

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	23.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Epidemien
Akteure	Bischof, Pirmin (cvp/pdc, SO) SR/CE, Maillard, Pierre-Yves (sp/ps, VD) NR/CN
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

Heidelberger, Anja

Bevorzugte Zitierweise

Heidelberger, Anja 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Epidemien, 2020 - 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 23.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Sozialpolitik	1
Gesundheit, Sozialhilfe, Sport	1
Gesundheitspolitik	1
Epidemien	10

Abkürzungsverzeichnis

VBS	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
SGK-SR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
KVF-NR	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
WBK-SR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates
KVF-SR	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates
BAG	Bundesamt für Gesundheit
ALV	Arbeitslosenversicherung
FK-SR	Finanzkommission des Ständerates
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
BASPO	Bundesamt für Sport
BJ	Bundesamt für Justiz
EO	Erwerbsersatzordnung
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
KAE	Kurzarbeitsentschädigung
ÜL	Überbrückungsleistung

DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
CSSS-CE	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
CTT-CN	Commission des transports et des télécommunications du Conseil national
CDF	Contrôle fédéral des finances
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
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 Etats
CTT-CE	Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats
OFSP	Office fédéral de la santé publique
AC	assurance-chômage
CdF-CE	Commission des finances du Conseil des Etats
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
OFSP	Office fédéral du sport
OFJ	Office fédéral de la justice
APG	allocations pour perte de gain
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
CCT	Convention collective de travail
AFF	Administration fédérale des finances
LACI	Loi sur l'assurance-chômage
LPGA	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
RHT	Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail
PT	Prestation transitoire

Allgemeine Chronik

Sozialpolitik

Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

Gesundheitspolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.09.2020
ANJA HEIDELBERGER

In der Herbstsession 2020 machte sich der **Nationalrat** an die Beratung des **Covid-19-Gesetzes**, was mit 10 Mehrheits-, 33 Minderheits- und 27 Einzelanträgen eine lange Sache zu werden versprach. Für die Kommission erklärten Philippe Nantermod (fdp, VS) und Ruth Humbel (cvp, AG) den Rahmen des Gesetzes. Dieses definiere, «was der Bundesrat tun darf, um die Auswirkungen der Covid-19-Epidemie auf Gesellschaft, Wirtschaft und Behörden zu bekämpfen», fasste Ruth Humbel seinen Inhalt zusammen. Damit würde «Notrecht in ordentliches Recht überführt» und entsprechend für einen Teil der 18 seit März 2020 geschaffenen Verordnungen, die sich direkt auf die Verfassung gestützt hatten, eine gesetzliche Grundlage geschaffen, erklärte Bundeskanzler Walter Thurnherr, der den Bundesrat in der Debatte vertrat. Das Covid-19-Gesetz solle gemäss den Kommissionssprechenden überdies dringlich erklärt, aber nur bis Ende 2021 (einzelne Ausnahmen bis Ende 2022) gültig sein; hier war der Bundesrat den Vernehmlassungsteilnehmenden entgegengekommen. Einerseits stellte Philippe Nantermod das Gesetz als Rückkehr zum «normalen Recht» dar, betonte jedoch auch, dass es dem Bundesrat sehr wichtige Kompetenzen erteile. Die SGK-NR sei sich aber einig gewesen, dass das Gesetz nötig sei; entsprechend sei sie einstimmig darauf eingetreten und habe die Vorlage schliesslich mit 18 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen. Ruth Humbel ergänzte ausdrücklich, dass es – entgegen der zahlreichen Briefe, die sie diesbezüglich empfangen habe – im Covid-19-Gesetz weder um Impfungen im Allgemeinen noch um eine Impfpflicht im Speziellen gehe. In der nachfolgenden Behandlung nahm der Nationalrat zahlreiche Änderungen am bundesrätlichen Entwurf vor und nahm die neue Version zum Schluss deutlich an.

Vor der Detailberatung lagen dem Nationalrat aber ein Antrag Addor (svp, VS) auf Nichteintreten sowie ein Antrag Schwander (svp, SZ) auf Rückweisung des Gesetzes an den Bundesrat vor. Jean-Luc Addor begründete seinen Nichteintretensantrag damit, dass dem Bundesrat keine Blankovollmacht ausgestellt werden dürfe, sondern dass das Parlament nötige Massnahmen per ordentlichem Gesetz erlassen solle. Die aktuellen Massnahmen seien unverhältnismässig und nur aufgrund künstlich aufrechterhaltener Angst durchsetzbar, kritisierte er. Diese «Gesundheitsdiktatur» müsse entsprechend beendet werden. Pirmin Schwander begründete seinen Ordnungsantrag ähnlich: Der Bundesrat solle sich zukünftig nicht auf Notrecht stützen, sondern die Bundesversammlung für dringende Bundesbeschlüsse einberufen. Dabei ging er davon aus, dass die bestehenden Bundesbeschlüsse zu den Finanzausgaben zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie ausreichten, und betonte, dass der Bundesrat ansonsten dort Lücken schliessen solle, wo dies noch nötig sei. Philippe Nantermod entgegnete im Namen der Kommission, dass es im Gesetz eben nicht nur um Budgets und Haushaltsbefugnisse gehe, sondern auch um den Rahmen für die Umsetzung der finanziellen Bestimmungen. Entschiedete sich der Rat für Nichteintreten, würden überdies alle geltenden Bundesratsverordnungen hinfällig, wodurch die entsprechenden Entlastungsmassnahmen – zum Beispiel im Rahmen der EO – entfallen würden. Mit 173 zu 18 Stimmen sprach sich der Rat in der Folge gegen den Ordnungsantrag Addor und mit 163 zu 26 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) gegen den Ordnungsantrag Schwander für Eintreten aus. Die ablehnenden Stimmen stammten jeweils aus der SVP-Fraktion.

Anschliessend folgte die Detailberatung, bei der die verschiedenen Artikel in unterschiedlichem Masse umstritten waren. Bereits beim ersten Artikel, welcher den **Gegenstand des Gesetzes** zum Inhalt hatte, nahm der Nationalrat einige Änderungen vor. In der bundesrätlichen Version besagte der Artikel nur, dass es im Gesetz ausschliesslich um die Bewältigung der Covid-19-Pandemie geht und dass der Bundesrat auch die Kantone in die Erarbeitung von Massnahmen einbezieht, wenn sie in ihrer Zuständigkeit betroffen sind – eine Konzession, die der Bundesrat nach der Vernehmlassung an die Kantone gemacht hatte. Diesen Einbezug wollte die SGK-NR auf die Sozialpartner, eine Minderheit Prelicz-Huber (gp, ZH) sowie Einzelanträge der SPK-NR und der KVF-NR auch auf Verbände der Gemeinden und Städte ausdehnen. Damit die Massnahmen zufriedenstellend umgesetzt werden könnten, sei es wichtig, dass alle wichtigen Akteure einbezogen würden, erklärte Katharina Prelicz-Huber. Für den Bund seien bei der Umsetzung nur die Kantone direkte Ansprechpartner, zudem seien

Gemeinden und Städte vom Covid-19-Gesetz gar nicht direkt betroffen, erwiderte hingegen der Kommissionssprecher. Dennoch folgte der Rat sowohl der Kommissionmehrheit bezüglich der Kantone als auch der Minderheit Prelicz-Huber sowie den Einzelanträgen bezüglich der Städte und Gemeinden deutlich (191 zu 3 Stimmen; 150 zu 43 Stimmen bei 2 Enthaltungen). Doch nicht nur Kantone, Städte und Gemeinden, auch die Organe der Bundesversammlung sowie die Präsidentinnen oder Präsidenten der zuständigen Kommission wollte der Nationalrat in dringlichen Fällen einbezogen wissen. Er folgte dabei zwei Einzelanträgen Rutz (svp, ZH) und stellte sich damit gegen Anträge seiner Kommission (153 zu 39 Stimmen bei 1 Enthaltung; 192 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung). Kommissionssprecher Nantermod hatte diese Forderungen zuvor mit der Begründung abgelehnt, dass die Anhörung des Parlaments beim ordentlichen Recht, um das es hier gehe, bereits im Parlamentsgesetz geregelt sei. Erfolgreich waren auch die Einzelanträge Glättli (gp, ZH) und Grüter (svp, LU), welche die Einreichung von fakultativen Referenden temporär ohne Stimmrechtsbescheinigungen möglich machen und die Bundeskanzlei mit der nachträglichen Bescheinigung der Stimmen bei den Gemeinden beauftragen wollten (140 zu 52 Stimmen bei 2 Enthaltungen). Stillschweigend nahm der Rat zudem einen Vorschlag der Kommission an, wonach sich der Bundesrat zum Erlass seiner Massnahmen an verfügbare Daten bezüglich Überlastung des Gesundheitssystems, Sterblichkeit sowie schwerer Krankheitsverläufe orientieren solle. Abgelehnt wurden hingegen eine Änderung des Ziels des Gesetzes hin zu einer Bekämpfung der Übersterblichkeit infolge der Covid-19-Epidemie anstelle der Bekämpfung der Epidemie selber, wie es der Bundesrat formuliert hatte (Einzelantrag Nidegger, svp, GE: 141 zu 52 Stimmen) sowie ein Minderheitsantrag Glarner (svp, AG; 137 zu 54 Stimmen), der das Subsidiaritätsprinzip ausdrücklich im Gesetz verbriefen wollte. Zuerst müsse auf Eigenverantwortung und kantonale Mittel gesetzt werden, bevor der Bund eingreife, begründete Thomas de Courten (svp, BL) diesen Minderheitsantrag. Die Kommissionmehrheit erachtete eine solche Klarstellung als unnötig, zumal das Subsidiaritätsprinzip bereits in der Verfassung verankert sei.

Besonders umstritten waren die Bestimmungen zum **Ausländer- und Asylbereich**, die mit zahlreichen Minderheits- und Einzelanträgen hinterfragt wurden. Hier sah das Covid-19-Gesetz vor, dem Bundesrat die Kompetenz zu erteilen, vom AIG und Asylgesetz abweichende Bestimmungen bezüglich Einreise, gesetzlicher Fristen und Unterbringung von Asylsuchenden zu erlassen. Eine erfolgreiche Kommissionmehrheit wollte jedoch die Einreisebeschränkungen beim Familiennachzug und bei Konkubinatspartnerinnen und -partnern und ihren Kindern von dieser Möglichkeit ausschliessen, um übermässig lange Familientrennungen wie beim Lockdown im Frühling zu verhindern. Zudem wollte eine Minderheit Meyer (sp, ZH) den Zugang zu Asylverfahren ausdrücklich gewährleisten, um zu verhindern, dass die Möglichkeiten für Asylsuchende, einen Asylantrag zu stellen, wie im Frühling eingeschränkt würden. Dies widerspreche dem zwingenden Völkerrecht, betonte sie. Die Kommissionsprechenden Nantermod und Humbel lehnten eine entsprechende Regelung ab, zumal sie dem zwingenden Völkerrecht angehöre und somit in jedem Fall anwendbar sei. Entsprechend sprach sich der Nationalrat auch mit 122 zu 71 Stimmen (bei 1 Enthaltung) für den Vorschlag der Kommission und gegen den Minderheitsantrag Meyer aus.

Die übrigen Anträge in diesem Themengebiet waren ebensowenig erfolgreich. Eine Minderheit Crottaz (sp, VD) schlug vor, die Fristen nicht nur wie vom Bundesrat beantragt beim Familiennachzug, dem Erlöschen von Aufenthaltsbewilligungen und der Erneuerung von biometrischen Ausweisen verlängern zu können, sondern auch bei der Ausreise, beim Erlöschen von Asyl und bei vorläufigen Aufnahmen. Man könne die betroffenen Personen nicht zwingen, in ihr Heimatland zurückzukehren, wenn die Epidemie dort unkontrolliert wüte. Bei der Unterbringung von Asylsuchenden solle zudem gemäss einer weiteren Minderheit Crottaz der nötigen physischen Distanz Rechnung getragen werden, weshalb im Gesetz nicht nur Unterbringungszentren des Bundes, sondern auch alle anderen Strukturen, die Migranten aufnehmen können, erwähnt werden sollen. Zu beiden Vorschlägen lagen gleichlautende Einzelanträge aus der SPK-NR vor, dennoch lehnte der Nationalrat beide Anliegen ab (123 zu 72 Stimmen, 122 zu 72 Stimmen). Ebensowenig von Erfolg gekrönt war eine Minderheit Glarner (141 zu 54), die verlangte, die Ausschaffungshaft verurteilter krimineller Ausländerinnen und Ausländer verlängern zu können, wenn ihre Ausreise im Moment nicht möglich sei. Gemäss Gesetz müssten diese aus der Haft entlassen werden. Zusätzliche Unterstützung für Flüchtlinge und Sans-Papiers, die wegen Covid-19 besonderer Unterstützung bedürften, forderte hingegen eine Minderheit Prelicz-Huber. Dies liege jedoch in der Zuständigkeit der Kantone, betonte Nantermod für die Kommission. Mit 128 zu 69 Stimmen wurde auch dieser Vorschlag abgelehnt.

Ebenfalls für ausführliche Diskussionen sorgten die Bestimmungen zur **Entschädigung des Erwerbsausfalls**. Diese wollte der Bundesrat ausschliesslich für Personen vorsehen, die ihre Erwerbstätigkeit aufgrund von Corona-Massnahmen unterbrechen müssen, und dafür Bestimmungen zu Beginn und Ende des Anspruchs, zur Höhe der Taggelder und Bemessung sowie zum Verfahren erlassen können. Albert Rösti (svp, BE) schlug in einem Einzelantrag vor, die Entschädigungen nicht nur bei Unterbrechung, sondern auch bei Einschränkung der Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Die bundesrätliche Kann-Formulierung zur Entschädigung wollte eine Minderheit Meyer zudem in eine Pflicht umwandeln: In gewissen, in einer Liste aufgeführten Fällen soll eine Erwerbsausfallentschädigung zwingend anfallen. In gemeinsamen Einzelanträgen schlugen Melanie Mettler (glp, BE), Mattea Meyer und Albert Rösti sowie Sidney Kamerzin (cvp, VS) und Marie-France Roth Pasquier zudem vor, EO-Entschädigungen auch an Selbstständige in arbeitgeberähnlicher Position auszubehalten. Hier zeigte sich der Nationalrat zu einem gewissen Ausbau gewillt: Er bevorzugte den Einzelantrag Rösti gegenüber dem Minderheitsantrag Meyer (108 zu 86 Stimmen) und nahm die Anträge Mettler/Meyer/Rösti sowie Kamerzin/Roth Pasquier mit 191 zu 3 Stimmen deutlich an. Damit schuf er eine allgemeine Möglichkeit zur Entschädigung bei Einschränkungen der Erwerbstätigkeit und eine spezifische Entschädigungsmöglichkeit für einen Teil der Selbständigen.

Nicht nur bezüglich der Antragsberechtigten, auch bezüglich der Höhe des Anspruchs auf EO nahm der Nationalrat Änderungen vor. So beschränkte er die Obergrenze des anzurechnenden Betrags auf CHF 90'000 (Einzelantrag Badran, sp, ZH: 103 zu 90 Stimmen bei 1 Enthaltung) und schränkte die Entschädigung im Umfang des selbstdeklarierten Erwerbsausfalls auf Fälle ein, bei denen ein Erwerbsausfall nachgewiesen wurde (Einzelantrag Grossen, glp, BE: 164 zu 29 Stimmen). Schliesslich entschied sich die grosse Kammer für den Mehrheitsantrag und gegen eine Minderheit Gysi (sp, SG) und erlaubte den Arbeitgebenden weiterhin, bei Liquiditätseingüssen ihre Arbeitgeberbeitragsreserven zur Bezahlung der Pensionskassenbeiträge zu verwenden (130 zu 64). Barbara Gysi hatte sich an dieser Möglichkeit gestört, da solche Reserven zukünftig abziehbar von den Steuern wiederaufgebaut werden könnten, dies also ein «Vehikel zur Steuerersparnis» darstelle.

Umstritten waren auch die **Massnahmen zur ALV**: hier übernahm der Bundesrat die Regelungen aus der neusten Version der Covid-19-ALV-Verordnung. So sollte er die Möglichkeit erhalten, vom AVIG abweichende Bestimmungen bezüglich Anspruch auf KAE, Ablauf des Anmelde- und Abrechnungsverfahrens zu KAE, Berücksichtigung von Abrechnungsperioden und zur Rahmenfrist bei der ALV zu erlassen. Die Kommissionsmehrheit, verschiedene Minderheiten und Einzelanträge bemühten sich insbesondere darum, den Kreis der Unterstützten innerhalb und ausserhalb der KAE zu vergrössern. Die Kommission wollte etwa den Anspruch auf Mitarbeitende auf Abruf, Personen im Lehrverhältnis und Angestellte bei Temporärfirmen ausdehnen, eine Minderheit Prelicz-Huber wollte Personen mit verschiedenen Arbeitgebenden, Projektaufträgen oder Gagen sowie Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung miteinbeziehen. Die Kommission setzte sich gegen eine Minderheit Dobler (fdp, SG), welche die Ausdehnung des Anspruchskreises verhindern wollte, mit 111 zu 81 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) durch, eine weitere Ausdehnung im Sinne der Minderheit Prelicz-Huber lehnte der Nationalrat aber mit 110 zu 85 Stimmen ab. Eine Minderheit Feri (sp, AG) beantragte darüber hinaus die Schaffung einer Möglichkeit für eine von KAE-unabhängige Unterstützung für Institutionen der familienergänzenden Betreuung, da diese systemrelevant seien. Zwar hätten viele Kantone, Städte und Gemeinden das Problem «an die Hand genommen», es bestehe aber noch immer Unsicherheit bezüglich Zuständigkeit und Finanzierung. Eine Minderheit Weichelt-Picard (al, ZG) wollte die Regierung sogar zur Unterstützung dieser Institutionen verpflichten. Der Rat bevorzugte zwar die Kann-Formulierung von Yvonne Feri gegenüber der Muss-Formulierung von Manuela Weichelt-Picard (140 zu 46 Stimmen bei 8 Enthaltungen), lehnte Erstere anschliessend aber mit 100 zu 93 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) knapp ab.

Auch die übrigen Anträge in diesem Themenbereich waren allesamt erfolglos: Die grosse Kammer lehnte zwei Vorschläge einer Minderheit Maillard (sp, VD) ab: Einerseits sollten Arbeitnehmende mit tiefen Löhnen unterstützt werden, indem ihr Lohnersatz auf 100 Prozent erhöht werden sollte (126 zu 68 Stimmen bei 1 Enthaltung). Andererseits sollten die Reserven der Krankenkassen auf 150 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Höhe gesenkt und der frei werdende Betrag den Versicherten im ersten Halbjahr 2021 ausbezahlt werden, um die Kaufkraft allgemein zu stärken (117 zu 77 Stimmen bei 1 Enthaltung). Abgelehnt wurde überdies auch eine Minderheit Glarner (135 zu 59 Stimmen bei 1 Enthaltung), die freiwillige Leistungen an juristische Personen mit Sitz in der Schweiz zu deren Unterstützung während der Corona-Krise steuerlich

abzugsfähig machen wollte.

Eine ähnliche Stossrichtung wie die Massnahmen zur ALV hatte der Artikel zum **Arbeitnehmerschutz**, der Massnahmen zum Schutz besonders gefährdeter Arbeitnehmenden zum Inhalt hatte, mit denen Arbeitgebenden zusätzliche Pflichten auferlegt werden können sollten. Diesbezüglich wollte die Kommission einen Anspruch auf Rückerstattung der Kosten bei Lohnfortzahlung durch die Arbeitgebenden einführen. Würde also aufgrund des Gesetzes eine Quarantäne beschlossen, müsste das Gehalt der Arbeitnehmenden womöglich vom Staat übernommen werden, erklärte Philippe Nantermod. Eine Minderheit I Aeschi (svp, ZG) lehnte diese Forderung ab: Dadurch auferlege man dem Bund neue Pflichten, obwohl man nicht wisse, was die Massnahme kosten würde. Eine Minderheit II Prelicz-Huber wollte den Artikel hingegen so umformulieren, dass nicht nur besonders gefährdete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterstützt werden sollten, sondern auch andere Arbeitnehmende. Die Kommissionsmehrheit setzte sich mit 134 zu 61 Stimmen und 126 zu 66 Stimmen gegen die beiden Minderheiten durch; der Nationalrat schuf folglich einen entsprechenden Anspruch für die Unternehmen.

Eine breite Palette an Handlungsmöglichkeiten behielt sich der Bundesrat im **Kulturbereich** vor. So wollte er die Möglichkeiten behalten, Unternehmen und Kulturschaffende zu unterstützen, sich weiterhin mit maximal CHF 80 Mio. an Leistungsvereinbarungen der Kantone zu beteiligen, Suisseculture im Jahr 2021 mit CHF 20 Mio. zu unterstützen, einen Anteil an die Lebenshaltungskosten für Kulturschaffende zu zahlen, Entschädigungen für Kulturvereine im Laienbereich zu erbringen sowie die Beitragskriterien und Bemessungsgrundlagen für Finanzhilfen im Kulturbereich festzulegen. Trotz dieser vielen Massnahmen wurden in diesem Bereich zahlreiche Minderheits- und Einzelanträge von Personen gestellt, welchen die Massnahmen des Bundesrates zu wenig weit gingen. So wollte eine Kommissionsmehrheit den Kredit für die Leistungsvereinbarungen auf CHF 100 Mio. und eine Minderheit II Porchet (gp, VD) gar auf CHF 150 Mio. erhöhen, während eine Minderheit Glarner den bundesrätlichen Vorschlag bevorzugte. Mit 117 zu 78 Stimmen und 127 zu 68 Stimmen setzte sich die Kommissionsmehrheit diesbezüglich durch. Mehr Geld forderte eine weitere Minderheit Porchet auch für Suisseculture (CHF 50 Mio.), was der Nationalrat jedoch ablehnte. Minderheits- und Einzelanträge Rytz (gp, BE), Roduit (cvp, VS) und Paganini (cvp, SG) forderten überdies eine Unterstützung des Bundesrates im Eventbereich (Rytz), in der Reisebranche (Roduit) sowie allgemein für von den Folgen von Covid-19 besonders stark betroffene Unternehmen in verschiedenen, abschliessend aufgelisteten Branchen (Paganini). Nachdem Rytz und Roduit ihre Anträge zugunsten des Antrags Paganini zurückgezogen hatten, stimmte der Nationalrat Letzterem mit 192 zu 1 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) überdeutlich zu und löste die nötige Ausgabenbremse. Auch die **Fussball- und Eishockeyvereine** sollten beruhend auf Einzelanträgen von Matthias Aebischer (sp, BE), Philipp-Matthias Bregy (cvp, VS), Jürg Grossen, Diana Gutjahr (svp, TG) und Christian Wasserfallen (fdp, BE) mit zinslosen Darlehen unterstützt werden, welche in zehn Jahren zurückgezahlt werden müssen (135 zu 34 Stimmen bei 19 Enthaltungen). Dazu müssten die Vereine Sicherheiten im Umfang von 25 Prozent vorlegen, dafür wären Rangrücktritte durch den Bund – also eine Einwilligung des Bundes, dass seine Forderungen im Falle einer Insolvenz letzte Priorität hätten – möglich. Nicht erfolgreich waren hingegen Minderheitsanträge von Barbara Gysi für einen Einbezug der Dachverbände im Kulturbereich bei der Erarbeitung der entsprechenden Beitragskriterien (112 zu 83 Stimmen bei 1 Enthaltung) sowie von Léonore Porchet für eine Ausfallversicherung für Veranstaltungen im Stile von Versicherungen gegen Nuklear- oder Elementarschäden (124 zu 68 Stimmen bei 2 Enthaltungen).

Bezüglich der **Massnahmen im Bereich der Grundversorgung** bestanden zwar weniger Minderheits- oder Einzelanträge, dennoch nahm dieser Bereich gemäss zahlreichen Sprechenden in der öffentlichen Kritik am Covid-19-Gesetz eine wichtige Rolle ein. So wollte der Bundesrat die Gesundheitsbranche verpflichten können, den Bestand an Heilmitteln und Gütern der Gesundheitsversorgung zu melden, und verlangte verschiedene Ausnahmekompetenzen zur Gewährleistung der Versorgung der Bevölkerung. Dabei standen gemäss Regierung vor allem die Bewilligungspflicht für Tätigkeiten und Medikamente im Mittelpunkt. Die Kritikerinnen und Kritiker – vor allem ausserhalb des Parlaments – werteten dies aber als Möglichkeit, einen Impfwang einzuführen. Entsprechend häufig verwiesen auch verschiedene Sprechende während der Debatte darauf, dass es hier nicht um Impfungen gehe und dass beruhend auf dem Covid-19-Gesetz auch kein Impfwang eingeführt werden könne. Doch auch Mitglieder des Parlaments zeigten sich kritisch gegenüber der Möglichkeit, dass Arzneimittel unter

Umgehung eines Teils der bisherigen Bedingungen zugelassen werden könnten. Eine Minderheit Weichert-Picard forderte entsprechend, dass die Arzneimittel, deren Zulassungsverfahren angepasst werden könnten, im Gesetz ausdrücklich aufgezählt würden. Ein Einzelantrag Gafner (edu, BE) wollte die Ausnahme bei der Zulassungspflicht gar ganz aus dem Gesetz streichen. Dem entgegenetzte Kommissionssprecher Nantermod, dass schnelles Handeln bei der Medikamentenzulassung zentral sei, damit man Patientinnen und Patienten nicht hoffnungsvolle, wirksame Therapien vorenthalten müsse. Mit 153 zu 33 Stimmen (bei 1 Enthaltung) und 140 zu 48 Stimmen lehnte der Nationalrat sowohl den Minderheitsantrag als auch den Einzelantrag Gafner ab. Manuela Weichert-Picard beantragte des Weiteren, dass der Bundesrat wichtige medizinische Güter, die er zuvor beschafft hatte, lagern solle und dass er die Kostenübernahme für Covid-Analysen regeln müsse, nicht könne, wie der Bundesrat in seinem Entwurf vorgeschlagen hatte. Auch diese Minderheitsanträge waren nicht von Erfolg gekrönt: Mit 126 zu 69 Stimmen sprach sich die grosse Kammer dagegen aus, dass der Bundesrat die dringenden medizinischen Güter selber lagere, und blieb mit 127 zu 68 Stimmen bei der Kann-Formulierung zur Übernahme der Covid-Analyse-Kosten.

Keine Änderungen nahm der Nationalrat am bundesrätlichen Vorschlag zum **Medienbereich** vor, wo Grundlagen geschaffen werden sollten, mit denen die Kosten der Tageszustellung der Regional- und Lokalpresse bis zum Inkrafttreten des Massnahmenpakets zur Förderung der Medien vollständig übernommen werden und sich der Bund an den Kosten der Tageszustellung der überregionalen- und nationalen Presse mit 27 Rappen pro Exemplar beteiligen könnte. Dies war insbesondere aufgrund eines Einbruchs der Werbeeinnahmen bei den Printmedien nötig geworden und von zwei Motionen der KVF-NR und KVF-SR (Mo. 20.3145 und Mo. 20.3154) verlangt worden. Überdies sollte ein Teil der Abonnementskosten von Keystone-SDA durch den nicht verwendeten Betrag der Radio- und Fernsehgebühr bezahlt werden. Als Voraussetzung für die Unterstützung sollten sich die Unternehmen jedoch verpflichten, während des aktuellen Geschäftsjahrs keine Dividenden auszuschütten. Während eine Minderheit Glarner die Massnahmen im Medienbereich vollständig ablehnte, um die Medienfreiheit und -unabhängigkeit zu wahren, wie Thomas de Courten erklärte, wollte eine Minderheit Aeschi nicht nur abonnierte, sondern auch nicht abonnierte Zeitungen, also die Gratiszeitungen, unterstützen. Es gebe auch viele Gratiszeitungen mit guter Qualität, argumentierte Aeschi. Beide Anträge lehnte der Nationalrat ab (Antrag Glarner: 124 zu 69 Stimmen bei 3 Enthaltungen, Antrag Aeschi: 116 zu 77 Stimmen bei 3 Enthaltungen). Auch einer Ausdehnung der Unterstützung bei den Abonnementskosten auf Onlinemedien, wie sie eine Minderheit Porchet vorschlug, konnte der Rat nichts abgewinnen (127 zu 67 Stimmen).

Nur eine Anpassung der deutschsprachigen an die französischsprachige Version nahm der Nationalrat bei den **justiziellen und verfahrensrechtlichen Massnahmen** vor. Hier beantragte der Bundesrat, im Justizbereich Fristen oder Termine stillzulegen oder wiederherzustellen, technische Hilfsmittel in Verfahren zu erlauben und andere Formen von Eingaben und Entscheiden zu ermöglichen. Mit seinem Einzelantrag wollte Jean-Philippe Maître (fdp, GE) dabei sicherstellen, dass die behördlichen, nicht nur die gesetzlichen Fristen und Termine auch in der deutschsprachigen Version verändert werden könnten (141 zu 49 bei 2 Enthaltungen).

Keine Änderungen oder Änderungsanträge gab es bei den **Massnahmen im Bereich von Versammlungen von Gesellschaften**, wo der Bundesrat die Möglichkeiten der schriftlichen oder elektronischen Form bei der Ausübung der Rechte sowie durch unabhängige Stimmrechtsvertretende ausdrücklich festhielt.

Bei den **insolvenzrechtlichen Massnahmen** schlug die SGK-NR eine Ergänzung vor: So soll der Bundesrat die Haftung für Zollschulden durch die die Zollanmeldung ausstellenden Personen aufgrund von Konkursen von Empfängerinnen und Importeuren wegen Corona-Massnahmen aussetzen können. Mit 191 zu 1 Stimme bei 2 Enthaltungen nahm der Nationalrat die entsprechende Bestimmung an.

Eine Änderung fügte der Rat schliesslich auch bei den **Strafbestimmungen** an, bei denen der Bundesrat bei vorsätzlicher oder fahrlässiger Zuwiderhandlung Ordnungsbussen bis CHF 300 einführen können wollte: Die grosse Kammer entschied sich hier stillschweigend, nur bei vorsätzlichen Zuwiderhandlungen Bussen zu ermöglichen.

Zwei Minderheitsanträge für Änderungen in anderen Gesetzen lehnte der Nationalrat

hingegen ab: So forderte Andreas Glarner einen Verzicht auf das frühzeitige Inkrafttreten der Regelung, wonach Personen, welche ab dem Alter von 58 Jahren entlassen werden, bei ihrer Pensionskassen verbleiben können (Minderheit Glarner: 139 zu 55 Stimmen), und Katharina Prelicz-Huber wollte die soziale Abfederung von Masseneinlassungen strenger regeln (Minderheit Prelicz-Huber: 127 zu 67 Stimmen bei 1 Enthaltung).

In der **Gesamtabstimmung** nahm der Nationalrat seinen Entwurf mit 144 zu 35 Stimmen (bei 16 Enthaltungen) an. Sowohl die Gegenstimmen als auch die Enthaltungen stammten von Mitgliedern der SVP-Fraktion. Ganz abgeschlossen war die Debatte damit aber noch nicht, am Folgetag brachte Thomas Aeschi einen Ordnungsantrag ein, in dem er forderte, dass anstelle des Bundeskanzlers ein Bundesrat das Geschäft in der nächsten Sitzung vertreten solle und dass auf eine Blockbildung in der Beratung verzichtet wird. Mit 100 zu 89 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) stimmte der Nationalrat ersterer Forderung zu, lehnte letztere aber mit 103 zu 85 Stimmen ab.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 10.09.2020
ANJA HEIDELBERGER

Der **Ständerat behandelte das Covid-19-Gesetz** gleich am Folgetag der entsprechenden nationalrätlichen Debatte, was dazu führte, dass der Kommission und den einzelnen Ratsmitgliedern nur sehr wenig Zeit für die Vorbereitung blieb. Probleme bereiteten der Kommission insbesondere die vom Nationalrat gutgeheissenen Einzelanträge, da sie diese erst am Morgen vor der Ratsdebatte behandeln konnten. Kommissionssprecher Rechsteiner (sp, SG) nannte die Situation entsprechend «herausfordernd, aber auch nicht völlig ungewöhnlich», zumal die Themen «überblickbar» seien. Anders sah dies Thomas Minder (parteilos, SH), der das Geschäft zu einem «Fauxpas der gröberen Sorte» erklärte, was er unter anderem auf die gedrängte Behandlung bezog. Eintreten war jedoch unbestritten.

Zuerst setzte sich der Ständerat in der Detailberatung mit einem Ordnungsantrag Minder auseinander, der auf dem zweiten Teil seiner Kritik beruhte: Der Schaffhauser Ständerat befürchtete, dass die Breite des Gesetzes die Einheit der Materie verletze. Er zeigte sich besorgt, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei einer so breiten Vorlage in einem drohenden Referendum ihrer freien Willensäusserung nicht nachkommen könnten. Entsprechend reichte er einen Splittingantrag ein, bei dem er die Primärmassnahmen, also die Massnahmen zur Bekämpfung der Epidemie, von den Sekundärmassnahmen, also den Massnahmen zur Bewältigung der Folgeprobleme, trennen wollte. Mit der Ansicht, dass die Zusammenfassung solch unterschiedlicher Aspekte in einem Gesetz problematisch sei, war Minder nicht alleine. Zahlreiche Sprechende pflichteten ihm diesbezüglich bei, selbst Kommissionssprecher Rechsteiner sprach von einem «gesetzgeberischen Birchermüesli». Dennoch fand die vorgeschlagene Lösung des Splittings bei der Ratsmehrheit wenig Anklang: Damit vereinfache man die Wahrnehmung der politischen Rechte nicht, sondern erschwere sie zusätzlich, argumentierte etwa Carlo Sommaruga (sp, GE). Zudem gebe man der Stimmbevölkerung erst recht das Gefühl, dass man sie an ihrer Mitsprache hindern wolle, weil sie dadurch zwei Referenden ergreifen müsste, ergänzte Paul Rechsteiner für die Kommission. Bundeskanzler Thurnherr erklärte, dass sich der Bundesrat durchaus überlegt habe, die Vorlage in viele einzelne dringliche Bundesbeschlüsse aufzuspalten, sich aber dagegen entschieden habe, weil das zu wenig übersichtlich gewesen wäre. Mit 30 zu 7 Stimmen lehnte der Ständerat in der Folge den Antrag Minder ab.

Bei der Detailberatung lag auch dem Ständerat eine Vielzahl an Anträgen vor (20 Mehrheits-, 13 Minderheits- und 10 Einzelanträge) und wiederum war bereits der Artikel zum **Gegenstand des Gesetzes** umstritten. Hier behandelte der Ständerat einen neuen Einzelantrag Caroni (fdp, AR), der explizit festhalten wollte, dass der Bundesrat die entsprechenden Befugnisse nur soweit wahrnehmen dürfe, wie eine Problematik wirklich dringlich sei. Wann immer möglich, solle er jedoch den ordentlichen oder dringlichen Gesetzgebungsprozess einhalten. Kommissionssprecher Rechsteiner erachtete die Bestimmung als überflüssig und befürchtete überdies, dass sie zu Missverständnissen führen könnte. So gebe es durchaus Massnahmen, von denen man wolle, dass sie der Bundesrat selbständig umsetze, zum Beispiel die Beschaffung von Gesundheitsmaterial. Bundeskanzler Walter Thurnherr erachtete den Zusatz zwar ebenfalls als unnötig, er sei aber auch nicht schädlich, «weil wir nichts anderes vorhaben als das». Mit 24 zu 15 Stimmen nahm die kleine Kammer den Antrag Caroni an und schuf damit eine erste Differenz zum Nationalrat.

Darüber hinaus diskutierte nach dem Nationalrat auch der Ständerat über die Frage, ob die Dachverbände der Sozialpartner und die Verbände der Gemeinden und Städte

ausdrücklich ins Gesetz aufgenommen werden sollten. Die Kommissionsmehrheit lehnte diese Änderung durch den Nationalrat ab, eine Minderheit Germann (svp, SH) befürwortete sie. So betonte Germann unter Nennung seiner Interessenbindung als Präsident des Gemeindeverbandes, dass die Massnahmen gerade in den Bereichen der Kinderkrippen, der Unterstützung des öffentlichen Verkehrs oder der Kulturhilfen die Gemeinden durchaus betreffe und dass diese entsprechend auch angehört werden sollten. Mit 23 zu 16 Stimmen folgte der Ständerat jedoch der Kommissionsmehrheit und schuf damit eine weitere Differenz zum Erstrat. Die übrigen Änderungen des Nationalrats, wie die Information der Parlamentsorgane und die Orientierung der Entscheidungen an den vorhandenen Daten, hiess der Ständerat stillschweigend gut. Umstritten war hingegen die Frage, ob temporär die Bundeskanzlei einen Teil der Stimmrechtsbescheinigungen bei den Gemeinden einholen solle, wie der Nationalrat entschieden hatte. Die Kommissionsmehrheit lehnte dies ab. Der Bundeskanzler betonte, dass Initiativen und Referenden nicht nur aufgrund erschwelter Bedingungen nicht zustandekämen, in den letzten zehn Jahren seien 40 Prozent der Initiativen an der Unterschriftensammlung gescheitert. Ziel des bestehenden Gesetzes sei, dass die Referendumskomitees «selber die Verantwortung dafür übernehmen, wie viele Unterschriften sie haben». Ein Einzelantrag Vara (gp, NE) wollte diesbezüglich hingegen dem Nationalrat folgen: Damit könne man der Zivilgesellschaft zeigen, dass man ihre Anliegen anerkenne, zudem sei es die Pflicht der Politikerinnen und Politiker, die demokratischen Rechte auch unter schwierigen Bedingungen zu gewährleisten, betonte die Minderheitensprecherin. Mit 18 zu 17 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) teilte der Rat diese Meinung mehrheitlich und folgte diesbezüglich dem Nationalrat.

Besonders umstritten waren im Ständerat, wie bereits im Nationalrat, die **Massnahmen im Kulturbereich**. Hier entschied sich der Ständerat mit 26 zu 14 Stimmen für den Vorschlag der Kommission, insgesamt nur CHF 80 Mio. anstelle der vom Nationalrat festgesetzten und von einer Minderheit Graf (gp, BL) vorgeschlagenen CHF 100 Mio. für Leistungsvereinbarungen der Kantone bereitzustellen.

Bei den **Sportvereinen** schlug die Kommission vor, die vom Nationalrat angenommenen Darlehen ebenfalls zu ermöglichen, jedoch von den Vereinen Sicherheiten im Umfang von 35 Prozent statt 25 Prozent zu verlangen und keine Möglichkeit für Rangrücktritte durch den Bund – also für eine Einwilligung des Bundes, dass seine Forderungen im Falle einer Insolvenz letzte Priorität hätten – vorzusehen. Eine Minderheit Germann wollte in beiden Punkten dem Nationalrat folgen. Für die Klubs seien diese Fragen entscheidend, da eigentlich bereits Sicherheiten von 25 Prozent über ihrer Schmerzgrenze lägen. Wenn der Betrag zudem ohne Rangrücktritte gewährt würde, müsste er als Fremdkapital angerechnet werden, wodurch sich die Klubs womöglich bereits zur Überschuldung anmelden müssten. Stattdessen solle eine Kann-Formulierung geschaffen werden, so dass der Bund immer noch entscheiden könne, ob ein Verein bereits hoffnungslos verloren sei oder nicht. Mit letzterem Kommentar nahm er eine Kritik des Bundeskanzlers auf, der mit Bezug auf die Position des VBS und des BASPO erklärt hatte, dass ein Verein, der keine Sicherheiten im Umfang von 35 Prozent aufbringen könne, auch kein Darlehen erhalten solle. Mit 25 zu 13 Stimmen sprach sich der Ständerat für die tieferen, vom Nationalrat vorgeschlagenen Sicherheiten von 25 Prozent aus, lehnte hingegen die Rangrücktritte mit 19 zu 19 Stimmen bei Stichentscheid durch Präsident Stöckli ab.

Besonders umstritten waren die **Härtefallmassnahmen für Unternehmen**. Kommissionssprecher Rechsteiner betonte, dass der Bundesrat dabei sei, mit dem SECO, der EFV und den Kantonen abzuklären, wie dieser Härtefallfonds aussehen soll. Anstatt jedoch die Ergebnisse dieses Prozesses und den entsprechenden Gesetzesvorschlag in der Wintersession 2020 abzuwarten, habe der Nationalrat die Rechtsgrundlage geschaffen, «bevor das Projekt reif ist». Nun wisse man daher nicht, was die vorgeschlagenen Regelungen kosten würden. Da die Regelung nun aber bereits auf dem Tisch lag, versuchte der Ständerat das Beste daraus zu machen und ergänzte weitere Bestimmungen. So verlangte die Kommissionsmehrheit eine «entsprechende» finanzielle Beteiligung der Kantone, während eine Minderheit I Bischof (cvp, SO) diese Beteiligung auf den Wohnsitzkanton beschränken wollte. Eine Minderheit II Germann wollte eine ähnliche Bestimmung schaffen, wie sie der Nationalrat am Vortrag aufgrund des Einzelantrags Paganini (cvp, SG) angenommen hatte. Entsprechend sei der jetzige Antrag eher eine Ergänzung der nationalrätlichen Bestimmung, quasi ein Absatz 1bis, betonte Carlo Sommaruga, worauf Germann seine Minderheit auf die Streichung der Kann-Bestimmung für die Unterstützung verkürzte. Zusätzlich wollte die Minderheit II Germann ausdrücklich auch A-fonds-perdu-Beiträge ermöglichen. Ein Einzelantrag Ettliln (cvp, OW) wollte schliesslich sicherstellen, dass nur Unternehmen unterstützt würden, die vor Ausbruch der Krise wirtschaftlich gesund waren, und dass es keine

doppelte Unterstützung für die Unternehmen durch verschiedene Massnahmen geben würde. Der Ständerat entschied sich hier für eine ausführlichere Regelung zu den Härtefallmassnahmen, nahm alle drei Minderheits- und Einzelanträge an (Antrag Bischof: 31 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung; Antrag Germann: 23 zu 17 Stimmen; Antrag Ettliln: 38 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung) und löste die dafür nötige Ausgabenbremse ohne Gegenstimmen. Damit war er auch einem Vorschlag von Ratspräsident Stöckli (sp, BE) gefolgt, dem Antrag Ettliln zuzustimmen, damit man diese Frage im Differenzbereinigungsverfahren noch genauer diskutieren könne.

Ähnlich umstritten waren die **Regelungen zum Erwerbssersatz**. Bezüglich der Möglichkeiten auf EO wollte der Ständerat noch einen Schritt weitergehen als der Nationalrat, der diese bereits auf massgebliche Einschränkung der Erwerbstätigkeit ausgedehnt hatte. Der Ständerat wollte aber zusätzlich auch die Kann-Formulierung der entsprechenden Regelung streichen, während eine Minderheit Hegglin (cvp, ZG) den engeren bundesrätlichen Vorschlag befürwortete. Es sei bereits mit der jetzigen Lösung für die Vollzugsstellen schwierig, die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzung zu prüfen, betonte er. Bundeskanzler Thurnherr kritisierte einerseits die unklaren, aber vermutlich sehr hohen Ausgaben, die für die EO durch die Ausdehnung auf «Hunderttausende mehr» entstünden, und andererseits die unklare Formulierung der Regelung. Äusserst knapp folgte der Ständerat diesbezüglich der Minderheit Hegglin und dem Bundeskanzler und übernahm die Formulierung des Bundesrates mit 20 zu 19 Stimmen. Sehr kritisch zeigte sich der Bundeskanzler auch gegenüber der Idee, die EO auch für Selbständigerwerbende zu öffnen, da es «einfach nicht möglich [sei] zu überprüfen, ob eine selbständigerwerbende Person einen teilweisen Erwerbsausfall erleidet oder nicht». Damit öffne man Missbrauch «Tür und Tor». Die Kommissionsmehrheit wollte den entsprechenden, vom Nationalrat ergänzten Passus streichen, während eine Minderheit Graf diesbezüglich dem Nationalrat folgen wollte. Mit 21 zu 18 Stimmen sprach sich der Rat gegen den Einbezug der Selbständigerwerbenden aus. Stillschweigend lehnte er überdies eine Obergrenze des anzurechnenden Betrags von CHF 90'000, die Möglichkeit für den Bundesrat, Bestimmungen zu den anspruchsberechtigten Personen erlassen zu können, die Pflicht, den Erwerbsausfall nachzuweisen, und die Festlegung der Auszahlung durch Selbstdeklaration ab. Stattdessen nahm er einen Verweis auf die Regelung zur Erlöschung der Ansprüche und zur Verfügung im ATSG vor. Äusserst knapp lehnte die kleine Kammer mit 19 zu 19 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten auch die Verlängerung der Nutzung der Arbeitgeberreserven durch die Arbeitgeber ab, nachdem ein Einzelantrag Gmür-Schönenberger (cvp, LU) diese entgegen dem Antrag der Kommissionsmehrheit aufrechterhalten wollte. Andrea Gmür-Schönenberger hatte argumentiert, dass dadurch den Arbeitgebenden geholfen werden könne, ohne dass jemand belastet würde.

In Zusammenhang mit der Regelung zur EO standen gemäss dem Kommissionssprecher die **Entschädigungen für Lohnzahlungen von Unternehmen an ihre Mitarbeitenden** im Zuge von Covid-19-Massnahmen des Bundes. Der Nationalrat hatte sich für eine solche Entschädigung entschieden und eine Minderheit Carobbio Guscetti (sp, TI) wollte diesem Beispiel folgen, die SGK-SR-Mehrheit empfahl hingegen deren Ablehnung. Da es sich bei einer vom Bund verhängten Quarantäne in der Praxis um ein Arbeitsverbot handle, müsse der Bund die Unternehmen für die anfallenden Lohnkosten entschädigen, betonte Marina Carobbio Guscetti. Kommissionssprecher Rechsteiner entgegnete, dass für gefährdete Personen nicht in erster Linie eine Quarantäne, sondern Massnahmen, welche eine Weiterarbeit der Betroffenen erlaube (wie zum Beispiel Homeoffice), angeordnet würden. Durch die vorgeschlagene Regelung hätten die Arbeitgebenden jedoch einen Anreiz, die Mitarbeitenden an der Arbeit zu hindern, anstatt sie dabei zu schützen. Mit 24 zu 13 Stimmen lehnte der Rat den Minderheitsantrag ab.

Bei den **Massnahmen zur ALV** lehnte die Kommission die Ausdehnung der EO auf Personen auf Abruf, in Arbeitsverhältnissen auf Dauer, in Lehrverhältnissen sowie im Dienste von Temporärfirmen ab, wie sie der Nationalrat zuvor hinzugefügt hatte. In einem Einzelantrag machte sich Marina Carobbio Guscetti dafür stark, diese Ausdehnung beizubehalten, um diese Personen, in «prekären Arbeitsverhältnissen» zu unterstützen. Bundeskanzler Thurnherr argumentierte einerseits, dass Temporärarbeit sehr missbrauchsanfällig sei, und befürchtete andererseits, dass diese Arbeitsverhältnisse durch eine solche Besserstellung noch gefördert würden. Mit 26 zu 13 Stimmen folgte der Rat den Ausführungen des Bundeskanzlers und dem Antrag der Kommission. Auch zwei Minderheitsanträge Graf, die Vorschläge aus dem Erstrat aufnahmen, waren nicht erfolgreich: Mit 25 zu 14 Stimmen lehnte der Ständerat einen

höheren Lohnersatz bei tiefen Löhnen (entsprechend dem Minderheitsantrag Maillard (sp, VD) im Nationalrat) ab, mit 25 zu 14 Stimmen (bei 1 Enthaltung) sprach er sich gegen die finanzielle Unterstützung von familienergänzenden Institutionen (gemäss den Anträgen Feri (sp, AG) und Weichelt-Picard (al, ZG) im Nationalrat) aus.

Die übrigen Massnahmen waren deutlich weniger umstritten. Bei den Massnahmen im Bereich der **Gesundheitsversorgung** schlug Jakob Stark (svp, TG) in einem Einzelantrag vor, den Personen, die sich vor einem durch diesen Artikel ausgelösten Impfblogatorium und der Zulassung von ausserordentlich zugelassenen Impfungen fürchteten, entgegenzukommen und ihren Bedenken Rechnung zu tragen, indem man ausdrücklich festhalten sollte, dass im Ausnahmeverfahren zugelassene Impfstoffe nicht dem Impfblogatorium gemäss Epidemiengesetz (Art. 6, Absatz 2 Buchstabe d) unterliegen sollen. Damit könnte die Akzeptanz des Gesetzes erhöht werden, betonte er. Von diesem Vorschlag zeigte sich Kommissionssprecher Rechsteiner gar nicht überzeugt. Die Annahme dieses Antrags wäre ein «Eigengoal erster Güte», betonte er. Das Covid-19-Gesetz habe «null und nichts» mit Impfen zu tun, es gehe lediglich um die vereinfachte Zulassung von Arzneimitteln, nicht von Impfstoffen. Bundeskanzler Thurnherr betonte zudem, dass es beim Impfblogatorium gemäss Epidemiengesetz ausschliesslich um Personen mit Betreuungsfunktionen gehe. Zudem sei eine vereinfachte Zulassung von Impfstoffen aufgrund der Konzeption des Heilmittelgesetzes nicht möglich, wie ihm das BAG versichert habe. Mit 33 zu 6 Stimmen lehnte der Ständerat den Antrag Stark in der Folge ab.

Ständerat Minder beantragte überdies, die Möglichkeit des Bundesrates zur Direktvermarktung von wichtigen medizinischen Gütern aus dem Gesetz zu streichen. Dass während der Corona-Krise zu wenig medizinische Güter wie Desinfektionsmittel vorhanden gewesen seien, heisse nicht, dass der Staat für deren Vermarktung zuständig sein und damit die freie Privatwirtschaft konkurrenzieren solle, kritisierte er. Der Bundeskanzler betonte jedoch, dass es hier lediglich darum gehe, dass der Bund, wenn er wie im Frühling Güter beschaffen müsse, diese bei der Rückkehr zur normalen Lage auch dann an die Verbraucher im Gesundheitswesen oder die Kantone abgeben könne, wenn er dafür Marktpreise gezahlt hatte. Es würden aber keine medizinischen Güter direkt an die Endkunden verkauft. Mit 33 zu 6 Stimmen lehnte der Ständerat den Antrag Minder ab.

Dann wollte die SGK-SR die Möglichkeit des Bundesrates, medizinische Tätigkeiten einzuschränken oder zu verbieten, nur auf Fälle beschränken, die nicht dringend sind und deren Aufschub keine Konsequenzen für die Gesundheit der Patientinnen und Patienten mit sich bringen. Diesen Punkt wolle man einfach explizit im Gesetz ausführen, betonte Kommissionssprecher Rechsteiner. Der Bundeskanzler zeigte sich von der Formulierung nicht begeistert: Entweder gebe es «keine nicht dringlichen Eingriffe, deren Nichtausführung schädliche Konsequenzen beim Patienten nach sich» zögen, weil sie sonst ja dringlich wären, oder alle möglichen Konsequenzen einer Nichtbehandlung würden einen sofortigen Eingriff nötig machen. Mit 31 zu 1 Stimme (bei 1 Enthaltung) sprach sich der Ständerat dennoch für die Präzisierung aus. Alle übrigen Änderungen des Nationalrats hiess der Ständerat stillschweigend gut.

In der **Ausländer- und Asylpolitik** wurden einige im Nationalrat abgelehnte Forderungen wieder aufs Tapet gebracht. So schlug die Kommission entsprechend dem Minderheitsantrag Crottaz (sp, VD) im Nationalrat vor, die Fristerstreckung auf weitere Bereiche auszudehnen, was der Rat stillschweigend annahm. Ohne Diskussion sprach sich der Rat auch für die vom Nationalrat geschaffene Ausnahme für Familiennachzug und Konkubinate aus. Eine Minderheit Sommaruga wollte zudem mit einer sehr offenen Formulierung festhalten, dass der Bundesrat bei Grenzschliessung die Reisefreiheit der Grenzgängerinnen und Grenzgänger sowie der Einwohnerinnen und Einwohner des Grenzgebiets «bestmöglich» gewährleistet. Damit wolle er der im Frühjahr aufgetretenen Problematik Rechnung tragen, als viele Personen Probleme bekamen, zum Beispiel weil sie auf der anderen Seite der Grenze arbeiteten, zur Schule gingen oder Familienmitglieder besuchen wollten. Dem pflichteten Maya Graf und Charles Juillard (cvp, JU) als weitere Vertretende von Grenzregionen bei, während Marco Chiesa aus gegenteiliger Perspektive des Tessins vertrat: Im Tessin sei man vielmehr hilflos gewesen, weil die Grenzen nicht hatten geschlossen werden können. Mit 28 zu 10 Stimmen (bei 1 Enthaltung) stimmte der Rat dem Antrag Sommaruga zu.

Bei den **insolvenzrechtlichen Massnahmen** schlug die Kommission vor, dass der Bundesrat neben dem Nachlassvertrag und der Stundung auch bei der Anzeigepflicht bei Kapitalverlust und Überschuldung vom Gesetz abweichende Regeln erlassen können soll. Der Bundeskanzler sprach sich im Namen des Bundesrates aufgrund des Gläubigerschutzes gegen diesen Antrag, der mit einer Motion Ettlín (Mo. 20.3418)

übereinstimme, aus. Der Gläubigerschutz sei mit der entsprechenden Sofortmassnahme eingeschränkt worden, nun könne man diese Massnahme aber nicht beliebig lange fortsetzen. Auch in der Vernehmlassung seien entsprechende Bedenken geäussert worden. Mit 31 zu 5 Stimmen nahm der Ständerat den Vorschlag dennoch an. Stattdessen strich der Ständerat auf Antrag der Kommission stillschweigend die vom Nationalrat geschaffene Möglichkeit, die Haftung von Transporteuren für die Zolld Schuld bei Konkursen der Empfänger oder Importeure wegen Covid-19 zu streichen.

Zum Abschluss der Debatte behandelte der Rat noch einen Einzelantrag Stark, der das Covid-19-Gesetz nur bis Ende September 2021, statt wie vom Bundesrat vorgeschlagen bis Ende Dezember 2021 laufen lassen wollte. Da die Covid-19-Krise im Sommer 2021 mit grosser Wahrscheinlichkeit vorbei sein werde, solle das Gesetz nicht noch bis Ende Jahr gültig bleiben, argumentierte Jakob Stark. Durch die verkürzte Gültigkeit sende man der Schweizer Bevölkerung ein positives Signal, dass man das Notrecht zeitlich möglichst begrenzt halten wolle. Mit 30 zu 8 Stimmen folgte der Ständerat jedoch der Kommissionmehrheit und belies die Frist bei Ende 2021.

Mit 33 zu 1 Stimme (bei 4 Enthaltungen) sprach sich schliesslich die überwiegende Mehrheit des Ständerats für das Covid-19-Gesetz aus. Die ablehnende Stimme stammte von Thomas Minder (parteilos, SH) und die Enthaltungen von Mitgliedern SVP und einem Mitglied der CVP.²

Epidemien

Der **Ständerat** behandelte die **erste Revision des Covid-19-Gesetzes** bereits einen Tag nach dem Erstrat. Dabei hatte die kleine Kammer über sechs Differenzen, die der Vorschlag der WAK-SR gegenüber den nationalrätlichen Beschlüssen aufwies, über sieben Minderheitsanträge sowie über drei Einzelanträge zu debattieren. Aufgrund des gedrängten Zeitplans hatte die Kommission die Revision bereits eine Woche zuvor beraten, ohne also die Entscheide des Nationalrats gekannt zu haben. Dabei hatte sie auch Mitberichte der FK-SR, der SGK-SR sowie der WBK-SR zur Kenntnis genommen.

In den zentralen Bereichen unterstützte der Ständerat die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen des Covid-19-Gesetzes. Meinungsverschiedenheiten mit dem Nationalrat gab es grösstenteils bezüglich der von der grossen Kammer neu eingefügten Änderungen, welche die WAK-SR in der Mehrzahl zur Ablehnung empfahl. Dies war etwa bei den Massnahmen im Bereich der **Gesundheitsversorgung** der Fall; konkret bei der Frage, ob der Bund die Abgeltung der den Leistungserbringenden durch verbotene und eingeschränkte Behandlungen – etwa zur Sicherung der Kapazität des Gesundheitswesens – entstehenden Kosten regeln soll. Die Bestimmung sei sehr vage formuliert, es gehe hier aber eben noch nicht darum, wer die Kosten übernehmen soll, sondern lediglich um einen Auftrag an den Bundesrat, eine Regelung zu suchen, verteidigte Maya Graf (gp, BL) die nationalrätliche Position sowie ihren entsprechenden Einzelantrag. Kommissionssprecher Bischof (cvp, SO) verwies jedoch auf die Zuständigkeit der Kantone bei Gesundheitsfragen und Finanzminister Maurer betonte, dass der Bundesrat mit den Kantonen für die bisherigen entsprechenden Kosten eine Lösung gefunden habe: Diese werden von den Kantonen übernommen, während der Bund im Gegenzug alleine für die Kosten der Impfstoffe und Covid-Tests aufkommt. Ähnliche Lösungen könnten auch in zukünftigen Fällen gefunden werden, betonte der Finanzminister. Der Ständerat folgte seiner Kommission, strich die vom Nationalrat eingeführte und von Maya Graf vergeblich unterstützte Regelung und schuf damit eine erste Differenz zum Erstrat.

Auch bei den **Härtefallhilfen** war die WAK-SR mit den Vorschlägen der grossen Kammer nicht einverstanden. So wollte die ständerätliche Kommission die Fixkosten der Unternehmen bei der Vergabe der Härtefallhilfen nicht standardmässig berücksichtigen – hingegen könnten die Kantone dieses Kriterium freiwillig anwenden, wie Pirmin Bischof für die Kommission ein Argument anführte, das auch schon im Nationalrat aufgeworfen worden war. Hier folgte der Ständerat stillschweigend seiner Kommission und schuf eine weitere Differenz zum Erstrat.

Hingegen unterstützte die Kommissionmehrheit den nationalrätlichen Änderungsvorschlag, wonach Unternehmen sowohl aus dem **Topf für Kultur oder Sport als auch aus demjenigen für Härtefälle** Unterstützung erhalten können, wenn sich ihre Tätigkeitsfelder entsprechend unterscheiden lassen. Allerdings verlangte eine Minderheit Noser (fdp, ZH), diesbezüglich dem Bundesrat zu folgen, da es unklar sei, was «klar abgegrenzt» bedeute. Von einer solchen Regelung, die ein «Papiertiger für Rekurse» sei, würden nur grosse Unternehmen profitieren, da nur diese klar

abgegrenzte Bereiche aufwiesen. Davon schien sich der Ständerat überzeugen zu lassen, er präferierte den Minderheitsantrag Noser, strich diese vom Nationalrat eingefügte Bestimmung und schuf damit eine weitere Differenz.

Einen Kompromissvorschlag machte die WAK-SR bezüglich der Frage, **ab welchem Umsatz** Unternehmen zu den Härtefallhilfen zugelassen werden sollen. Der Nationalrat hatte diese Grenze von CHF 100'000 auf CHF 50'000 gesenkt, die WAK-SR wollte hingegen eine generelle Zulassung ab CHF 100'000, aber Ausnahmen «in begründeten Fällen» ermöglichen. Eine Minderheit Ettlín (cvp, OW) unterstützte die nationalrätliche Position, da auch Kleinbetriebe «richtige Unternehmen» seien und man hier mit wenig Geld viel erreichen könne. Schliesslich setzte sich diese Minderheit und entsprechend der nationalrätliche Vorschlag durch, womit dieser Aspekt zugunsten der kleineren Unternehmen bereinigt werden konnte.

Jakob Stark (svp, TG) reichte zudem einen Einzelantrag für ein Dividendenauszahlungsverbot im Covid-19-Gesetz ein, wie es zuvor schon im Nationalrat verlangt, jedoch abgelehnt worden war. Deutlich stimmte der Ständerat dem Antrag zu und nahm das Verbot ins Gesetz auf, nachdem Stark betont hatte, dass eine ausschliessliche Regelung in der Verordnung, wie es bisher der Fall gewesen war, in Beschwerdeverfahren zu Rechtsproblemen führen könne. Damit wurde eine zusätzliche Differenz zur grossen Kammer geschaffen.

Im **Sportbereich** zeigte sich die Kommissionsmehrheit zwar mit der Umwandlung eines Teils der Darlehen in A-Fonds-perdu-Beiträge, wie sie der Bundesrat vorgeschlagen hatte, nicht aber mit den Änderungen des Nationalrats einverstanden. Die Kommission wollte nicht nur die direkt am Spielbetrieb beteiligten Angestellten, sondern alle Angestellten der Sportklubs Einkommensbeschränkungen unterstellen. Ein Minderheitsantrag Germann (svp, SH) sah jedoch vor, dass die Vereine nicht die einzelnen Löhne, sondern die durchschnittlichen Löhne, die über einem Grenzbetrag liegen, reduzieren müssen. Dadurch seien die Klubs bezüglich ihrer Lohnplanung und ihren Verträgen flexibler, argumentierte Hannes Germann. Diese Meinung teilte auch der Finanzminister, woraufhin der Ständerat den Minderheitsantrag deutlich annahm. Umstritten war überdies die Frage, ob bei den zukünftigen Mindestausgaben für Nachwuchs- und Frauenförderung die Saison 2018/2019 oder die letzten drei Saisons als Vergleichsgrösse herangezogen werden sollen. Da die Frauenförderung bei einer Konzentration auf die vorletzte Saison deutlich besser fahren würde als bei einem Vergleich mit mehreren Saisons, entschied sich der Ständerat für erstere Variante und folgte damit dem Bundesrat.

In der Folge forderten mehrere Anträge von Mitgliedern der SP oder der Grünen eine Besserstellung von Personen mit niedrigem Einkommen oder von älteren Arbeitnehmenden.

Mit einem Einzelantrag beabsichtigte Eva Herzog (sp, BS), Personen mit Nettoeinkommen unter CHF 4'000 pro Monat bereits ab einer Umsatzeinbusse von 25 Prozent – statt erst bei 55 Prozent – **Erwerbsersatz** auszubezahlen. Dies stelle quasi einen Kompromiss zum Antrag im Nationalrat dar, wo die Bedingung einer Umsatzeinbusse gemäss einem Minderheitsantrag gänzlich hätte abgeschafft werden sollen. Auch dieser Antrag war jedoch erfolglos. Bei der **Arbeitslosenversicherung** stimmte der Ständerat der Ausweitung der Kurzarbeit auf Personen in temporären und befristeten Stellen zu, lehnte aber entgegen einer Minderheit Thorens Goumaz (gp, VD) die vom Nationalrat geschaffene Rückwirkung auf Anfang September 2020 ab. Diese rückwirkende Berechnung hätte gemäss dem Finanzminister 5'000 zusätzliche Arbeitstage für die Verwaltung mit sich gebracht und dadurch zu Verzögerungen von 3 Monaten geführt. Auch eine befristete Verlängerung der Rahmenfrist für den Leistungsbezug von älteren Arbeitslosen fand trotz der mahnenden Worte von Minderheitensprecher Rechsteiner (sp, SG), wonach ausgesteuerten Personen «der Absturz in die Sozialhilfe» drohe, keine Mehrheit. Stattdessen wollte der Ständerat die Situation der älteren Arbeitslosen dadurch verbessern, dass älteren Personen, die zwischen Januar und Juli 2021 ausgesteuert werden, ebenfalls bereits Zugang zu Überbrückungsleistungen gewährt wird –, wie die Minderheit Wermuth im Nationalrat zuvor noch erfolglos gefordert hatte.

Stillschweigend verabschiedete die kleine Kammer schliesslich die Änderung am **Ordnungsbussengesetz**, wonach zwar Ordnungsbussen für das Verweigern des Tragens von Masken in klar abgrenzbaren Bereichen wie dem öffentlichen Verkehr, nicht aber in schlechter abgrenzbaren Bereichen wie belebten Fussgängerzonen erteilt werden können. «Für die Strafbarkeit muss klar sein, was strafbar ist und was nicht», hatte Kommissionssprecher Pirmin Bischof diese bereits vom Nationalrat eingenommene Position verteidigt.

Einstimmig verabschiedete der Ständerat in der Folge den Revisionsentwurf zum Covid-19-Gesetz zuhanden des Nationalrats.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.12.2020
ANJA HEIDELBERGER

Nach den ersten Behandlungen der **Revision des Covid-19-Gesetzes** im National- und Ständerat mussten acht Differenzen ausgeräumt werden. Die ersten drei bereinigte der **Nationalrat** in der ersten Runde des **Differenzbereinigungsverfahrens**. So verzichtete die grosse Kammer auf ihre anfängliche Forderung, dass der Bundesrat für die Kosten, die den Leistungserbringenden (beispielsweise den Spitälern) durch Einschränkungen der Behandlungsmöglichkeiten zukünftig entstehen, eine Lösung suchen soll. Die Gesundheitsversorgung liege in der Verantwortung der Kantone, bekräftigte Kommissionssprecherin Esther Friedli (svp, SG) das Argument des Ständerates. Auch bei der Frage, welche Saison oder Saisons bei der Festlegung der Mindestausgaben für den Nachwuchs- oder den Frauenbereich im Sport massgeblich sein sollen, folgte der Nationalrat seinem Schwesterrat. Es habe sich gezeigt, dass gerade für die Frauenförderung ein Vergleich mit der letzten Saison am vorteilhaftesten sei, wurde argumentiert. Schliesslich pflichtete die grosse Kammer dem Ständerat auch bei den Überbrückungsleistungen bei: Zwar hatte die WAK-NR dem Nationalrat die Streichung des Anspruchs von älteren Personen, die zwischen dem 1. Januar 2021 und dem Inkrafttreten der ÜL ausgesteuert werden, empfohlen. Der Antrag hänge gemäss Kommissionssprecher Regazzi (cvp, TI) nicht direkt mit der Corona-Pandemie zusammen, da die Betroffenen bereits vor zwei Jahren entlassen worden seien. Zudem würde diese Regelung CHF 80 Mio. in fünf Jahren kosten, ergänzte Finanzminister Maurer. Samuel Bendahan (sp, VD) verwies jedoch für die Minderheit Wermuth (sp, AG) auf die Folgekosten beispielsweise für die Sozialhilfe, wenn hier keine Regelung gefunden würde, und betonte noch einmal die Wichtigkeit der Massnahme für die Betroffenen – diese hätten keine anderen Möglichkeiten als die ÜL. Mit 106 zu 88 Stimmen folgte der Nationalrat der Minderheit Wermuth und damit dem Ständerat.

Bevor sich der **Ständerat** der Bereinigung der fünf verbliebenen Differenzen annehmen konnte, wurde die Gesetzgebung von der immer grösser werdenden zweiten Welle der Corona-Pandemie eingeholt: Der Bundesrat hatte in der Zwischenzeit entschieden, die Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie zu verstärken; betroffen waren insbesondere das Gastgewerbe und die Kulturbranche, die erneut schweizweit ihren Betrieb einstellen mussten. Dies machte eine Verstärkung der Hilfsmassnahmen für die Wirtschaft notwendig, die der Bundesrat kurzfristig ins Covid-19-Gesetz aufnehmen wollte. «Wenn zusätzliche Einschränkungen kommen, braucht es dazu ein Begleitprogramm, um die finanziellen Ausfälle entsprechend abzufedern», argumentierte Bundesrat Maurer. Entsprechend schlug der Bundesrat Änderungen an bereits beratenen Gesetzesartikeln vor und stellte dazu einen **Rückkommensantrag**. Die Kommissionen der beiden Räte hiessen den Antrag mit Verweis auf die aussergewöhnliche Situation, welche entsprechend auch eine aussergewöhnliche Gesetzgebung notwendig mache, gut und nahmen die bundesrätlichen Anträge in die Differenzbereinigung auf. Entsprechend verwies Ständeratspräsident Kuprecht (svp, SZ) darauf, dass der Rat eine «etwas schwierige Differenzbereinigung» vor sich habe, und Kommissionssprecher Bischof (cvp, SO) verteidigte die «etwas speziell beanspruchte Gesetzgebung», «eine Gesetzgebung, wie wir sie sonst namentlich in diesem Rat nicht machen würden».

Zentral war bei dieser aussergewöhnlichen Gesetzgebung der Antrag des Bundesrates, die Mittel für die **Härtefallmassnahmen** aufzustocken: Neben den ersten zwei, bereits gesprochenen Tranchen über CHF 400 Mio. und CHF 600 Mio. sollte eine dritte Tranche über CHF 750 Mio. bereitgestellt werden. An den Massnahmen dieser dritten Tranche sollten sich die Kantone zu 33 Prozent beteiligen (erste Tranche: 50%, zweite Tranche: 20%). Für besonders betroffene Kantone sowie als Reserve schlug der Bundesrat zudem eine vierte Tranche ebenfalls über CHF 750 Mio. für Härtefallhilfen vor, an denen sich die Kantone nicht beteiligen müssten. Mit diesen zusätzlichen insgesamt CHF 1.5 Mrd. solle die Zeit bis zur Frühjahressession 2021 abgedeckt werden, betonte Pirmin Bischof. Unbestritten war in der WAK-SR die Erhöhung der Härtefallhilfen um CHF 1.5 Mrd. gewesen, jedoch beantragte eine Kommissionsmehrheit, diese nicht nur für besonders betroffene Kantone, sondern auch für besonders betroffene Branchen zu öffnen. Mit 27 zu 17 Stimmen lehnte der Ständerat diese Ausdehnung jedoch ab.

Auch die Anforderungen für die Härtefallhilfe wollte der Bundesrat kurzfristig anpassen. Ständerat und Nationalrat hatten in den Beratungen zuvor die für den Zugang zu Härtefallhilfen nötigen Umsatzeinbussen von mindestens 40 Prozent bestätigt. Nun bat der Bundesrat jedoch um die Möglichkeit, für die vom aktuellen Tätigkeitsverbot oder einer Tätigkeitseinschränkung betroffenen Unternehmen tiefere Hürden festlegen zu

können. Stillschweigend nahm der Ständerat auch diese Änderung an.

Auch für die **Kulturschaffenden** forderte der Bundesrat Unterstützung, konkret nahm er weitgehend den Einzelantrag Aebischer (sp, BE) aus der ersten Behandlungsrunde des Nationalrats wieder auf. Waren die Kulturschaffenden im Rahmen der Covid-19-Verordnung noch unterstützt worden, hatte sich das Covid-19-Gesetz bisher auf Beiträge an die Kulturunternehmen beschränkt. Da aber der Kulturbereich durch den zweiten Lockdown erneut mit einem Tätigkeitsverbot belegt worden war, sollten nun auch die selbständig erwerbenden Kulturschaffenden Ausfallentschädigungen beantragen können. Den Betrag für die Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen wollte der Bundesrat jedoch bei CHF 100 Mio. belassen, wie Finanzminister Maurer erklärte. Stillschweigend hiess der Ständerat auch diesen neusten bundesrätlichen Antrag gut.

Weiter verkompliziert wurde die aussergewöhnliche Gesetzgebung nun dadurch, dass nicht nur der Bundesrat, sondern auch die **WAK-NR ob der sich veränderten Situation neue Anträge** stellte, die ebenfalls einen Rückkommensantrag bedingten. Zwar nahm die WAK-SR den Rückkommensantrag ihrer Schwesterkommission an, entschied jedoch, die Erstbehandlung der Anträge dem Nationalrat zu überlassen.

In der Folge machte sich die kleine Kammer an die Bereinigung der verbliebenen «ordentlichen» Differenzen. Einig wurde man sich mit dem Nationalrat beim Dividendenverbot bei Härtefallhilfen. Hier hatte der Nationalrat dieselbe Regelung vorgeschlagen, welche bereits ins Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetz aufgenommen worden war. Demnach dürfen Unternehmen, um Härtefallunterstützung zu erhalten, im entsprechenden Geschäftsjahr keine Dividenden und Tantiemen ausschütten oder beschliessen sowie keine Kapitaleinlagen zurückerstatten oder deren Rückerstattung beschliessen. Stillschweigend stimmte der Ständerat dieser Regelung zu.

Einig wurde man sich in derselben Behandlungsrunde auch bezüglich der Frage, ob Unternehmen Sport- und Kulturhilfen sowie Härtefallhilfen beantragen können sollten. Obwohl sich der Ständerat in seiner ersten Behandlung der Covid-19-Gesetzesrevision gegen einen solchen doppelten Anspruch auf Hilfe ausgesprochen hatte, pflichtete er ihm nun stillschweigend bei.

Für die dritte Beratung der Revision des Covid-19-Gesetzes brachte die WAK-NR im **Nationalrat**, wie im Ständerat bereits angekündigt worden war, durch einen Rückkommensantrag neue Differenzen auf den Tisch.

Die erste davon betraf die **Erwerbsersatzordnung**: Die Kommissionsmehrheit schlug nachträglich vor, Entschädigungen des Erwerbsausfalls nicht ab einer Umsatzeinbusse von 55 Prozent, sondern bereits ab 40 Prozent zu ermöglichen und sich damit an den Bedingungen für die Härtefallmassnahmen zu orientieren. Damit nahm die Kommission ein Anliegen aus den ersten Behandlungsrunden wieder auf, schwächte dieses jedoch ab. Eine Minderheit Aeschi (svp, ZG) lehnte diesen Antrag ab, zumal eine solche Regelung gemäss Bundesrat Maurer insgesamt CHF 1.5 Mrd. bis CHF 2 Mrd. kosten würde. Stattdessen schlug Aeschi vor, dem zweiten neuen Antrag der WAK-NR zu folgen, nämlich der Erhöhung der KAE auf 100 Prozent für Personen mit niedrigen Einkommen. Für die Definition von «niedrigen Einkommen» wollte sich die Kommission am Mindestlohn gemäss GAV in der Gastronomie orientieren, der bei CHF 3'470 pro Monat lag. Niemand solle demnach mit KAE weniger als diesen Lohn verdienen. KAE für Löhne zwischen CHF 3'470 und CHF 4'340 sollten überdies anteilmässig angehoben werden, um Schwelleneffekte zu vermeiden. Mit dieser Regelung würde «Personen mit einem tiefen Monatslohn gezielt unter die Arme» gegriffen, während die Reduktion der nötigen Umsatzeinbusse beim Erwerbsausfall eine «Giesskannenlösung» darstelle, argumentierte Aeschi. Die Erhöhung der KAE bei niedrigen Einkommen wurde in der Folge ohne Minderheitsantrag stillschweigend angenommen, gleichzeitig unterstützte der Nationalrat mit 101 zu 83 Stimmen (bei 8 Enthaltungen) aber auch die Senkung der Schwelle für Erwerbsausfallentschädigungen auf 40 Prozent.

Neben diesen beiden neuen Anträgen der Kommissionsmehrheit reichte auch Jaqueline Badran (sp, ZH) einen neuen Vorschlag zu einem bereits abgeschlossenen Artikel ein, nämlich zu den A-Fonds-perdu-Beiträgen bei den **Härtefallhilfen**. Dabei wollte sie den Kantonen die Möglichkeit geben, diese Beiträge auf 20 Prozent zu erhöhen (bisher 10 Prozent) oder alternativ 50 Prozent der ungedeckten Fixkosten eines Unternehmens zu übernehmen. Dies gebe den Kantonen den Spielraum, den sie benötigten, argumentierte Badran. Finanzminister Maurer wehrte sich dagegen, hier weitergehende Kriterien zu schaffen, zumal sich der Bundesrat für seine vierte Tranche an Härtefallhilfen mehr Freiheiten bei der Vergabe erhoffte. Der Nationalrat lehnte den Antrag Badran ab.

Die Anspruchsvoraussetzungen dieser vierten Tranche für Unternehmen, welche von

den neusten Einschränkungen seit dem 1. November 2020 betroffen waren, wollte der Bundesrat zusammen mit den Kantonen aushandeln und in einer Verordnung regeln. «Wir werden in den nächsten Wochen Flexibilität brauchen, um auf all die Besonderheiten, die in den Kantonen existieren, Rücksicht nehmen zu können», argumentierte der Bundesrat. Eine Minderheit Aeschi lehnte eine solche Lockerung ab, um eine Ungleichbehandlung der Betroffenen aufgrund unterschiedlicher Regelungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten zu verhindern, blieb damit aber erfolglos. Eine Minderheit Ryser (gp, SG) wollte überdies die zweite der beiden neuen Tranchen von CHF 750 Mio. auf CHF 2 Mrd. aufstocken. Die Minderheit bezweifelte, dass die vorgesehenen Reserven bis zur Frühjahrsession 2021 reichen würden, falls es zu einem erneuten Lockdown kommen würde. Diese Erhöhung der vierten Tranche fand jedoch nur bei SP, Grünen und GLP Anklang, folglich blieb der Nationalrat, wie von einer Minderheit Aeschi gefordert, bei der Version des Bundesrates.

Auch bezüglich des dritten Antrags des Bundesrates, im Kulturbereich nicht mehr nur die Kulturunternehmen, sondern wie bereits in der entsprechenden Verordnung auch die **Kulturschaffenden zu unterstützen**, folgte der Nationalrat dem Bundesrat. Er lehnte damit zwei Minderheitsanträge ab: Eine Minderheit Fivaz (gp, NE) verlangte eine Verdoppelung des bereitgestellten Betrags auf CHF 200 Mio., da die Situation der Kulturschaffenden heute deutlich schlechter sei als beim ersten Lockdown und somit vermutlich mehr Gelder beantragt würden. Eine Minderheit Aeschi lehnte hingegen die Ausweitung der Hilfe auf Kulturschaffende ab, da der zweite Zwischenbericht der EFK zu den Ausschüttungen während des ersten Lockdowns gezeigt habe, dass «viele Kulturschaffende mehr Geld erhalten haben, als der effektive Schaden war». Mit der Zustimmung des Nationalrats konnte das Parlament somit die neuen bundesrätlichen Regelungen bereits verabschieden.

Auch einen der **ursprünglichen Anträge** bereinigte der Nationalrat in dieser Runde, nämlich die Frage, ob der neu geschaffene Anspruch von Mitarbeitenden mit Temporär- oder befristeten Verträgen auf KAE rückwirkend auf den 1. September 2020 in Kraft gesetzt werden soll. Diese Frage hatte der Nationalrat bereits zweimal bejaht, wenn zuletzt auch sehr knapp mit 97 zu 97 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten. Die Kommissionsmehrheit beantragte jedoch, dem Ständerat und dem Bundesrat zu folgen und auf die Rückwirkung zu verzichten. Mit Verweis auf ein föderalistisches Problem – eine Regelung ab dem 1. Januar 2021 würde zwar die Verluste der Betroffenen durch die bundesrätlichen Massnahmen abdecken, nicht aber diejenigen der Unternehmen in den französischsprachigen Kantonen, die bereits seit Mitte Oktober 2020 entsprechende Verschärfungen erlassen hatten – beantragte eine Minderheit Fivaz Festhalten. Finanzminister Maurer verwies einmal mehr auf den grossen Aufwand und die Verzögerungen, die durch die neue Erstellung und Prüfung der entsprechenden Anträge entstehen würden. Dieses Mal liess sich der Nationalrat vom bundesrätlichen Argument überzeugen, entschied sich gegen eine Rückwirkung und bereinigte diese Differenz im Sinne des Ständerats.

In der **letzten Runde des Differenzbereinigungsverfahrens** löste der Ständerat einige verbliebene Differenzen auf, jedoch nicht alle. Eine Einigung fand sich zur Berücksichtigung der Fixkosten bei der Bestimmung der Härtefälle. Diesbezüglich hatte der Nationalrat dreimal entschieden, nicht gedeckte Fixkosten als Kriterium für Härtefälle anzuerkennen, woraufhin die WAK-SR einstimmig beantragte, der Formulierung des Nationalrats zuzustimmen. Diese lasse es zu, dass Kantone nicht in allen Gesuchen die Fixkosten überprüfen müssten, sondern nur dort, wo es Sinn mache. Auch Finanzminister Maurer zeigte sich mit der Formulierung einverstanden, solange diese «so zu verstehen [sei], dass die Situation mittels einer summarischen Prüfung und einer pauschalen Beurteilung angeschaut wird». Stillschweigend folgte der Ständerat dem Antrag der Kommission und bereinigte diese Differenz.

Bei der EO nahm der Ständerat stillschweigend die neue Änderung der WAK-NR an, wonach statt einer 55-prozentigen Umsatzeinbusse eine Einbusse von 40 Prozent nötig ist, um EO beantragen zu können. Damit wurde ein «mit der Härtefallregelung einheitlicher Satz eingeführt», wie Kommissionsprecher Bischof betonte. Die Kosten von CHF 1.5 Mrd. bis CHF 2 Mrd. sei man bereit zu sprechen, zumal die Ausweitung der EO auf Selbständige bisher statt den vermuteten CHF 5.3 Mrd. «nur» CHF 2 Mrd. gekostet habe. Gemäss einem Schreiben, welches die Kommission vor der Debatte im Rat erhalten habe, befürchteten die SKOS und die Sozialdirektorenkonferenz überdies, dass es ansonsten insbesondere bei den Selbständigerwerbenden zu einem starken Anstieg der Sozialhilfefälle kommen werde.

Auch der vom Nationalrat neu geschaffenen Erhöhung der KAE auf 100 Prozent für Personen mit Löhnen bis CHF 3'470 und einer anteilmässigen Aufstockung der

ausbezahlten Löhne bis CHF 4'340 stimmte der Ständerat stillschweigend zu – übernahm jedoch eine etwas einfachere Formulierung der Bundesverwaltung. Er legte die Geltungsdauer für diese Regelung rückwirkend auf den 1. Dezember 2020 fest, sie sollte bis zum 31. März 2021 in Kraft bleiben. Vergeblich wies Ruedi Noser (fdp, ZH) darauf hin, dass damit eben auch Personen stärker unterstützt würden, die in einem Haushalt mit einer Person mit einem zweiten, möglicherweise viel höheren Einkommen lebten, dass Nichtarbeiten damit erstmals «gleich interessant [sei] wie das Arbeiten» und dass die Betroffenen auch die Möglichkeit hätten, einer Zusatzbeschäftigung nachzugehen. Er zeigte sich aber durch die zeitliche Begrenzung der Regelung beruhigt.

Damit verblieb noch eine Differenz, zu der eine **Einigungskonferenz** abgehalten werden musste. Offen geblieben war die Frage zur Einkommensbeschränkung für die Sportvereine. Anfänglich hatte sich hier die Frage gestellt, ob die Löhne aller oder nur der am sportlichen Betrieb beteiligten Mitarbeitenden berücksichtigt werden sollen und ob alle Löhne über einer gewissen Grenze einzeln gekürzt werden müssten oder nur der Durchschnittslohn. Bei diesen zwei Fragen konnten sich die beiden Ratskammern auf eine Reduktion der Durchschnittslöhne aller Mitarbeitenden über einer bestimmten Grenze einigen, wobei der Nationalrat als Referenz die Einkommen der Saison 2018/2019 berücksichtigen wollte, der Ständerat diejenigen vom Stichtag 13. März 2020, also dem Tag des Lockdowns. Hier hatte sich der Ständerat zuvor erneut für Festhalten entschieden, gemäss Hannes Germann (svp, SH) aufgrund von Partikularinteressen einzelner Vereine. Eine ganze Saison inklusive Playoffs im Eishockey oder Cup-Erfolgen oder internationalen Einsätzen im Fussball bilde die Situation besser ab als die Löhne an einem einzigen Stichtag. Die Einigungskonferenz löste die Meinungsverschiedenheit, indem sie beide Versionen aufnahm: Als Referenz sollte die Saison 2018/2019 gelten, auf Antrag könnte aber auch der Stichtag 13. März 2020 herangezogen werden. Bei den KAE für tiefere Einkommen sowie bei deren Geltungsdauer folgte die Einigungskonferenz dem Vorschlag des Ständerats. Die Anträge der Einigungskonferenz waren schliesslich weder im Nationalrat noch im Ständerat umstritten: Während die grosse Kammer den Antrag der Einigungskonferenz, die Dringlichkeitsklausel sowie die Revision in der Schlussabstimmung mit einzelnen ablehnenden Stimmen von Mitgliedern der SVP-Fraktion deutlich annahm, stimmte ihnen der Ständerat jeweils geschlossen zu.

Während der ganzen Beratung der Revision des Covid-19-Gesetzes betonten zahlreiche Sprechende die aussergewöhnliche Situation, in der sich das Parlament befand: Neben dem dicht gedrängten Programm, das die jeweiligen Beratungen der Revision auf einen Tag beschränkte, und Kommissionssitzungen, die bereits um sechs Uhr morgens vor den Ratssitzungen stattfanden, wurden vor allem die direkten Auswirkungen der sich laufend ändernden Corona-Massnahmen auf die Beratung der Revision als aussergewöhnlich hervorgehoben.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 08.03.2021
ANJA HEIDELBERGER

In der Frühjahrssession 2021 fanden zwei Runden des **Differenzbereinigungsverfahrens zum Paket 1a des ersten Massnahmenpakets zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen** statt. Der **Ständerat** hatte sich zuerst mit neun verbliebenen Differenzen zu zwei Themenkreisen zu befassen. Dabei konnte er die Frage bereinigen, ob **Pauschalen bei ambulanten Behandlungen** auf national einheitlichen Tarifstrukturen beruhen sollen. Nachdem der Nationalrat zuvor an dieser Forderung festgehalten hatte, pflichtete ihm der Ständerat nun bei. Damit soll unter anderem die Rechnungsüberprüfung für die Versicherten einfacher werden. Zudem sollen entsprechende Pauschaltarife von allen Leistungserbringenden verwendet werden – auch hier stimmte der Ständerat stillschweigend dem Vorschlag des Nationalrats zu. Bezüglich der Einheitlichkeit der Tarifstruktur hatte der Bundesrat ursprünglich Ausnahmen vorgesehen, der Ständerat und in der Folge auch der Nationalrat hatten diese Ausnahmeregelung jedoch aus dem Gesetz gestrichen. Nun beabsichtigte die SGK-SR hier doch wieder dem Bundesrat zu folgen und die entsprechende Regelung wieder aufzunehmen. Stillschweigend hiess der Ständerat auch diesen Vorschlag seiner Kommission gut. Zusätzlich schuf die kleine Kammer auf Antrag ihrer Kommission jedoch auch eine neue Bestimmung, wonach die Tarifpartner auch weiterhin zusätzliche ambulante Pauschaltarife vereinbaren können.

Der Nationalrat störte sich zwei Tage später jedoch daran, dass der Ständerat hier zwei Regelungen zur Frage der Ausnahmen bei ambulanten Pauschaltarifen geschaffen habe. Für den **Nationalrat** war klar, dass nur eine der beiden Regelungen nötig sei – uneinig war man sich jedoch, welche. Die Minderheiten Prelicz-Huber (gp, ZH) und Gysi (sp, SG) bevorzugten die bundesrätliche Formulierung, da diese eine Anhörung der interessierten Kreise ermögliche, und beantragten die ständerätliche Ergänzung zur

Ablehnung. Die Kommissionsmehrheit sprach sich allerdings für die kürzere Variante des Ständerats aus und konnte damit die Mehrheit der grossen Kammer überzeugen.

Bezüglich des zweiten noch offenen Themas der Revision, dem **Experimentierartikel zu den Pilotprojekten**, hatte gemäss dem ständerätlichen Kommissionssprecher Pirmin Bischof (mitte, SO) lange Zeit vor allem die Frage nach der Einhaltung der Rechte der Versicherten im Mittelpunkt gestanden. Ständerat und Nationalrat seien sich aber einig geworden, dass in solchen Pilotprojekten die Rechte der Versicherten, auch deren Grundrechte, nicht verletzt werden dürfen und dass die Teilnahme der Betroffenen freiwillig sein müsse. Bezüglich der Rechte der Teilnehmenden stimmte der Ständerat dem Vorschlag der grossen Kammer stillschweigend zu. Die Mehrheit der SGK-SR wollte die entsprechenden Pilotprojekte auf die Eindämmung der Kostenentwicklung beschränken, während eine Minderheit Ettlín (mitte, OW) die möglichen Themen breiter halten und konkret auch Projekte zur Stärkung der Qualität und der Förderung der Digitalisierung zulassen wollte. Eine weitere Minderheit Carobbio Guscetti (sp, TI) forderte erneut die Auflistung der möglichen konkreten Bereiche, in denen entsprechende Pilotprojekte möglich sein sollen. Wie bereits in der Debatte im Nationalrat in der Wintersession 2020 wurde auch hier auf den entsprechenden Bericht des BJ verwiesen, wonach eine offene, nicht abschliessende Formulierung mit der Verfassung in Konflikt stehen könnte. Dieses Problem anerkannte die Kommissionsmehrheit jedoch nicht und lehnte eine Spezifikation der Bereiche weiterhin ab, zumal sie eine entsprechende Liste als innovationshemmend erachtete. Die Mehrheit beantragte zudem, sämtlichen beteiligten Akteuren die Möglichkeit, zuzusprechen, solche Projekte zu lancieren, während die Minderheit Ettlín dafür vorgängige Vereinbarungen zwischen Versicherungen und Leistungserbringenden vorsehen und Patientenorganisationen sowie Kantone von dieser Möglichkeit ausnehmen wollte. Die Kommissionsmehrheit setzte sich in sämtlichen Punkten durch und hielt damit drei Differenzen in diesem Themenbereich aufrecht. Der Nationalrat zeigte sich in dieser Frage jedoch nicht gesprächsbereit und lehnte einen Minderheitsantrag de Courten (svp, BL), der ebenfalls auf die Auflistung verzichten wollte, da Innovation «kein Top-down-Verfahren» sei, ab.

Offen blieben damit auch nach diesen Behandlungen in beiden Räten insbesondere die Fragen, in welcher Form Ausnahmen bei den ambulanten Pauschalen ausgestaltet und ob die möglichen Bereiche für Pilotprojekte aufgelistet werden sollen.⁵

MOTION
DATUM: 16.06.2021
ANJA HEIDELBERGER

Im Januar 2021 reichte die SGK-NR eine Motion ein, mit der das **Gesundheitssystem auf ein «erneute[s] Aufflammen der Pandemie» vorbereitet werden sollte**. Demnach sollte der Bundesrat die Kantone anweisen, die Spitäler sowie die Alters- und Pflegeheime finanziell so zu unterstützen, dass sie sich auf eine erneute Covid-Welle vorbereiten können. So störte sich die Kommission zum einen daran, dass die Kantonsärztinnen und Kantonsärzte bei Personalmangel die Quarantänepflicht in den Alters- und Pflegeheimen aufheben können, wodurch die besonders stark gefährdeten Seniorinnen und Senioren in den entsprechenden Heimen zusätzlicher Gefahr ausgesetzt würden. Folglich sollten die Kantone die Finanzen für eine Aufstockung des Pflegepersonals sprechen, alternativ könnten auch die «Kapazitäten der Armee» zur Verfügung gestellt werden. Zum anderen standen bei den Spitälern gemäss Kommission im April 2020 zusätzlich zu den normalerweise vorhandenen 1000 Intensivpflegeplätzen 500 weitere Plätze zur Verfügung. Da die Spitäler, welche diese zusätzlichen Plätze bereitgestellt hatten, dafür jedoch nur teilweise entschädigt worden seien, würden diese zukünftig vermutlich nicht mehr angeboten. Entsprechend müssten jetzt (finanzielle) Vorkehrungen getroffen werden, dass bei einer allfälligen weiteren Corona-Welle erneut mindestens 1500 Intensivpflegeplätze bereit stünden.

Der Bundesrat verwies in beiden Fragen auf die Zuständigkeit der Kantone. So müssten die Kantone sowie die Arbeitgebenden für genügend Personal in Alters- und Pflegeheimen sorgen. Einen Armeeeinsatz in den Alters- und Pflegeheimen habe das Parlament im Übrigen in der Wintersession 2020 abgelehnt, da die Armee nur subsidiär tätig werden solle. Die Spitäler hätten zudem ihre Intensivpflegekapazitäten laufend ausgebaut, wobei der Bundesrat die Finanzierung dieses Ausbaus geregelt habe. Somit empfahl die Regierung die Motion zur Ablehnung.

In der Sommersession 2021 setzte sich der Nationalrat mit dem Vorstoss seiner Kommission auseinander. Kommissionssprecher Maillard (sp, VD) anerkannte die weitreichenden Bemühungen des Bundesrates sowie die Kompetenzen der Kantone, wollte den Bundesrat – mit dem Auftrag des Parlaments im Rücken – aber dennoch befähigen, präventiv die entsprechenden Pläne der Kantone für den Herbst und Winter 2021 einzuholen. Mit 128 zu 57 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) sprach sich der Nationalrat

für die Motion aus, die FDP.Liberalen-Fraktion sowie die Mehrheit der Mitte- und eine Minderheit der SVP-Fraktion lehnten den Vorstoss ab.⁶

1) AB NR, 2020, S. 1294 ff.; AB NR, 2020, S. 1321 ff.; AB NR, 2020, S. 1363

2) AB SR, 2020, S. 755 ff.; AB SR, 2020, S. 761 ff.

3) AB SR, 2020, S. 1159 ff.; AB SR, 2020, S. 1177 ff.; Blick, TA, 3.12.20

4) AB NR 2020, S. 2554 ff.; AB NR, 2020, S. 2398 ff.; AB NR, 2020, S. 2638 ff.; AB NR, 2020, S. 2647; AB NR, 2020, S. 2730 f.; AB SR, 2020, S. 1390 ff.; AB SR, 2020, S. 1422 ff.; AB SR, 2020, S. 1431; AB SR, 2020, S. 1440; AZ, SGT, 16.12.20

5) AB NR, 2021, S. 354 ff.; AB SR, 2021, S. 114 ff.

6) AB NR, 2021, S. 1391 f.