

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	25.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Nutzung der Volksrechte, Epidemien
Akteure	Amherd, Viola (cvp/pdc, VS) BR VBS / DDPS
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2022

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc
Schneuwly, Joëlle

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Schneuwly, Joëlle 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Nutzung der Volksrechte, Epidemien, 2019 - 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 25.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Sozialpolitik	3
Gesundheit, Sozialhilfe, Sport	3
Epidemien	5

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
WBK-SR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats
BAG	Bundesamt für Gesundheit
SNB	Schweizerische Nationalbank
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
WHO	World Health Organization
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
GK	Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
BetmG	Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz)

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CSEC-CE	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États
OFSP	Office fédéral de la santé publique
BNS	Banque nationale suisse
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OFL	Office fédéral du logement
CJ	Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale
PME	petites et moyennes entreprises
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
AOS	Assurance obligatoire des soins
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
LStup	Loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Loi sur les stupéfiants)

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Institutionen und Volksrechte

Jahresrückblick 2019: Institutionen und Volksrechte

BERICHT
DATUM: 31.12.2019
MARC BÜHLMANN

Der **Bundesrat** stand aus mindestens vier Gründen 2019 im Fokus der politischen Debatte. Zuerst gab die Departementsverteilung im Nachgang der Bundesratsersatzwahlen vom Dezember 2018, bei denen Doris Leuthard (cvp) und Johann Schneider-Ammann (fdp) durch Viola Amherd (cvp) und Karin Keller-Sutter (fdp) ersetzt worden waren, zu reden (vgl. auch den entsprechenden Peak bei der Medienberichterstattung). Nicht nur, dass mit Viola Amherd zum ersten Mal in der Geschichte der Schweiz eine Frau das VBS übernahm, sondern auch der Wechsel von Guy Parmelin ins WBF und von Simonetta Sommaruga ins UVEK wurden in den Medien diskutiert. Kommentiert wurde dabei insbesondere, dass die Verteilung offenbar erst nach einem Mehrheitsbeschluss innerhalb des Gremiums zustande gekommen war, was als schlechter Start und Herausforderung für die künftige Konkordanz interpretiert wurde. Mit der Wahl von zwei Frauen in die Landesregierung wurde der Debatte um die verfassungsmässige Festschreibung einer **Frauenquote im Bundesrat** der Wind aus den Segeln genommen. Ein entsprechender Vorstoss, der vom Ständerat noch angenommen worden war, wurde vom Nationalrat versenkt. Auch die Idee einer **Karenzfrist**, also das Verbot für ehemalige Magistratspersonen, Mandate von Unternehmen anzunehmen, die in Beziehung zu ihrem Regierungsamt stehen, wurde – wie schon 2015 – abgelehnt. Die Gesamterneuerungswahlen für den Bundesrat Ende Jahr lösten eine breite und medial stark begleitete Debatte um Zauberformel, Konkordanz, Systemstabilität und die Ansprüche der bei den Wahlen 2019 sehr erfolgreichen Grünen Partei auf einen Bundesratsitz aus. Die Mehrheit des Parlaments entschied sich, Regula Rytz, die Sprengkandidatin der Grünen, nicht anstelle von Ignazio Cassis in die Exekutive zu wählen.

Auch die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament war im Berichtsjahr Gegenstand parlamentarischer Arbeit. Beraten wurde dabei insbesondere die Idee eines **Verordnungsvetos**. Die auf eine parlamentarische Initiative Aeschi (svp, ZG; Pa.Iv. 14.422) zurückgehende, 2014 eingereichte Idee sieht vor, dass ein Drittel der Mitglieder eines Rates gegen die Veröffentlichung einer bundesrätlichen Verordnung ein Veto einlegen kann, wenn die Stossrichtung der Verordnung nicht dem Willen des Parlaments entspricht. Während sich eine Mehrheit des Nationalrats davon eine präventive Wirkung erhoffte, lehnte die Mehrheit des Ständerats die Vorlage als zu kompliziert ab. Ein weiteres Mal abgelehnt wurde – ebenfalls nach längeren Diskussionen – die Idee einer **Neuorganisation der Legislaturplanung**. Das Parlament debattiert in schöner Regelmässigkeit seit der 2002 eingeführten Änderung, ob die Diskussionen um die zahlreichen Änderungsanträge an der Legislaturplanung zielführend seien. Der Antrag, die Planung wie vor 2002 einfach zur Kenntnis nehmen zu können und eben nicht als Bundesbeschluss behandeln zu müssen, stiess aber im Parlament erneut auf taube Ohren. Die Wahrscheinlichkeit ist gross, dass die Diskussion nach den eidgenössischen Wahlen 2019 erneut losgehen wird.

Im Nationalrat wurde 2019 die Frage erörtert, wie politisch die **Verwaltung** sei. Während eine Motion Bigler (fdp, ZH; Mo. 17.4127), die eine Offenlegung der Interessenbindungen von Kaderangestellten verlangt, von der grossen Kammer angenommen wurde, lehnte diese ein Postulat Burgherr (svp, AG; Po. 17.3423) ab, mit dem hätte untersucht werden sollen, wann und wie die Verwaltung effektiv politischen Einfluss ausübt. Dauerbrenner im Parlament waren auch 2019 Sparmassnahmen bei den Personalkosten in der Verwaltung. Diese sollten, wäre es nach dem Nationalrat gegangen, mit Hilfe von Digitalisierung oder durch einen Ausgabenstopp in den Griff bekommen werden – der Ständerat verweigerte aber jeweils seinen Segen dazu.

Im letzten Jahr der 50. Legislatur kam es im **Parlament** noch zu fünf Mutationen. Insgesamt wurden in der 50. Legislatur 26 Nationalrats- und zwei Ständeratsmandate ersetzt; rund ein Drittel der Mutationen war durch die SP-Fraktion zu verantworten. Das Büro-NR will sich in einem Bericht auf ein Postulat Feri (sp, AG; Po. 18.4252) der Vereinbarkeit der Parlamentsarbeit mit Familie und Beruf annehmen, einem Thema, das in den letzten Jahren immer virulenter zu werden scheint, wie verschiedene Vorstösse

zeigen. Nicht einig wurde man sich in den Räten über verschiedene Spesenregelungen. Die SPK-NR entschloss sich deshalb, mit einer Kommissionsinitiative (Pa.lv. 19.431) wenigstens die Übernachtungsentschädigungen einheitlicher zu organisieren. Diskutiert wurde im Parlament auch 2019 wieder über Regeln für transparenteres Lobbying. Die seit Langem schwelende Debatte, die spätestens 2015 mit der sogenannten «Kasachstan-Affäre» viel Fahrt aufgenommen hatte, wurde allerdings stark abgebremst: Fast wäre auch der letzte, ziemlich zahnlose Vorstoss in diese Richtung versandet, wenn nicht der nach den eidgenössischen neu zusammengesetzte Nationalrat den Nichteintretensentscheid auf einen Vorschlag der SPK-SR sozusagen in letzter Minute zurückgenommen hätte.

Etwas stärker in den Fokus als auch schon geriet 2019 die **Judikative**, was sich auch in der Medienkonjunktur zu diesem Thema zwischen März und September 2019 beobachten lässt. Dies hatte einerseits damit zu tun, dass im Nationalrat über die Revision des ziemlich umstrittenen Bundesgerichtsgesetzes debattiert wurde – insbesondere die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird wohl auch 2020 noch zu reden geben, auch wenn der Ständerat kurz vor Ende Jahr beschloss, nicht auf die Vorlage einzutreten. Andererseits standen einige Ersatzwahlen an, die jedoch in aller Regel geräuschlos über die Bühne gehen. Beinahe wäre jedoch eine Ersatzwahl ans Bundesgericht zur Ausnahme dieser Regel geworden, da die GK entgegen den Gepflogenheiten nicht die am stärksten untervertretene SVP, sondern die CVP berücksichtigte, was beinahe zu einer noch nie vorgekommenen Kampfwahl geführt hätte. Dafür, dass das Gerichtswesen auch in Zukunft im Gespräch bleibt, wird wohl auch die 2019 zustande gekommene Justizinitiative sorgen, die vorschlägt, oberste Richterinnen und Richter per Losverfahren zu bestimmen, um eben diese starke, dem Proporzgedanken geschuldete Verbindung zwischen Judikative und Parteien zu verhindern. Viel zu schreiben gab zudem die Bundesanwaltschaft. Nach langen und stark medial begleiteten Diskussionen zu einer Disziplinaruntersuchung um den amtierenden Bundesanwalts Michael Lauber wurde dieser erst nach einer Verschiebung der Wahl von der Sommer- in die Herbstsession und äusserst knapp für eine dritte Amtsperiode bestätigt.

Im Wahljahr 2019 trat die Nutzung der **direkten Demokratie** ein wenig in den Hintergrund. An zwei Abstimmungswochenenden wurde lediglich über drei Vorlagen abgestimmt. Dabei folgte die Mehrheit der Stimmbevölkerung sowohl bei den beiden Referenden (STAF und Waffenschutzrichtlinie) als auch bei der Zersiedelungsinitiative der Empfehlung von Parlament und Bundesrat. Die Ablehnung der Zersiedelungsinitiative bedeutet zudem, dass in der 50. Legislatur kein einziges Volksbegehren Erfolg hatte. Die wahlbedingte Abstimmungspause wird wohl in den folgenden Jahren zu einigen Abstimmungswochenenden mit mehreren Vorlagen führen, sind doch Ende 2019 ganze 16 Volksinitiativen im Unterschriftenstadium und 19 abstimmungsreif oder beim Bundesrat oder im Parlament in Beratung. Dafür, dass in Zukunft die direkte Demokratie umfassender genutzt werden könnte, sorgte das Parlament zudem mit seiner Entscheidung zur Kündigung von Staatsverträgen, die zukünftig nicht mehr dem Bundesrat, sondern der Legislative und im Falle eines Referendums der Stimmbevölkerung obliegt. Eines der anstehenden Volksbegehren ist die Transparenzinitiative, für die die SPK-SR 2019 einen indirekten Gegenentwurf in die Vernehmlassung gab, mit dem die Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen im Gesetz geregelt werden soll und der in der Wintersession vom Ständerat mit Anpassungen gutgeheissen wurde.

Einen herben Dämpfer erlitt 2019 die Idee des elektronischen Wählens und Abstimmens. Nachdem der Kanton Genf bereits Ende 2018 sein **E-Voting**-System eingestellt hatte und das System der Post in einem öffentlich ausgeschriebenem Stresstest den Anforderungen nicht standgehalten hatte, bestanden keine brauchbaren technischen Angebote mehr für die effektive Durchführung von «Vote électronique». Daher entschied sich der Bundesrat, sein Ziel, E-Voting als ordentlichen Stimmkanal einzuführen, vorläufig zu sistieren. Gegenwind erhielt der elektronische Stimmkanal zudem von einer Anfang 2019 lancierten Volksinitiative für ein E-Voting-Moratorium. Immerhin entschied sich der Nationalrat für eine Motion Zanetti (svp, ZH; Mo. 19.3294) mit dem Ziel, die Abstimmungsunterlagen elektronisch zustellen zu können.¹

Sozialpolitik

Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

Jahresrückblick 2020: Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

BERICHT
DATUM: 31.12.2020
JOËLLE SCHNEUWLY

Die Gesundheitspolitik stand 2020, wie die gesamte Schweizer Politik, ganz im Zeichen der **Corona-Pandemie**, welche die Schweiz im Februar – damals noch als Epidemie eingestuft – erreichte und seither in Atem hält. Die steigenden Infektionszahlen veranlassten den Bundesrat dazu, am 28. Februar die **«besondere Lage»** gemäss Epidemiegengesetz auszurufen, mit welcher der Bund die Weisungsbefugnisse gegenüber den Kantonen sowie die Verantwortung für die Krisenbewältigung übernahm. Zudem verabschiedete die Regierung die Verordnung über «Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19)», durch welche Grossveranstaltungen mit über 1'000 Personen bis auf Weiteres verboten wurden. Dennoch stiegen die Fallzahlen in der Folge drastisch an, so dass der Bundesrat am 13. März in einer zweiten Verordnung die Einreise aus Risikoländern einschränkte und das Zusammenkommen von über 100 Personen untersagte.

Nachdem auch diese Massnahmen dem Anstieg der Fallzahlen keinen Einhalt gebieten konnten, verkündete der Bundesrat am 16. März die **ausserordentliche Lage** gemäss dem Epidemiegengesetz und ordnete einen Lockdown an, um weiterhin genügend freie Betten in Krankenhäusern garantieren zu können. Abgesehen von Lebensmittelgeschäften und Gesundheitseinrichtungen mussten sämtliche Läden, Restaurants, Bars sowie Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe schliessen. Öffentliche und private Veranstaltungen wurden untersagt, der Präsenzunterricht in Schulen wurden verboten und die Bevölkerung wurde dazu angehalten, zuhause zu bleiben und wenn möglich Homeoffice zu betreiben. Einhalten der Hygienemassnahmen und Abstand wahren – was sich in den darauffolgenden Monaten noch als Social Distancing durchsetzen sollte –, waren die Devise. Die Grenzen zu sämtlichen noch offenen grossen Nachbarländern wurden geschlossen und Schweizerinnen und Schweizer zurück ins Land gerufen. In diesem Zusammenhang organisierte die Regierung Rückholaktionen von im Ausland gestrandeten Bürgerinnen und Bürgern, an der sich auch die Rega beteiligte.

Am 20. März reduzierte die Landesregierung die erlaubte Gruppengrösse von öffentlichen Versammlungen weiter auf fünf Personen. Da die Spitäler stark beansprucht waren, verbot sie zudem die Durchführung von nicht dringend notwendigen Untersuchungen, Eingriffen und Therapien in medizinischen Einrichtungen], was dazu führte, dass die Spitäler erhebliche finanzielle Einbussen erlitten. Gleichzeitig hob der Bundesrat die Bestimmungen zu Arbeits- und Ruhezeiten im Gesundheitswesen auf, um der Problematik der knappen personellen Ressourcen begegnen zu können.

Am 8. April verlängerte der Bundesrat die Massnahmen der ausserordentlichen Lage bis zum 26. April, kündigte aber am 16. April erste Lockerungsschritte an, die bis im Juni erfolgten. In der Folge entspannte sich die Situation während den Sommermonaten, so dass der Bundesrat das Corona-Zepter an die Kantone zurückgegeben konnte. Diese Beruhigung der Lage war jedoch nur von begrenzter Dauer: Aufgrund der steigenden Fallzahlen erliess der Bundesrat am 18. Oktober erneut landesweite Massnahmen wie zum Beispiel ein Versammlungsverbot von mehr als 15 Personen.

Weil die vom Bundesrat erlassenen Notverordnungen nach sechs Monaten automatisch ausser Kraft treten, mussten die darin enthaltenen Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie in Bundesgesetz gegossen werden. In der Herbstsession behandelte das Parlament entsprechend das stark umstrittene dringliche **Covid-19-Gesetz**, zu dem der Verein «Freunde der Verfassung» das Referendum ergreifen wollte. Bereits in der Wintersession und somit noch vor Ablauf der Referendumsfrist nahm das Parlament auf Antrag des Bundesrates zudem einige Anpassungen am neuen Gesetz vor, die es dem Bundesrat ermöglichen sollen, die Auswirkungen der zweiten Welle abzdämpfen.

Obwohl die Corona-Pandemie den Parlamentsbetrieb zweifelsohne dominierte, wurden auch **andere Geschäfte in der Gesundheitspolitik** behandelt. Im Bereich der Krankenpflege war dies zum Beispiel der indirekte Gegenvorschlag zur Pflegeinitiative, dem sich die beiden Räte in mehreren Sessionen annahmen. Der Pflegeberuf hatte durch die Coronakrise zwar an Ansehen gewonnen, trotzdem gab es zwischen den beiden Parlamentskammern unter anderem noch Differenzen bezüglich des eigenständigen Abrechnens durch die Pflegefachpersonen mit den Krankenkassen oder bezüglich der Ausbildungsbeiträge durch die Kantone.

Weiter ermöglichten die beiden Räte in der Herbstsession Versuche zur kontrollierten Abgabe von Cannabis, von denen man sich einen Erkenntnisgewinn zu alternativen Regulierungsformen erhoffte. Auch medizinischer Cannabis war 2020 ein Thema: So beabsichtigte der Bundesrat, den Zugang zu medizinischen Cannabisbehandlungen zu ermöglichen. Die Volkskammer befasste sich in der Wintersession mit dem Geschäft und hiess die entsprechende Änderung am BetmG gut.

Im Spätsommer gab die Landesregierung bekannt, dass sie die Initiative «Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung» zur Ablehnung empfehle, da ihr das Anliegen zu weit gehe. Es müsse ein gewisses Gleichgewicht zwischen wirtschaftlichen Interessen und den Interessen der öffentlichen Gesundheit bestehen, was der Bundesrat beim Volksbergehren, das ein weitreichendes Verbot für Tabakproduktwerbung vorsah, als nicht gegeben erachtete. Er unterstütze allerdings den Jugendschutz im Rahmen der parlamentarischen Debatte zum Tabakproduktegesetz, mit dem sich der Nationalrat im Dezember 2020 auseinandersetze.

Während in der **Sportpolitik** zu Beginn des Jahres Themen wie die in Lausanne organisierten Olympischen Winterjugendspiele und das Fortbestehen des Lauberhornrennens in den Schlagzeilen waren, wichen diese Ende Februar Artikeln im Zusammenhang mit Covid-19. So traf die Absage von Grossveranstaltungen vor allem die Profiligen des Fussballs und des Eishockeys hart. Nachdem die Ligen zuerst eine vorläufige Pause eingelegt hatten, wurden die Saisons am 12. März (Eishockey) respektive 30. April (die unteren Ligen im Fussball) definitiv abgebrochen. Zwischenzeitlich kam es zu Diskussionen, ob Geisterspiele durchgeführt oder ganz auf den Spielbetrieb verzichtet werden sollte. Um die wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus zu dämpfen, sagte der Bundesrat am 20. März der Sportbranche CHF 100 Mio. zu, wobei die eine Hälfte in Form von zinslosen Darlehen an den Spitzensport und die andere Hälfte als A-fonds-perdu-Beiträge an den Breitensport gehen sollten. Da dies nicht ausreichte, wurde Mitte Mai ein Stabilisierungspaket im Umfang von einer halben Milliarde Franken festgelegt. Im Rahmen der Behandlung des Covid-19-Gesetzes im September einigten sich National- und Ständerat darauf, dass nicht die Ligen, sondern die Sportvereine selber Darlehen erhalten sollen, wobei sie Sicherheiten im Umfang von einem Viertel ihres betrieblichen Aufwandes der Saison 2018/19 zu leisten haben. Anfang November stellte Sportministerin Amherd ein Hilfspaket für den Sport vor, das bis Ende 2021 CHF 350 Mio. für den Spitzensport und CHF 200 Mio. für den Breitensport vorsah und von dem auch semiprofessionelle Teams verschiedener weiterer Sportarten profitieren können sollen.

Nicht nur für die Unternehmen und die Sportvereine, sondern auch für die Schweizer Bevölkerung hatte die Corona-Pandemie grosse finanzielle Einbussen zur Folge, weshalb sich auch im Themenbereich **Sozialhilfe** einiges tat. Dabei würden aber nicht alle Bevölkerungsgruppen gleich stark von der Krise getroffen, berichteten die Medien. Der Krise besonders stark ausgesetzt seien die unteren Einkommensschichten, wo bereits einige Hundert Franken, die beispielsweise wegen dem durch Kurzarbeit für viele Personen auf 80 Prozent reduzierten Lohn wegfielen, einen grossen Unterschied machten. Aus diesem Grunde hielt die Hilfsorganisation Caritas den Bundesrat und das Parlament dazu an, Unterstützungsprogramme, die einmalige Direktzahlungen in der Höhe von CHF 1'000 beinhalteten, für armutsbetroffene Haushalte und Einzelpersonen zu beschliessen. Die durch die Pandemie gemäss Medien verstärkten Ungleichheiten in der Bevölkerung wurden insbesondere anhand der teilweise über einen Kilometer langen Menschengängen vor Lebensmittelausgabestellen in Genf oder Zürich ersichtlich. Besonders stark auf solche Angebote angewiesen waren viele Sans-Papiers, die keine Sozialhilfe beziehen können, sowie Ausländerinnen und Ausländer mit Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung, da diese einen Widerruf ihrer Bewilligungen riskierten, wenn sie Sozialhilfe bezögen.

Bereits im Vorjahr – also noch vor der Pandemie – hatte der Ständerat eine Motion der WBK-SR (Mo. 19.3953) behandelt, welche die Einrichtung eines fünfjährigen Monitoring-Zyklus zur Prävention und Bekämpfung von Armut beabsichtigte. Der Nationalrat stimmte dem Kommissionsbegehren in der Sommersession 2020 zu; dies wohl auch im Lichte der gegebenen Umstände, wie einige Medien mutmassen.

Welch gewaltigen Raum die Thematik rund um die Covid-19-Pandemie in der Medienberichterstattung einnahm, widerspiegelt sich auch in der **Anzahl dazu veröffentlichter Zeitungsartikel** (siehe APS-Zeitungsanalyse 2020). Dabei dominierte die Pandemie nicht nur die Berichterstattung im Themenbereich «Gesundheitspolitik» (siehe Abb. 1), sondern machte zu Zeiten, wo die Covid-19-Fallzahlen sehr hoch waren – sprich im Frühjahr und im Herbst –, sogar gut ein Drittel beziehungsweise ein Viertel der abgelegten Zeitungsberichte über alle untersuchten Zeitungen und Themen hinweg

aus. Während sich die Artikelzahl zur Sozialhilfe 2020 auf konstant tiefem Niveau hielt, ist für den Sport im Mai ein leichter Peak erkennbar. Im September, als das Parlament das Covid-19-Gesetz beriet, von welchem auch der Sport stark betroffen war, fiel die Medienpräsenz hingegen sehr gering aus.²

Epidemien

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 16.03.2020
JOËLLE SCHNEUWLY

Um die Jahreswende 2019/2020 blickte die ganze Welt gebannt auf die zentralchinesische Metropole Wuhan, wo sich eine bislang unbekannte **Lungenkrankheit, deren Erreger sich als Coronavirus (Sars-CoV-2) entpuppte, rasend schnell ausbreitete**. Nachdem Covid-19 – die Krankheit, die durch das Virus ausgelöst wird – Europa erreicht hatte, verschärfte der Bundesrat Ende Januar 2020 die Meldepflicht zum Virus. Zudem richtete das BAG eine kostenlose Hotline ein, um der Bevölkerung die Möglichkeit zu geben, Fragen im Zusammenhang mit Covid-19 stellen zu können.

Am 25. Februar wurde in der Schweiz erstmals eine Person positiv auf den Erreger getestet und in den folgenden Tagen verbreitete sich das Virus hierzulande in allen Sprachregionen. Als Reaktion lancierte das BAG am 27. Februar die Kampagne «So schützen wir uns», bestehend aus Plakaten, Flugblättern, einer Telefonhotline und einem Internetauftritt zum Coronavirus.

Am 28. Februar stufte die Landesregierung die Situation gemäss Epidemien-gesetz als «besonders» ein und verabschiedete die Verordnung über «Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19)». Aufgrund der besonderen Lage erhielt der Bundesrat die Kompetenz, weitreichende Massnahmen gegenüber einzelnen Personen und der ganzen Bevölkerung zu erlassen – was er in der Folge auch tat. In einem ersten Schritt verhängte er im Rahmen der Verordnung ein Verbot für das Zusammenkommen von über 1'000 Personen bis Mitte März 2020, woraufhin die Organisatorinnen und Organisatoren zahlreicher Events ihre Anlässe absagen mussten.

Angesichts der sich verschärfenden Situation entschied das BAG am 2. März, die bisher für die Kampagne «So schützen wir uns» verwendete Farbe Gelb durch Rot zu ersetzen und die Hygieneregeln zu erweitern. Einen Tag darauf verkündete das Bundesamt die künftige Vergütung des Diagnostiktests zu Covid-19 mit CHF 180 durch die OKP.

Am 5. März musste die Schweiz erstmals ein Todesopfer aufgrund von Covid-19 beklagen. Es handelte sich dabei um eine 74-jährige Frau, die im Universitätsspital Lausanne verstarb. Gut eine Woche später – am 11. März – erklärte die WHO die Lage rund um die Infektionskrankheit zur Pandemie.

Das Tessin, welches aufgrund seiner Nähe zu Italien, in dem das Virus bereits sehr früh sehr viel stärker tobte, ebenfalls deutlich früher von der Corona-Pandemie getroffen wurde als der Rest der Schweiz, rief am 11. März den Notstand aus. Dabei entschied sich die Kantonsregierung, Kinos, Theater, Skigebiete sowie Gymnasien und Hochschulen, nicht aber die obligatorischen Schulen, zu schliessen. Bereits zuvor hatte die Kantonsregierung mehrfach die Schliessung der Grenze zu Italien gefordert. Auch Sportveranstaltungen und Trainings durften nicht mehr durchgeführt werden, weshalb die Chefetagen der Schweizer Eishockeyclubs am darauffolgenden Tag entschieden, die Meisterschaft 2019/2020 abzubrechen. Diesem Entscheid folgten die beiden höchsten Fussballligen der Schweiz am 13. März zumindest teilweise, indem sie bekannt gaben, die Saison vorläufig bis Ende April auf Eis zu legen.

Auf nationaler Ebene unternahm der Bundesrat am Freitag, 13. März 2020 weitere Verschärfungen, indem er die Grenzen zwar nicht schloss, in einer zweiten Verordnung aber Reiseeinschränkungen aus Risikoländern festlegte. Zudem untersagte er Veranstaltungen mit mehr als 100 Personen bis Ende März 2020 und führte für Restaurants, Diskotheken und Bars eine Obergrenze von 50 Personen ein. Um die wirtschaftlichen Folgen der getroffenen Massnahmen zu dämpfen, erleichterte die Regierung im Rahmen der Covid-19-Verordnung «Arbeitslosenversicherung» den Zugang zu Kurzarbeit mit dem Ziel, die Lohnfortzahlung der Mitarbeitenden zu sichern und Massenentlassungen zu verhindern. Dazu gestand sie dem ALV-Fonds zudem dringlich CHF 8 Mrd. für die Kurzarbeit zu. Ferner wurde der Präsenzunterricht an Schulen bis zum 19. April 2020 gestoppt.

Die Pandemie wurde langsam, aber sicher auch für die Schweizer Tourismusbranche

spürbar. So wurde der Skisaison am 14. März ein abruptes Ende gesetzt und praktisch alle touristischen Bergbahnen wurden stillgelegt.

Im Verlaufe der Woche spitzte sich die Lage weiter zu und über das Wochenende stiegen die Fallzahlen massiv an. Dies bewog die beiden Büros des National- und Ständerats am Sonntag, 15. März 2020, dazu, die laufende Frühjahrsession auf Antrag der Verwaltungsdelegation nach der zweiten Woche abzubrechen. Am darauffolgenden Tag rief der Bundesrat die **ausserordentliche Lage** und den sogenannten **Lockdown** aus. Die ausserordentliche Lage ist die dritte von drei Stufen des seit 2016 existierenden Epidemieggesetzes. Sie gesteht dem Bundesrat die Kompetenz zu, zeitlich begrenzte Verordnungen zu erlassen, ohne dass dafür eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Zudem kann sich der Bundesrat auf seine Notverordnungs-kompetenz oder sein Notrecht (Art. 185 BV) stützen, das bei Gefahr einer schweren Störung der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit anwendbar wird.

In einer Medienkonferenz richtete Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga ernste Worte an die Nation: Es müsse nun «ein Ruck durch unser Land gehen», verkündete sie in allen vier Landessprachen. Die bereits verabschiedeten Massnahmen seien teilweise ungenügend befolgt worden, nun werde die ganze Bevölkerung gebraucht: Jede und jeder müsse sich an die Massnahmen halten. Denn nur so könne die Verbreitung des Virus verlangsamt werden. Dies sei ausgesprochen wichtig, um weiterhin genügend freie Kapazitäten in den Spitälern gewährleisten und einen Engpass vermeiden zu können.

Konkret bedeutete der Ausruf der ausserordentlichen Lage, dass der Bundesrat nun in allen Kantonen einheitliche Massnahmen anordnen konnte. Damit verbunden waren die Schliessung sämtlicher Läden, Märkte, Restaurants, Bars wie auch Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe. Offen blieben hingegen Lebensmittelläden und Gesundheitseinrichtungen, was zu einer Debatte darüber führte, welches denn nun die essentiellen Berufe seien und wie diese entlohnt werden sollen. Auch Betriebe, in denen das Abstandwahren nicht möglich ist, waren von dieser Regelung betroffen. Kirchen und andere Gotteshäuser durften zwar offen bleiben, jedoch wurden Gottesdienste und andere religiöse Veranstaltungen verboten. Obwohl der Bundesrat erklärte, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln und anderen essentiellen Gütern wie Medikamenten sichergestellt sei, kam es in der Folge zu Hamsterkäufen. Ebenfalls erliess der Bundesrat ein Verbot von Veranstaltungen im öffentlichen und im privaten Rahmen, das – wie sich zeigen sollte – von der Kultur bis hin zum Sport seine Spuren hinterliess. Am Fahrplan des öffentlichen Verkehrs wurden in einem bis anhin unbekanntem Ausmass Ausdünnungen vorgenommen. Gesundheitsminister Berset rief zum Abstandhalten auf. Unnötige Kontakte sollten vermieden und Hygienemassnahmen eingehalten werden. Insbesondere ältere Menschen seien dazu angehalten, zuhause zu bleiben. **Social Distancing** – so der Ausdruck, der sich in den Folgemonaten durchsetzte – könne Leben retten. Es bedürfe nun Solidarität zwischen den Generationen und gegenüber den kranken Menschen. Diese Solidarität zeigte sich in der Folge durch unzählige freiwillige Hilfsangebote, etwa für Einkäufe für Menschen in Quarantäne oder Angehörige der Risikogruppe oder für Kinderbetreuungen für Eltern in der Pflegebranche oder ohne Kinderbetreuungsmöglichkeiten.

Die Kantone wurden damit beauftragt, ein Betreuungsangebot für Kinder zur Verfügung zu stellen, die nicht auf privater Basis betreut werden konnten. Nur wenn andere Betreuungsangebote bestünden, dürften Kinderkrippen geschlossen werden. Um den Kantonen in Sachen Spitälern, Logistik und im Sicherheitsbereich unter die Arme zu greifen, segnete der Bundesrat den Einsatz von bis zu 8'000 Mitgliedern der Armee ab. Dabei handelte es sich gemäss Verteidigungsministerin Viola Amherd um die grösste Mobilmachung seit dem Zweiten Weltkrieg. Weiter führte die Landesregierung neben den bereits seit dem 13. März existierenden Kontrollen an der Grenze zu Italien auch an diejenigen zu Deutschland, Frankreich und Österreich Kontrollen ein. Die Einreise aus den Nachbarländern mit Ausnahme von Liechtenstein wurde ausserdem nur noch Schweizer Bürgerinnen und Bürgern, Ausländerinnen und Ausländern mit einem Aufenthaltstitel und in der Schweiz arbeitenden Grenzgängerinnen und Grenzgängern sowie Personen, die sich in einer «Situation absoluter Notwendigkeit» befanden, gestattet. Damit beabsichtigte der Bundesrat, den Schutz der Schweizer Bevölkerung zu gewährleisten und die Kapazitäten des Schweizer Gesundheitswesens aufrechtzuerhalten. Sich im Ausland befindlichen Schweizer Reisenden legte die Regierung nahe, in die Schweiz zurückzukehren, und organisierte in diesem Zusammenhang Rückholaktionen.

Da der Bundesrat die Ansicht vertrat, dass die freie Meinungsbildung unter den gegebenen Umständen nicht gewährleistet sei, sagte er am 18. März die für den 17. Mai 2020 angesetzten Volksabstimmungen ab. Das letzte und bisher einzige Mal in der Geschichte der Schweizer Demokratie war dies 1951 aufgrund der Maul- und Klauenseuche passiert, wie die Medien berichteten.

Zwei Tage später – am 20. März – zog die Regierung die Schraube noch einmal an. Menschenansammlungen von mehr als fünf Personen im öffentlichen Raum wurden verboten. Zudem sei zwischen Personen stets ein Abstand von mindestens zwei Metern einzuhalten. Bei Nicht-Befolgen dieser Regelungen könne die Polizei Ordnungsbussen verteilen. Die Leute sollen abgesehen vom Erledigen von Einkäufen, Arztbesuchen oder der Unterstützungsleistung anderer Personen dringend zuhause bleiben. Dies gelte insbesondere für Kranke und über 65-Jährige, welche das BAG zur Risikokategorie zählte. Dadurch sollten Risikopatientinnen und -patienten besser geschützt werden und es sollte verhindert werden, dass die Intensivstationen in den Krankenhäusern überlastet würden. Dasselbe Ziel verfolgte ein Durchführungsverbot von nicht dringend notwendigen Untersuchungen, Eingriffen und Therapien in medizinischen Einrichtungen.

Aufgrund der stetigen Zunahme der Infizierten wurden die Spitäler stark gefordert und stiessen mit den personellen Ressourcen an ihre Grenzen. Daher beschloss der Bundesrat weiter, für die betroffenen Bereiche die Bestimmungen zu Arbeits- und Ruhezeiten solange aufzuheben, wie es die Situation verlangte. Dies sorgte für Unverständnis von verschiedener Seite und es wurde eine Online-Petition lanciert, mit welcher der Bundesrat dazu aufgefordert wurde, den Entscheid rückgängig zu machen. Der restlichen erwerbstätigen Bevölkerung empfahl die Regierung, falls sich dies mit ihrer Arbeitsstelle vereinbaren liess, von zuhause aus zu arbeiten. Konnten die auszuführenden Tätigkeiten nicht **im Homeoffice** erledigt werden, mussten die Arbeitgebenden dafür sorgen, dass die Empfehlungen des BAG bezüglich Hygienemassnahmen und sozialer Distanz eingehalten wurden; Personen, die zur Risikogruppe zählten, sollten in diesem Fall unter Lohnfortzahlung beurlaubt werden.

Gleichen Tags beschloss die Regierung ein Massnahmenpaket über Nachtragskredite in der Höhe von CHF 11.7 Mrd. und Verpflichtungskredite von CHF 20 Mrd., um die wirtschaftlichen Folgen der Ausbreitung von Covid-19 abzufedern. Im Rahmen der Sozialversicherungen wurde die Kurzarbeit auf zusätzliche Anspruchsgruppen, unter anderem Lehrlinge, Angestellte mit nicht kündbaren temporären Arbeitsverträgen, Personen im Dienst von Temporärarbeitsfirmen sowie arbeitgeberähnliche Angestellte, ausgeweitet und die Karenzfrist aufgehoben. Auch den Zugang zu Erwerbsersatz erweiterte der Bundesrat mittels einer entsprechenden Verordnung in gewissen Fällen auf Selbständigerwerbende. Den von der Pandemie gebeutelten Kulturschaffenden wurde mit CHF 280 Mio. unter die Arme gegriffen und Sportorganisationen CHF 100 Mio. zugesichert, um zu verhindern, dass durch das Einstellen des Meisterschaftsbetriebes die Sportlandschaft «massiv in ihren Strukturen geschädigt wird». Bezüglich des ebenfalls durch das Coronavirus stark betroffenen Tourismus würden bereits seit Februar 2020 Sofortmassnahmen, insbesondere Informations- und Beratungsaktivitäten sowie Massnahmen zur Überbrückung von Liquiditätsgapen, umgesetzt, liess der Bundesrat in seiner Medienmitteilung verlauten.

Dass das Coronavirus auch vor den Institutionen des politischen Systems der Schweiz nicht haltmachte, zeigte sich nicht nur an der abgebrochenen Frühjahrsession des Parlaments, sondern auch im Bereich des Justizwesens. Um voll funktionsfähig bleiben und sich auf die besonderen Umstände einstellen zu können – ersteres sei «gerade in der Zeit der Verunsicherung» besonders essentiell –, wurde der Beginn der Gerichtsferien, die für die Ostertage angesetzt waren, bereits auf den 21. März vorverschoben. Da die Einschränkung von Menschenansammlungen und Freizeitaktivitäten in einem gewissen Zielkonflikt mit dem Sammeln von Unterschriften stand, veranlasste der Bundesrat einen Fristenstillstand vom 21. März bis zum 31. Mai; während dieser Zeit war es untersagt, Unterschriften für Volksinitiativen und Referenden zu sammeln, dafür wurden die entsprechenden Sammelfristen verlängert.

In Folge der aufgrund der ausserordentlichen Lage verordneten Schliessungen von zahlreichen Betrieben wurde die Frage aufgeworfen, wer für die Geschäftsmieten aufkommen müsse, wobei Mietende und Vermietende diesbezüglich unterschiedliche Ansichten hatten. Um offene Fragen im Mietrecht zu klären, setzte der Bundesrat am 24. März eine Task Force unter der Leitung des BWO ein. Gute zwei Wochen später liess

er jedoch verlauten, dass er sich nicht in die vertraglichen Beziehungen zwischen Privaten einmischen wolle. Dies führte in der Folge zu langen Diskussionen zwischen Mietenden und Vermietenden.

Am 25. März gab der Bundesrat bekannt, Verfeinerungen an den Sozialversicherungsmassnahmen in den Bereichen der Arbeitslosenversicherung und der beruflichen Vorsorge vorgenommen zu haben. Damit sollten unter anderem die Aussteuerung von Arbeitssuchenden und die Kündigung von 200'000 Personen verhindert werden. Um nicht nur deren Kündigung zu vermeiden, sondern auch den KMU die Bewältigung der Coronakrise zu ermöglichen, richtete die Landesregierung zudem zusammen mit der SNB und der FINMA, der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte und den Banken Überbrückungskredite ein, die ab dem 26. März bezogen werden konnten. Am 3. April beschloss der Bundesrat, den dafür nötigen Verpflichtungskredit von CHF 20 Mrd. auf CHF 40 Mrd. aufzustocken. Die Steuerverwaltung gab zudem bekannt, in bestimmten Bereichen von Verzugszinsen abzusehen, sodass Härtefälle vermieden werden könnten. Während die Medien die Schritte grösstenteils begrüsst, welche die Landesregierung im Zusammenhang mit der Coronakrise unternahm, äusserten sie sich zugleich auch besorgt über deren Auswirkungen auf die Bundesfinanzen.

Im Hinblick auf den Umzugstermin vom 31. März legte der Bundesrat in seiner Covid-19-Verordnung Miete und Pacht am 27. März fest, dass Umzüge immer noch durchgeführt werden könnten, sofern die Empfehlungen des BAG eingehalten würden. Zudem verlängerte er die Zahlungsfristen bei Zahlungsrückständen auf Miet- und Pachtzinse von 30 auf 90 respektive von 60 auf 120 Tage, wenn die Zahlungsrückstände auf Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus zurückzuführen seien.

Anfang April erliess der Bundesrat eine weitere Verordnung, mit der die notwendigen Massnahmen getroffen werden sollten, um eine angemessene Unterbringung von Asylsuchenden und die Durchführung von Asylverfahren sicherzustellen, nachdem Hilfswerke bereits seit Anfang März kritisiert hatten, dass die zur Eindämmung des Coronavirus getroffenen Massnahmen in Asylzentren vielerorts kaum oder gar nicht umsetzbar seien.

Anlässlich des Amtsantrittes des neuen SBB-CEO Vincent Ducrot in demselben Zeitraum berichteten die Medien überdies, dass das Coronavirus auch bei den Bundesbahnen sichtbare Spuren hinterlassen habe. So seien die Passagierzahlen um 80 bis 90 Prozent eingebrochen und etwa 150'000 Personen hätten vorübergehend ihr GA hinterlegt, nachdem der Fahrplan des öffentlichen Verkehrs um gut ein Viertel der Züge ausgedünnt worden war.

Erstmals etwas aufwärts ging es dann am 6. April, als die Büros des National- und Ständerates verlauten liessen, dass sich die Kommissionen der beiden Räte wieder für Sitzungen treffen dürften. Ausserdem wurde bekannt gegeben, dass auf Anfang Mai eine ausserordentliche Session für dringende Geschäfte im Zusammenhang mit dem Coronavirus angesetzt worden sei. Am 8. April wurden die bestehenden Massnahmen der ausserordentlichen Lage vom 19. April auf den 26. April verlängert. Anschliessend seien etappenweise Lockerungen vorgesehen, da die Umsetzung der Massnahmen bisher gut verlaufen sei und die Massnahmen Wirkung gezeigt hätten, so der Bundesrat.³

1) APS-Zeitungsanalyse 2019 – Institutionen und Volksrechte

2) APS-Zeitungsanalyse 2020 – Gesundheit

3) COVID-Verordnung Kultur vom 20.3.20; Coronavirus und Justiz; Medienmitteilung BAG vom 2.3.20; Medienmitteilung BAG vom 25.2.20; Medienmitteilung BAG vom 27.2.20 (1); Medienmitteilung BAG vom 27.2.20 (2); Medienmitteilung BAG vom 5.3.20; Medienmitteilung BR vom 13.3.20; Medienmitteilung BR vom 16.3.20; Medienmitteilung BR vom 18.3.20; Medienmitteilung BR vom 20.03.20; Medienmitteilung BR vom 20.3.20; Medienmitteilung BR vom 20.3.20; Medienmitteilung BR vom 20.3.20; Medienmitteilung BR vom 25.3.20; Medienmitteilung BR vom 25.3.20; Medienmitteilung BR vom 28.2.20; Medienmitteilung BR vom 8.4.20; Medienmitteilung BR, WBF vom 8.4.20; Medienmitteilung BR, WBF, BAG vom 27.3.20; Medienmitteilung EDA vom 19.3.20; Medienmitteilung EDI vom 3.3.20; Medienmitteilung EFD vom 25.03.20; NZZ Online, 14.3.20; Nachmeldung des BR vom 20.3.20; Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2) – Änderung vom 20. März 2020; Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13. März 2020 (Stand am 21. März 2020); Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 13.3.20; Verordnung des EDI über die Meldung von Beobachtungen übertragbarer Krankheiten des Menschen – Änderung vom 29.1.20; Verordnung über Massnahmen im Asylbereich im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19-Verordnung Asyl) vom 1. April 2020; Verordnung über Massnahmen im Bereich der Stellenmeldepflicht im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19-Verordnung Stellenmeldepflicht) vom 25. März 2020; Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 28. Februar 2020 (Stand am 28. Februar 2020); Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) vom 28.2.20; Verordnung über die Durchführung der Qualifikationsverfahren der beruflichen Grundbildung 2020 im Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19-Verordnung Qualifikationsverfahren berufliche Grundbildung) vom 16. April 2020; AZ, Blick, TA, 30.1.20; TA, 31.1.20; AZ, BLZ, NZZ, 12.3.20; AZ, NZZ, TA, 16.3.20; AZ, Blick, CdT, LT, NZZ, SGT, TA, 17.3.20; TA, 18.3.20; AZ, LT, Lib, NZZ, TA, 19.3.20; NZZ, 20.3.20;

AZ, CdT, TA, 21.3.20; So-Bli, SoZ, 22.3.20; NZZ, 6.4.20; AZ, 7.4.20