierte.

Auch im Bereich der **Krankenversicherungen** stieg der finanzielle Druck auf die Bevölkerung weiter, insbesondere durch einen erneuten Anstieg der Krankenkassenprämien, was sich etwa auch in einer verstärkten medialen Berichterstattung zu diesem Thema gegenüber den Vorjahren zeigte (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse). Gleichzeitig tat sich das Parlament weiterhin schwer damit, Lösungen zur Senkung der Gesundheitskosten zu finden – auch da die Meinungen, wer am Kostenanstieg schuld sei und wo am einfachsten gespart werden kann, in Öffentlichkeit, Medien und Parlament weit auseinandergingen.

Ein umfangreiches Projekt, von dem sich ein Teil des Parlaments grosse Einsparungen bei den Gesundheitskosten erhoffte, war EFAS, die **einheitliche Finanzierung von ambulanten und stationären Gesundheitskosten**, das bereits seit 2009 in Bearbeitung war. Nachdem der Ständerat im Jahr zuvor eingewilligt hatte, auf das Projekt einzutreten, sofern die Kosten der Langzeitpflege ebenfalls darin integriert werden, hiess der Nationalrat im Berichtsjahr diese Forderung gut. In der Wintersession 2023 bereinigte das Parlament schliesslich die letzten Fragen zur Ausgestaltung, unter anderem zur Höhe der kantonalen Beteiligung an den Kosten und zu den zukünftigen kantonalen Kompetenzen im Gesundheitsbereich, und nahm das Langzeitprojekt in den Schlussabstimmungen an. Weitere Kosteneinsparungen beabsichtigte der Bundesrat mit dem zweiten Massnahmenpaket zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen, über das sich der Nationalrat im Berichtsjahr als Erstrat beugte.

Im Bereich der Gesundheitskosten präsentierte der Bundesrat sowohl zur Prämien-Entlastungs-Initiative als auch zur Kostenbremse-Initiative je einen **indirekten Gegenvorschlag**, die das Parlament im Berichtsjahr mit einigen Änderungen guthiess. Da die beiden Initiativen daraufhin nicht zurückgezogen wurden, werden diese wohl im Jahr 2024 an die Urne gelangen.

Ebenfalls im kommenden Jahr abgestimmt werden wird über die **Pensionskassenreform** BVG 21, welche das Parlament 2023 fertig beriet. Dabei wich es stark von dem ursprünglich von einem Teil der Sozialpartner vorgeschlagenen Entwurf ab – unter anderem, indem es den lebenslangen Rentenzuschlag für die von der Reduktion des Umwandlungssatzes am stärksten betroffenen Jahrgänge deutlich

weniger grosszügig ausgestaltete als von den Sozialpartnern gefordert. In der Folge reichten die links-grünen Parteien und die Gewerkschaften genügend Unterschriften für ein fakultatives Referendum ein, so dass 2024 über die Reform abgestimmt werden wird.

Im März 2024 werden auch die **Renteninitiative** sowie die **Initiative für eine 13. AHV** an die Urne kommen. Beide beriet das Parlament 2023 zu Ende und empfahl sie zur Ablehnung. Dabei wurde auf Gegenentwürfe oder -vorschläge verzichtet, jedoch wies der Ständerat seiner Kommission eine Motion zur Vorberatung zu, welche eine Erhöhung der AHV-Renten für bedürftige Rentnerinnen und Rentner forderte und somit das Begehren der Initiative für eine 13. AHV teilweise aufnahm. Nicht bis zur Abstimmung schafften es hingegen die Initiativbegehren «Nationalbankgewinne für eine starke AHV (SNB-Initiative)», «Generationeninitiative» für faire und sichere Renten sowie «Leben in Würde – Für ein finanzierbares bedingungsloses Grundeinkommen»; sie alle scheiterten dieses Jahr im Stadium der Unterschriftensammlung.

Bewegung gab es in zwei Bereichen, die üblicherweise weniger im Fokus der Sozialversicherungen stehen: Im Herbst 2023 schickte der Bundesrat einen Entwurf zu den AHV-Hinterlassenenrenten in die Vernehmlassung, mit welcher er eine vom EGMR gerügte Ungleichbehandlung von Witnern und Witwen beheben will, indem er die Witwen- an die Witwerrente anpasst.

2023 nahm die Regierung schliesslich zahlreiche Änderungen im Bereich der **Invalidenversicherung** vor: So verbesserte sie per Verordnung den Lohnvergleich von Menschen mit Invalidität, den Zugang von bei der IV gemeldeten Stellensuchenden zur Stellenplattform für den Inländervorrang, die Vergütung der medizinischen Massnahmen bei Kindern mit Geburtsgebrechen sowie die Übernahme der Hilfsmittel durch IV und AHV.<sup>7</sup>

### Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 11.05.2020  
ANJA HEIDELBERGER

In der ausserordentlichen Session zu Corona im Mai 2020 entschied die WAK-NR mit 14 zu 10 Stimmen, eine auf der parlamentarischen Initiative Reimann (spv, AG; Pa.lv. 19.481) beruhende Kommissionsinitiative einzureichen, welche die Anliegen von Reimann teilweise aufnahm. So beabsichtigte die Kommission, die **Gewinne der Schweizerischen Nationalbank aus den Straf- resp. Negativzinsen** statt dem Reingewinn zukünftig gesamthaft der AHV zukommen zu lassen – Reimann hatte offengelassen, ob auch die 2. oder 3. Säule davon profitieren sollten. Die Begründung übernahm die Kommission dabei weitgehend von Reimann: Während die Negativzinsen die AHV belasteten, profitierten Bundes- und Kantonshaushalte aufgrund des Zinsüberschusses auf neuen Bundesobligationen davon. Durch ihre Zuweisung an die AHV sollten die entsprechenden Gelder an die Bevölkerung zurückfliessen. Gleichzeitig reichte die Kommission aber auch eine Motion 20.3450 ein, gemäss welcher der Anteil des Bundes an den ordentlichen Ausschüttungen und allfälligen zusätzlichen Ausschüttungen der SNB in den Schuldenabbau fliessen sollten.<sup>8</sup>

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE  
DATUM: 30.11.2021  
ANJA HEIDELBERGER

Mit 7 zu 4 Stimmen (bei 1 Enthaltung) sprach sich die WAK-SR im April 2022 dagegen aus, der Forderung ihrer Schwesterkommission, die **Gewinne der SNB aus den Straf-respektive Negativzinsen der AHV** zukommen zu lassen, Folge zu geben. Dennoch hielt die nationalrätliche Kommission mehrheitlich an ihrem Anliegen fest und beantragte dem Nationalrat mit 14 zu 9 Stimmen Folgegeben. Zwar ermögliche eine solche Regelung keine nachhaltige Reform der AHV, man könne damit aber die hohe Belastung der Sozialwerke durch die Negativzinsen teilweise kompensieren, wurde argumentiert. Eine Minderheit Müller (mitte, LU) befürchtete, dass eine solche Regelung strukturelle Reformen bei der AHV verzögere oder gar verunmögliche, und kritisierte sie als Eingriff in die Unabhängigkeit der SNB.

Ende November 2021 sprach sich der Nationalrat mit 108 zu 71 Stimmen (bei 6 Enthaltungen) für Folgegeben aus. Die geschlossen stimmenden Fraktionen der GLP und FDP.Liberalen, die Mehrheit der Mitte-Fraktion sowie eine Minderheit der SVP-Fraktion sprachen sich gegen die Initiative aus.<sup>9</sup>

VERORDNUNG / EINFACHER  
BUNDESBESCHLUSS  
DATUM: 04.11.2020  
ANJA HEIDELBERGER

## Erwerbsersatzordnung (EO)

Die **Sozialversicherungsmassnahmen zur zweiten Welle** stützten sich ab dem 26. September 2020 nicht mehr auf Notverordnungen, sondern auf das vom Parlament in der Herbstsession 2020 verabschiedete Covid-19-Gesetz. Dabei hatten die Räte entschieden, die Möglichkeiten zum Bezug von **Corona-Erwerbsersatz** bis zum 30. Juni 2021 zu verlängern und gleichzeitig rückwirkend auf den 17. September zu ermöglichen; am 16. September war die Bezugsmöglichkeit gemäss der «Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall» abgelaufen. Zudem weitete das Parlament die Bezugsmöglichkeit für Corona-Erwerbsersatz im Rahmen der Debatte zum Covid-19-Gesetz auf Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung, also Inhaber einer GmbH oder AG, aus, sofern sie ihre Tätigkeit auf Anordnung der Behörden oder wegen Betroffenheit von einem behördlichen Verbot einstellen oder unterbrechen mussten. Neu haben zudem Personen Anspruch, deren Erwerbstätigkeit wegen Corona-Massnahmen massgeblich eingeschränkt ist. Nach langen Diskussionen im Rahmen des Covid-19-Gesetzes konnten sich die Räte darauf einigen, dass eine «massgebliche Einschränkung» bei einem Umsatzverlust von mindestens 55 Prozent (verglichen mit dem Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019) vorliegt, sofern dieser auf die Corona-Massnahmen zurückgeführt werden kann. Anfang November stellte der Bundesrat seine Ausführungsverordnung zu diesem Aspekt vor.

Mitte November erlaubte es der Bundesrat den Arbeitgebenden zudem erneut, die **BVG-Arbeitnehmerbeiträge** durch ihre Arbeitgeberbeitragsreserven zu bezahlen, um so die wirtschaftlichen Folgen der neuen Corona-Massnahmen abzufedern.<sup>10</sup>

VERORDNUNG / EINFACHER  
BUNDESBESCHLUSS  
DATUM: 18.12.2020  
ANJA HEIDELBERGER

Mitte Dezember 2020 **verlängerte der Bundesrat das summarische Verfahren** zur Abrechnung der Kurzarbeitsentschädigungen durch eine Änderung der «Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung» per 1. Januar 2021 **erneut bis Ende März 2021**. Infolgedessen müssen die «Mehrstunden, welche sich ausserhalb der Kurzarbeitsphase angesammelt haben, [...] weiterhin nicht abgezogen» und Zwischenverdienste nicht angerechnet werden. Zudem gab die Regierung die Umsetzungsvorschläge zur ersten Revision des Covid-19-Gesetzes, allen voran die (rückwirkende) Aufhebung der Karenzzeit und die Ausweitung des Anspruchs auf KAE auf Personen in befristeten Arbeitsverhältnissen und auf Lernende in eine verkürzte Vernehmlassung. Zudem soll dabei auch die Umsetzung der Aufstockung der KAE auf mindestens CHF 3'470 geregelt werden, welche das Parlament dem Covid-19-Gesetz hinzugefügt hatte.<sup>11</sup>

## Krankenversicherung

MOTION  
DATUM: 18.06.2020  
ANJA HEIDELBERGER

Mitte Mai 2020 reichte die SGK-NR eine Motion ein, mit welcher sich der Bundesrat bei den Tarifpartnern im Gesundheitswesen sowie den Kantonen für eine **rasche Regelung der Kostenübernahme der Zusatzkosten von Covid-19** einsetzen und notfalls – falls sich diese nicht einigen könnten – selbst entsprechende Regeln erlassen sollte. Die Kommission sprach dabei ausdrücklich von Kosten für Spitäler und Leistungserbringende, Covid-19-Tests und Schutzausrüstungen für Patientinnen, Patienten und Mitarbeitende des Gesundheitswesens. Der Bundesrat sah in seiner Stellungnahme keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Einige Punkte seien bereits geklärt worden, so habe das BAG Richtlinien für die stationäre Kostenübernahme und Empfehlungen für vorübergehend anwendbare Abrechnungsmöglichkeiten für Leistungen auf Distanz erlassen und die Regelung für Analysen mit den Krankenversicherungen geklärt. Die Kantone hätten ihrerseits die Restfinanzierung im Pflegebereich geregelt. Der Bund selbst übernehme aufgrund des Epidemiengesetzes ausschliesslich die Heilmittelkosten sowie die Kosten für von seinen Organen angeordnete Untersuchungen, Überwachungen und Quarantäne. Schliesslich seien zu diesem Zeitpunkt aber weder die Höhe der Mehrkosten für die Behandlung von Covid-19-Patientinnen und -Patienten noch die Höhe der Gesamtkosten klar. Damit überzeugte er den Nationalrat jedoch nicht: In der Sommersession 2020 sprach sich dieser einstimmig (mit 187 zu 0 Stimmen) für Annahme der Motion aus.<sup>12</sup>

**MOTION**  
DATUM: 21.09.2020  
ANJA HEIDELBERGER

In der Herbstsession 2020 behandelte der Ständerat die Motion der SGK-NR für eine **rasche Regelung der Kostenübernahme der Zusatzkosten von Covid-19**. Die SGK-SR hatte zuvor mit 8 zu 0 Stimmen (bei 1 Enthaltung) deren Ablehnung beantragt. Man wolle den Bericht zum eigenen Postulat zu den Corona-Kosten im Gesundheitswesen (Po. 20.3135) abwarten, bevor man über die Kostenverteilung diskutiere, erklärte die Kommission in ihrem Bericht. Stillschweigend folgte der Rat diesem Antrag und lehnte die Motion ab.<sup>13</sup>

**MOTION**  
DATUM: 25.09.2020  
ANJA HEIDELBERGER

Noch während der Covid-19-Pandemie beantragten die Mitte-Fraktion im Nationalrat (Mo. 20.3263) und Erich Ettlin (cvp, OW; Mo. 20.3282) im Ständerat in je einer identischen Motion, dass die Schweiz **Lehren aus der Covid-19-Pandemie für das Schweizer Gesundheitssystem ziehen** solle. Demnach solle der Bundesrat geeignete Massnahmen bezüglich der Beanspruchung der medizinischen Notfallversorgung aufzeigen, die Digitalisierung im Gesundheitswesen forcieren, die Finanzierung indirekter, durch Einnahmeausfälle der Leistungserbringer entstehende Kosten der Pandemie regeln, wobei nicht die Prämienzahlenden dafür aufkommen sollten, sowie den Influenza-Pandemieplan überarbeiten. «Die Covid-19-Pandemie ist und war ein Stresstest für unser Gesundheitssystem», betonte die Fraktion. Sie habe verschiedene Defizite im Gesundheitswesen aufgezeigt, die nun angegangen werden müssten. Der Bundesrat empfahl die Motionen zur Annahme, er habe vor, die «Erfahrungen aus der aktuellen Pandemie in einem Bericht aufzuarbeiten», dabei werde er die Anliegen der Motionen umsetzen. Der Bericht könne aber erst nach Abschluss der Bewältigung der Pandemie erstellt werden. Stillschweigend nahmen National- und Ständerat die jeweiligen in ihrem Rat eingereichten Motionen im September 2020 an.<sup>14</sup>

**MOTION**  
DATUM: 08.03.2021  
ANJA HEIDELBERGER

In der Frühjahrsession 2021 nahm nach dem Nationalrat auch der **Ständerat** die Motion der Mitte-Fraktion stillschweigend an, wonach **Lehren aus der Covid-19-Pandemie für das Schweizer Gesundheitssystem** gezogen werden sollen. Zuvor hatte sich auch die SGK-SR einstimmig für die Motion ausgesprochen.<sup>15</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 29.06.2022  
ANJA HEIDELBERGER

Ende Juni 2022 publizierte der Bundesrat den **zweiten Zwischenbericht zu den finanziellen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Kostenträger im Gesundheitswesen**. Dabei hielt er fest, dass noch immer nicht alle Daten verfügbar seien und die Pandemie noch andauere, weshalb der Schlussbericht erst im nächsten Jahr zu erwarten sei. Bezüglich der Kostenbereiche bei den verschiedenen Kostenträgern – Bund, Kantone, OKP-Versicherungen und -Versicherte – machte er kaum Unterschiede zum ersten Zwischenbericht aus: Wie im Vorjahr fielen beim Bund vor allem Kosten zur Beschaffung von Gütern, etwa Covid-19-Tests (CHF 2.7 Mrd.), sowie für den Militäreinsatz im Gesundheitsbereich (CHF 150 Mio.) an. Die Kantone mussten insbesondere für stationäre Behandlungen (CHF 625 Mio. bis CHF 739 Mio.) sowie für die Bereitstellung der Infrastruktur zur Bewältigung der Pandemie, etwa für Impfzentren (CHF 264 Mio.), aufkommen und überdies die Restfinanzierung der Pflegeleistungen und anfänglich einen Teil der Testkosten übernehmen. Die für die Kantone angegebenen Kosten beruhten gemäss Bundesrat aber noch immer auf Schätzungen, da die Kantone die entsprechenden Zahlen noch nicht geliefert hätten. Die Versicherungen übernahmen einen Teil der Kosten der stationären Covid-19-Behandlungen (CHF 512 Mio. bis CHF 604 Mio.), anfänglich einen Teil der Testkosten (CHF 48 Mio.) sowie einen Teil der Impfkosten. Die Versicherten mussten schliesslich für einen Teil der Testkosten, für die durch die Behandlungen anfallenden Kostenbeteiligungen und Selbstbehalte sowie für Selbstkosten aufkommen. Letztere Kosten könnten nicht quantifiziert werden, da bei den Kostenbeteiligungen nicht zwischen Covid-19-bedingten Beteiligungen und anderen Beteiligungen unterschieden werden könne, erklärte die Regierung.<sup>16</sup>

## Arbeitslosenversicherung (ALV)

Zur Abschwächung der durch die Massnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des Covid-19-Virus entstandenen schwerwiegenden Folgen für die Schweizer Wirtschaft setzte der Bundesrat Mitte März 2020 auf ein schon in der Finanzkrise bewährtes Mittel, die **Kurzarbeit**: Er stellte dem ALV-Fonds CHF 8 Mrd. für die Kurzarbeit zur Verfügung und änderte deren Regelungen in der Covid-19-Verordnung «Arbeitslosenversicherung» deutlich: So reduzierte er die Karenzfrist für die Anmeldung zur Kurzarbeit von zwei bis drei Tagen auf einen Tag und beauftragte das SECO, eine Ausweitung der Kurzarbeit auf nicht kündbare Temporärangestellte zu prüfen – für kündbare Temporärangestellte konnten die Unternehmen bereits zuvor Anspruch auf Kurzarbeit geltend machen. Wie bisher sollte die ALV somit bei Anspruch auf Kurzarbeit 80 Prozent des wegfallenden Lohnes übernehmen. Das oberste Ziel sei es, die Lohnfortzahlung für die Mitarbeitenden zu garantieren, um Massenentlassungen zu verhindern, erklärte Wirtschaftsminister Parmelin, deshalb sollten die Auswirkungen der Pandemie «rasch und unbürokratisch abgefedert» werden. Dies sei jedoch keine Entschädigung für behördliche Massnahmen, eine solche sei nämlich im Epidemiengesetz nicht vorgesehen.

Die Presse erachtete diese Massnahme mehrheitlich als positiv, kritisierte aber unter anderem die Beschränkung des Betrags auf CHF 8 Mrd. Diese Beschränkung erklärte der Bundesrat dadurch, dass bei einem höheren Schuldenbetrag automatisch die Lohnbeiträge der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden erhöht werden müssten. Der Bundesrat sei sich jedoch bewusst, dass es mehr Geld brauchen werde, erklärte Simonetta Sommaruga; möglich sei dies gemäss Presse durch einen Sonderzuschuss an die ALV im Rahmen eines Nachtrags zum Budget oder allenfalls durch eine Entscheidung des Bundesrates per Notrecht.

Ein weiterer Kritikpunkt betraf die Selbständigen, die kein Anrecht auf Gelder der Arbeitslosenversicherung haben und sich somit auch nicht für Kurzarbeit anmelden können. Insbesondere für arbeitgeberähnliche Angestellte, also beispielsweise Inhaber oder Inhaberinnen einer Aktiengesellschaft oder GmbH, sei dies problematisch, zumal sie als Angestellte in ihrem eigenen Betrieb selbst dazu verpflichtet seien, Lohnbeiträge an die ALV zu bezahlen. Die Problematik verdeutlichte auch eine Umfrage von Syndicom bei Selbständigen und Freischaffenden in der Medien- und Kreativbranche. Bei 39.9 Prozent von diesen betrügen die finanziellen Ausfälle ein ganzes durchschnittliches Monateinkommen, bei mehr als der Hälfte der Befragten betrugen die Ausfälle zwischen 90 und 100 Prozent. Für diese «wirtschaftlich besonders betroffene Gruppe» (Syndicom) wurde in den Medien entsprechend verschiedentlich Unterstützung gefordert.

Im Allgemeinen seien die Kurzarbeitsentschädigungen auf traditionelle Angestellte ausgerichtet und würden dadurch der neuen Realität, in der zahlreiche Personen ohne grosse Rücklagen als Selbständige arbeiteten oder bei verschiedenen Unternehmen mit mehreren kleinen Pensen angestellt seien, nicht gerecht, wurde in der Presse diskutiert. So fehle zum Beispiel auch die Kurzarbeitsentschädigung für befristete Arbeitsverhältnisse, wie sie vor allem im Gastrobereich häufig seien.

Eine Woche nach dieser ersten Ankündigung des Bundesrats erweiterte dieser die Corona-spezifischen **Massnahmen in den Sozialversicherungen**: Neu sollten auch Lehrlinge, Angestellte mit nicht kündbaren temporären Arbeitsverträgen, Personen im Dienst von Temporärarbeitsfirmen sowie arbeitgeberähnliche Angestellte zur Kurzarbeit zugelassen werden, zudem wurde die Karenzfrist für die Anmeldung zur Kurzarbeit abgeschafft. Weil der ALV-Fonds maximal CHF 8 Mrd. Schulden machen darf, er diese aber bereits mit dem ersten Paket des Bundesrates erreicht hatte, beantragte die Regierung dem Parlament in der ersten Nachmeldung zum Nachtrag I zum Voranschlag 2020 CHF 6 Mrd. für die ALV – damit könnte die automatische Erhöhung der Lohnbeiträge verhindert werden. Durchschnittlich auf CHF 2 bis 3 Mrd. pro Monat schätzte der Bundesrat die kommenden Ausgaben für die Kurzarbeit.

Neben der Kurzarbeit griff der Bundesrat auf ein weiteres bestehendes Sozialversicherungsinstrument zurück: die **Erwerbsersatzordnung**, deren Anwendung für die Corona-Phase er in der Verordnung über Massnahmen bei Erwerbsausfall im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19) regelte. Erlaubt es die Erwerbsersatzordnung normalerweise, dass Dienstleistende der Schweizer Armee während ihres Einsatzes oder Mütter bis 98 Tage nach der Geburt ihrer Kinder 80 Prozent ihres normalen Lohnes beziehen, wurde dieselbe Regelung nun temporär auf Selbständigerwerbende erweitert: Wenn ihr Betrieb vom Bund geschlossen wurde, sie sich in ärztlich verordneter Quarantäne (maximal 10 Tage Taggeld) befanden oder wegen Betreuungsaufgaben von Kindern unter 12 Jahren aufgrund der Schulschliessungen

(maximal 30 Tage Taggeld) ihrer Arbeit nicht nachgehen konnten, sollten sie ein maximales Taggeld von CHF 196 erhalten. Betreuungsaufgaben wegen Schulschliessungen konnten auch Angestellte geltend machen, kein Geld sollte jedoch bekommen, wer Betreuungsaufgaben wahrnehmen musste und gleichzeitig Homeoffice machen konnte – hier forderte der Bundesrat stattdessen Kulanz der Arbeitgeber. Die Kosten dieser Massnahmen seien schwierig abzuschätzen, erklärte der Bund, und versuchte es dennoch: 66'600 Personen mit Betreuungspflichten (CHF 1.4 Mrd.), 43'000 Personen in Quarantäne (CHF 64.5 Mio.) und 60'000 Personen mit einem Berufsverbot (CHF 1.6 Mrd.) zählte er. Zuzüglich einer Reserve von CHF 0.9 Mrd. beantragte der Bundesrat folglich CHF 4 Mrd. für die Erwerbssersatzordnung beim Parlament. Auch hier wurde ein Zuschuss nötig, da der EO-Fonds nur flüssige Mittel von CHF 1 Mrd. aufwies und entsprechend die Leistungen für Selbständige daraus nicht bezahlt werden könnten. Abschliessend betonte Finanzminister Maurer, dass man mehr Geld zur Verfügung stellen werde, falls das nötig sei.

Dass das nötig werden könnte, zeigte sich schon kurze Zeit später: In zehn Tagen seien bereits über 300'000 Personen für Kurzarbeit angemeldet worden, berichteten die Medien. «Dieses Element wächst etwa so schnell, wie sich das Virus ausbreitet», kommentierte die NZZ. Einen Hinweis auf die möglichen Ausmasse der Kurzarbeit gab das Tessin: Zu diesem Zeitpunkt waren im Südkanton fast ein Viertel aller Erwerbstätigen für Kurzarbeit angemeldet, in der restlichen Schweiz lag der Anteil noch bei 5-6 Prozent.<sup>17</sup>

#### BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 19.06.2020  
ANJA HEIDELBERGER

In der Sommersession 2020 standen schliesslich die **Schlussabstimmungen zur Vereinfachung der Bestimmungen zur Kurzarbeit im Arbeitslosenversicherungsgesetz** an. Zwar hatte sich die Situation der Kurzarbeit in der Zwischenzeit stark verändert, war doch die Anzahl Kurzarbeitbezieher aufgrund des Corona-bedingten Lockdowns so stark gestiegen wie nie zuvor. Diskutiert wurde in den Räten zu diesem Geschäft aber nicht mehr, die Parlamentarierinnen und Parlamentarier schritten sofort zur Abstimmung: Einstimmig (197 zu 0 Stimmen sowie 45 zu 0 Stimmen) hiessen beide Räte die Vereinfachung der Bestimmungen zur Kurzarbeit gut.<sup>18</sup>

#### STUDIEN / STATISTIKEN

DATUM: 01.08.2020  
ANJA HEIDELBERGER

**Im Rahmen der Corona-Krise wurden Kurzarbeitsentschädigungen deutlich häufiger genutzt als jemals zuvor:** Zwischen den Jahren 2000 bis 2019 wurde durchschnittlich 9'451 Personen pro Monat Kurzarbeit zugesprochen, betroffen waren dabei durchschnittlich 56.6 Arbeitsstunden pro Person und Monat. Je nach Jahr schwankten diese Werte jedoch beträchtlich: Im Jahr 2017 bezogen nur durchschnittlich 752 Personen Kurzarbeitsentschädigung; mit Abstand am höchsten war die Anzahl KAE-Bezieher vor Corona im Jahr 2009 mit durchschnittlich 67'197 Personen und 53 Arbeitsstunden pro Person und Monat. In den Monaten Mai und Juni 2009 waren gar über 90'000 Personen à 52 Arbeitsstunden von Kurzarbeit betroffen. Zwischen Februar und März 2020 stieg die Anzahl Personen mit Kurzarbeit aufgrund der Corona-Massnahmen schlagartig von 4'048 auf 782'436 an (wobei die Zahlen für das Jahr 2020 erst provisorisch sind, da sie auf den Anmeldungen, nicht auf den Abrechnungen basieren). Ihren bisherigen Rekordwert erreichte die Anzahl Personen mit KAE im April 2020, als über eine Million Personen zum Bezug von Kurzarbeitsentschädigungen angemeldet waren (1'077'041 à 84 Arbeitsstunden). Der April markierte nicht nur bezüglich Anzahl angemeldeter Personen, sondern auch bezüglich ausgefallener Arbeitsstunden pro Person einen absoluten Höchstwert. Von Mai bis Juli 2020 liessen diese Werte kontinuierlich nach, im Juli 2020 waren noch 347'638 Personen à 59 Arbeitsstunden angemeldet.<sup>19</sup>

#### MOTION

DATUM: 24.09.2020  
ANJA HEIDELBERGER

Eineinhalb Monate nach Anpassung der Regeln zur Kurzarbeitsentschädigung an die Corona-Krise reichte Maya Graf (gp, BL) eine Motion ein, gemäss der die **Kurzarbeitsentschädigung für Einkommen bis CHF 4'000 während der Corona-Pandemie 100 Prozent des Monatslohns**, statt wie bis anhin 80 Prozent, betragen soll. Haushalte mit tiefen, nicht existenzsichernden Einkommen seien besonders stark von der Krise betroffen und man müsse verhindern, dass diese Personen unter das Existenzminimum gerieten und «in die Sozialhilfe gedrängt» würden. Ähnliche Motionen hatten zuvor auch Katharina Prelicz-Huber (gp, ZH; Mo. 20.3364) und Cédric Wermuth (sp, AG; Mo. 20.3192) eingereicht.

Der Bundesrat erwiderte in seiner Stellungnahme, dass das Ziel der KAE eben nicht in der Existenzsicherung der Arbeitnehmenden, sondern in der Verhinderung einer Ganzarbeitslosigkeit liege. Die vorgeschlagene Ausdehnung der KAE würde die

entsprechenden Ausgaben um schätzungsweise 3 Prozent erhöhen. Der Bundesrat habe der ausserordentlichen Situation aber Rechnung getragen, indem im Moment die Einkünfte aus Zwischenbeschäftigungen während dem KAE-Bezug bei der Kurzarbeitsentschädigung nicht mehr abgezogen würden, wodurch Betroffene ihr Einkommen über ihren bisherigen Lohn hinaus aufbessern könnten.

In der Herbstsession 2020 wies der Ständerat die Motion der SGK-SR zur Vorbehandlung zu. Dabei könne man überprüfen, ob die Zuweisung der Personen an die Sozialhilfe gleich teuer komme wie die Erhöhung der KAE für tiefere Einkommen, argumentierte Charles Juillard (cvp, JU), der die Überweisung an die Kommission beantragt hatte.<sup>20</sup>

**MOTION**  
DATUM: 03.03.2021  
ANJA HEIDELBERGER

Das Parlament habe die Forderung der Motionärin, die **Kurzarbeitsentschädigungen für Einkommen bis CHF 4'000 während der Corona-Pandemie auf 100 Prozent des Monatslohns zu erhöhen**, im Rahmen der ersten Änderung des Covid-19-Gesetzes in der Wintersession 2020 erfüllt, begründete die Mehrheit der SGK-SR im Januar 2021 ihren Antrag auf Ablehnung der Motion. Eine Kommissionsminderheit um Motionärin Maya Graf (gp, BL) beantragte aber dennoch, den Vorstoss anzunehmen, weil die Regelung im Covid-19-Gesetz bis Ende März 2021 begrenzt sei, das Problem aber voraussichtlich auch noch länger bestehen werde. Nachdem das Parlament die entsprechende Regelung in der Frühjahrsession 2021 in der zweiten Änderung des Covid-19-Gesetzes jedoch bis Ende Juni 2021 verlängert hatte, zog die Motionärin ihren Vorstoss Anfang März 2021 zurück.<sup>21</sup>

**VERORDNUNG / EINFACHER  
BUNDESBECHLUSS**  
DATUM: 12.05.2021  
ANJA HEIDELBERGER

Im Mai 2021 beantragte der Bundesrat in seiner Botschaft zur dritten Revision des Covid-19-Gesetzes eine **Verlängerung der Covid-19-Erwerbsausfallentschädigungen bis Ende 2021**, wie sie das Parlament mit seiner zweiten Änderung des Covid-19-Gesetzes zuvor vorgesehen hatte. Auch in der zweiten Hälfte des Jahres 2021 werde es trotz Lockerungen noch zu Einschränkungen kommen, so dass die Ausfallentschädigungen bei Einschränkungen der Erwerbstätigkeit aufgrund von behördlich verordneten Covid-Schutzmassnahmen auch weiterhin nötig seien, argumentierte die Regierung. Da der diesbezügliche Voranschlagskredit 2021 über CHF 3.1 Mrd. bisher noch nicht ausgeschöpft sei, sollten die zusätzlichen Kosten damit gedeckt werden können.

Nachdem die Vorschläge in Form einer Ordnungsänderung in der verkürzten Vernehmlassung bei den Kantonen und parlamentarischen Kommissionen mehrheitlich auf Anklang gestossen waren, verlängerte der Bundesrat wenige Tage später wie angekündigt die Geltungsdauer des Corona-Erwerbsersatzes bis Ende 2021. Er entschied überdies, dass die Berechnung des Corona-Erwerbsersatzes ab Anfang Juli 2021 auch auf Basis der Steuerveranlagung 2019 anstelle des AHV-pflichtigen Erwerbseinkommens 2019 berechnet werden kann, falls dies für die Betroffenen vorteilhafter ist.

Ebenfalls als Reaktion auf mögliche Einschränkungen über Juni 2021 hinaus und ebenfalls in Übereinstimmung mit der Revision des Covid-19-Gesetzes aus der Frühjahrsession 2021 schlug der Bundesrat den Kantonen und parlamentarischen Kommissionen eine Erhöhung der **Höchstdauer von KAE von 18 auf 24 Monate** durch eine Änderung der «Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung» und eine erneute Verlängerung des summarischen Verfahrens um drei Monate bis Ende September 2021 vor. Kurz darauf setzte der Bundesrat die Änderung der Verordnung per 1. Juli 2021 in Kraft. Dabei verlängerte er auch den ausserordentlichen Anspruch auf KAE für Lernende sowie für Personen in befristeten Arbeitsverhältnissen oder für auf Abruf tätige Personen bis Ende September 2021. Letzterer Anspruch sollte zukünftig jedoch nur dann gelten, wenn behördliche Anweisungen eine vollständige Arbeitsaufnahme verunmöglichten. Erstmals seit dem Wiederanstieg der Fallzahlen im Oktober 2020 verschärfte der Bundesrat aber auch die Bestimmungen im Bereich der KAE, indem er die eintägige Karenzfrist für KAE wieder einführte.<sup>22</sup>

1) APS-Zeitungsanalyse 2019 – Sozialversicherungen

2) Medienmitteilung BR vom 1.7.20 (zu AVIG); Medienmitteilung BR vom 1.7.20 (zu BVG); Medienmitteilung BR vom 1.7.20 (zu EO); Medienmitteilung BR vom 1.7.20 (zu KAE); Medienmitteilung BR vom 11.9.20; Medienmitteilung BR vom 12.8.20; Medienmitteilung BR vom 19.6.20; Medienmitteilung BR vom 20.5.20; Medienmitteilung BR vom 22.4.20; Medienmitteilung BR vom 24.6.20; Medienmitteilung BR vom 25.3.20; Medienmitteilung BR vom 26.8.20; Medienmitteilung BR vom 27.5.20; Medienmitteilung BR vom 29.4.20; Medienmitteilung BR vom 8.4.20

3) APS-Zeitungsanalyse 2020 – Sozialversicherungen

4) AB SR, 2021, S. 302

- 5) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Sozialversicherungen
- 6) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Sozialversicherungen
- 7) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Sozialversicherungen
- 8) Medienmitteilung WAK-NR vom 13.5.20
- 9) AB NR, 2021, S. 2213; Bericht WAK-NR vom 7.9.21; Medienmitteilung WAK-SR vom 15.4.21
- 10) Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall vom 4.11.20; Covid-19-Verordnung berufliche Vorsorge vom 11.11.20; Medienmitteilung BR vom 11.11.20; Medienmitteilung EDI vom 4.11.20
- 11) Medienmitteilung BR vom 18.12.20; Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung vom 18.12.20
- 12) AB NR, 2020, S. 1088 ff.
- 13) AB SR, 2020, S. 923; Bericht der SGK-SR vom 10.8.20
- 14) AB NR, 2020, S. 1891; AB SR, 2020, S. 927 f.
- 15) AB SR, 2021, S. 131 f.; Bericht SGK-SR vom 22.2.21
- 16) Zweiter Zwischenbericht vom 29.6.22
- 17) Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung vom 20.3.20; Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall vom 20.3.20; Medienmitteilung BR vom 13.3.20; Medienmitteilung BR vom 20.03.20; Studie von Syndicom vom März 2020; NZZ, TA, 13.3.20; CdT, LT, NZZ, TA, 14.3.20; SoZ, 15.3.20; NZZ, TA, 16.3.20; AZ, Blick, NZZ, TA, 17.3.20; NZZ, 18.3.20; NZZ, WoZ, 19.3.20; AZ, 20.3.20; AZ, NZZ, TA, 21.3.20; AZ, NZZ, 23.3.20; LT, 24.3.20; AZ, 25.3.20; CdT, NZZ, TA, 26.3.20; AZ, TA, 28.3.20
- 18) AB NR, 2020, S. 1180; AB SR, 2020, S. 626
- 19) Abgerechnete Kurzarbeit ab 2000
- 20) AB SR, 2020, S. 1043
- 21) AB SR, 2021, S. 57 f.; Bericht SGK-SR vom 29.1.21
- 22) Medienmitteilung BR vom 11.6.21; Medienmitteilung BR vom 12.5.21 (EO); Medienmitteilung BR vom 12.5.21 (Kurzarbeit); Medienmitteilung BR vom 23.6.21; Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung vom 23.6.21