

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Epidemien
Akteure	Schwander, Pirmin (svp/udc, SZ) NR/CN, Estermann, Yvette (svp/udc, LU) 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
Schubiger, Maximilian

Bevorzugte Zitierweise

Heidelberger, Anja; Schubiger, Maximilian 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Epidemien, 2012 – 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Öffentliche Finanzen	1
Voranschlag	1
Sozialpolitik	5
Gesundheit, Sozialhilfe, Sport	5
Gesundheitspolitik	5
Epidemien	10

Abkürzungsverzeichnis

SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
KVF-NR	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates
FK-NR	Finanzkommission des Nationalrats
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
KVF-SR	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates
BAG	Bundesamt für Gesundheit
ALV	Arbeitslosenversicherung
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
EO	Erwerbsersatzordnung
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
VPOD	Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
FinDel	Finanzdelegation
fög	Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft
SSV	Schweizerischer Städteverband
WBK-NR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
KAE	Kurzarbeitsentschädigung

SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
CTT-CN	Commission des transports et des télécommunications du Conseil national
CdF-CN	Commission des finances du Conseil national
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CTT-CE	Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats
OFSP	Office fédéral de la santé publique
AC	assurance-chômage
SSR	Société suisse de radiodiffusion
APG	allocations pour perte de gain
USS	Union syndicale suisse
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
USAM	Union suisse des arts et métiers
SSP	syndicats des Services publics
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
LACI	Loi sur l'assurance-chômage
UPS	Union Patronale Suisse
DélFin	Délégation des finances
fög	Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft (institut de recherche)
UVS	Union des Villes Suisses
CSEC-CN	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
RHT	Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail

Allgemeine Chronik

Öffentliche Finanzen

Voranschlag

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.05.2020
ANJA HEIDELBERGER

«Noch nie in der Geschichte der Schweiz» (Céline Widmer, sp, ZH), «la crise sanitaire, économique et sociale (...) la plus grave depuis longtemps» (Olivier Feller, fdp, VD), «noch vor wenigen Monaten unvorstellbar» (Ursula Schneider Schüttel, sp, FR), «historische Dimensionen» (Franz Grüter, svp, LU) – bereits die ersten vier Sprechenden im Rahmen der Debatte zum **Nachtrag I zum Voranschlag 2020 und dessen Nachmeldungen** machten in der Corona-Sondersession die Ausserordentlichkeit der Situation deutlich. Entsprechend umfassend skizzierte anschliessend Finanzminister Maurer die verschiedenen Massnahmen des Bundesrates und ihre Kosten. Die Massnahmen beruhen auf drei Zielen, erklärte er: auf der Stabilisierung des Gesundheitssektors (CHF 3 Mrd.), der Sicherung des Arbeitsverdienstes (CHF 11.3 Mrd.) sowie dem Erhalt der Liquidität in der Wirtschaft (CHF 1.7 Mrd.) – wofür dem Parlament im Rahmen der Nachmeldungen zum Nachtrag I insgesamt CHF 16 Mrd. beantragt würden. Die Sicherung des Arbeitsverdienstes beruhe auf drei Säulen: den Kurzarbeitsentschädigungen durch die ALV (CHF 6 Mrd.), die Unterstützung der Selbständigerwerbenden durch die EO (CHF 4 Mrd.) sowie der indirekt betroffenen Selbständigerwerbenden (CHF 1.3 Mrd.). Auch die Unterstützung der Wirtschaft stehe auf drei Säulen: Die durch den Bund zu 100 Prozent verbürgten Kredite bis CHF 500'000, die bisher für insgesamt CHF 19 Mrd. 140'000 Mal nachgefragt worden seien; Kredite zwischen CHF 500'000 und 20 Mio., die der Bund zu 85 Prozent und die jeweiligen Banken zu 15 Prozent verbürgten und die bisher 300 bis 350 Mal vergeben worden seien. Für beide Säulen zusammen habe man dem Parlament Verpflichtungskredite von CHF 40 Mrd. beantragt. Eine dritte Säule seien schliesslich die systemrelevanten Unternehmen, die bisher im Luftfahrtbereich identifiziert worden seien: CHF 1.275 Mrd. sollten hier als Darlehen für die Airlines und je CHF 600 Mio. als Verpflichtungskredit sowie als Nachtragskredit für systemrelevante Betriebe am Boden zur Verfügung stehen. Keine generelle Hilfe sollten die etwa 400 Unternehmen mit einem Umsatz über CHF 500 Mio. erhalten, da der Bundesrat davon ausgehe, dass sich diese am Kapitalmarkt finanzieren könnten. Dies sei ein Paket, das «die grössten Herausforderungen bewältigt». Neuen Forderungen wolle der Bundesrat nicht nachkommen: «Ich sitze auf dieser Kasse, mehr gibt es jetzt einfach nicht!», betonte der Finanzminister.

Hätte dieser Ausspruch von Bundesrat Maurer zahlreiche Ausbauforderungen vermuten lassen, forderten die Kommissionsminderheiten stattdessen jedoch hauptsächlich einen Verzicht auf einzelne Ausgaben. Die FK-NR beantragte dem Rat jeweils einstimmig oder mit grossen Mehrheiten Zustimmung zu den vom Bundesrat beantragten Krediten, wie die beiden Kommissionssprechenden Céline Widmer und Olivier Feller eingangs erklärten. Einzig bezüglich der familienergänzenden Kinderbetreuung beantragte die Kommissionsmehrheit, basierend auf einem Mitbericht der WBK-NR, mit 14 zu 10 Stimmen (bei 1 Enthaltung) einen zusätzlichen Kredit über CHF 100 Mio. Diesen lehnte eine Minderheit Guggisberg (svp, BE) ab, zumal die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden falle. Mit 130 zu 60 Stimmen (bei 6 Enthaltungen) stimmte der Nationalrat diesem Ausbau dennoch zu. Alle übrigen Ausbaupläne, allesamt beruhend auf Anträgen von Stefania Prezioso (gps, GE), fanden kaum über die Reihen der SP und der Grünen hinaus Gehör. Unter anderem hatte Prezioso verlangt, den Kredit für die ALV zu erhöhen und die Taggelder vorübergehend auf 100 Prozent zu erhöhen.

Doch auch die Anträge zum Ausgabenverzicht waren kaum erfolgreicher. Eine Minderheit Schwander (svp, SZ) wollte den Betrag, den die Parlamentsdienste für die Ausrichtung der ausserordentlichen Session beantragt hatten, um CHF 500'000 reduzieren, um Druck auf die Bernexpo zu machen, den in den Augen der Minderheit viel zu hohen «Monopolpreis» zu senken. Ähnlich argumentierte eine Minderheit Grüter (svp, LU), die den Kredit für Sanitätsmaterial um CHF 600'000 senken wollte, um zu verhindern, dass die Armeepothek die Produkte viel zu teuer einkaufe. In beiden Fällen argumentierten die Gegnerinnen und Gegner der Anträge, dass die entsprechenden Kredite nur als Kostendach zu verstehen seien, die entsprechenden Stellen aber sicherlich versuchen würden, möglichst tiefe Preise auszuhandeln. Deutlich lehnte der Rat dann auch beide Minderheitsanträge ab.

Dieselbe ablehnende Argumentation, also einen Verweis darauf, dass die entsprechenden Beträge nur Rahmenkredite darstellten, fügte auch Finanzminister

Maurer bezüglich eines Antrags einer weiteren Minderheit Guggisberg an, die den Betrag für Ausfallentschädigungen im Kulturbereich als zu hoch erachtete. Auch ein Antrag auf Verzicht auf die Soforthilfe für Kulturschaffende, da diese nicht anders behandelt werden sollten als etwa selbständige «Coiffeure, Physiotherapeuten, Taxifahrer, Hoteliers, Kameralleute, Lieferanten», wie Guggisberg aufzählte, fand im Nationalrat keine Mehrheit.

Am meisten Diskussionen ergaben schliesslich die Verpflichtungskredite zur Luftfahrt. Während sich der Rat bezüglich des deutlich höheren Verpflichtungskredits für die Corona-Härtefallhilfe über CHF 40 Mrd. weitgehend einig war – hier lag kein Minderheitenantrag vor –, behandelte die grosse Kammer zahlreiche Minderheiten zu den Garantien für die Luftverkehrsunternehmen in der Höhe von CHF 1.275 Mrd. und der Unterstützung für die flughafen Betriebe, wofür CHF 600 Mio. als Nachtragskredit und derselbe Betrag als Verpflichtungskredit beantragt waren. Erneut schilderte Finanzminister Maurer die Situation. Er betonte, dass die Kredite für die flughafen Betriebe zuerst durch das auf den folgenden Tag traktandierte Luftfahrtgesetz ermöglicht werden müssten. Auch im Bereich der Luftfahrt verfolge man zudem drei Ziele: Das Geld müsse in der Schweiz bleiben, die Lufthansa müsse die Standortsicherheit der Schweiz garantieren und die Schweizer Umweltstandards müssten durchgesetzt werden. Diese Bedingungen habe man in entsprechenden Vereinbarungen mit den Unternehmen festgelegt. Die flughafen Betriebe, die einem chinesischen Konzern angehörten und die allesamt überschuldet seien, würden nur unterstützt, wenn dazu eine Auffanggesellschaft oder eine Gesellschaft mit Schweizer Beteiligung oder in Schweizer Besitz gegründet würde. Um diese Optionen offen zu halten, müsse der Kredit aber bereits jetzt gesprochen werden, zumal die FinDel betont habe, dass sie keine entsprechenden Entscheidungen mehr treffen wolle.

Eine Minderheit Badertscher (gp, BE) beantragte, auf den Verpflichtungskredit für die Luftverkehrsunternehmen über CHF 1.275 Mrd. zu verzichten, da der Luftverkehr als starker Treiber des Klimaeffekts nicht auch noch durch Steuergelder unterstützt werden solle. Ein Antrag Bäumle (glp, ZH) sah vor, CHF 500 Mio. ohne Auflagen (aber mit Sicherheiten für den Fall von Kreditausfällen) zu sprechen; zusätzliche Unterstützung sollte jedoch nur nach der Vereinbarung klarer Rahmenbedingungen «im Sinne der Klimapolitik» erfolgen. Auch bezüglich der flughafen Betriebe lag ein Minderheitsantrag Wettstein (gp, SO) auf Verzicht auf den Nachtragskredit vor; stattdessen solle nur der entsprechende Verpflichtungskredit genehmigt werden. Deutlich hiess der Nationalrat sowohl den Verpflichtungskredit für die Luftverkehrsunternehmen als auch den Nachtragskredit und den Verpflichtungskredit für die flughafen Betriebe gut.

Wie bereits im Voranschlag 2020 mehrfach verwendet, nutzten die Kommissionsmehrheiten und -minderheiten bezüglich der Unterstützung für den Luftverkehr fleissig die Möglichkeit, Rahmenbedingungen der Kreditvergabe festzulegen. So wollte die Mehrheit der FK-NR die Unterstützung für die Flugverkehrsunternehmen an die Bedingung knüpfen, dass «in der künftigen standortpolitischen Zusammenarbeit mit den Flugverkehrsunternehmen die Klimaziele des Bundesrates kontrolliert und weiterentwickelt werden». Linke Minderheiten wollten die Unterstützung zudem an verschiedene klimapolitische Anliegen knüpfen, etwa an die Reduktion von Treibhausgasen, an die Reduktion der Inlandflüge oder an die Beteiligung an der Entwicklung synthetischer Flugtreibstoffe. Auch die Zusicherung der Rückerstattung von nicht durchgeführten Flügen an die Reisebüros sowie die bevorzugte Bedienung von inländischen Kreditoren wurden als Bedingung vorgeschlagen, schliesslich lag auch ein Minderheitsantrag auf den Verzicht auf alle Bedingungen vor. Deutlich setzte sich die von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Bedingung bezüglich der Klimaziele des Bundesrates gegen diverse Minderheiten durch. Ebenfalls erfolgreich war die Bedingung, dass die Fluggesellschaften den Reisebüros die bezahlten Flüge zurückerstatten müssen.

Auch zu den flughafen Betrieben standen Rahmenbedingungen der Kreditvergabe im Raum. Eine Kommissionsmehrheit schlug vor, den Kredit an die Bedingung zu knüpfen, dass die betroffenen Unternehmen im Falle von restrukturierungsbedingten Entlassungen für das Personal Umschulungspläne entwickelten – und erntete dafür auch die Zustimmung des Bundesrates. Anträge für einen Verzicht auf entsprechende Bedingungen, einen Verzicht auf Entlassungen während der Unterstützungsphase, einen Minimallohn von CHF 4000 für die Mitarbeitenden sowie erneut die bevorzugte Bedienung von inländischen Kreditoren konnten sich wiederum nicht gegen den Mehrheitsantrag durchsetzen.

Nicht nur bezüglich des Flugverkehrs, sondern auch zu den Corona-Krediten im Allgemeinen sollten Rahmenbedingungen für die Kreditverwendung geschaffen werden: Ein Antrag Schwander wollte die Kredite an die ersatzlose Streichung der Artikel 5, 6, 6a und 7 der Covid-19-Verordnung 2 – also der Massnahmen bezüglich des

Betreuungsangebots für Kinder, des Verbandsverbots und der Schliessung von Einrichtungen – binden. Diesbezüglich bat Finanzminister Maurer den Nationalrat um Ablehnung, da der Bundesrat den «pragmatischen Weg» gehen und laufend aufgrund von Lagebeurteilungen über das weitere Vorgehen entscheiden wolle. Mit 138 zu 53 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) folgte die grosse Kammer dem Bundesrat.

Beinahe in Vergessenheit geriet ob der ganzen Corona-Anträge der eigentliche Nachtrag I zum Voranschlag 2020; und dies, obwohl es einmal mehr einen Kredit für die Hochseeschiffahrt zu sprechen galt. Eine Minderheit Schwander beantragte, den Kredit über CHF 28.3 Mio. nicht zu genehmigen, bis der Bundesrat eine Gesamtschau der noch ausstehenden Bürgschaftskredite für die Hochseeschiffe durchgeführt habe. Damit solle die Salamtaktik beendet und stattdessen ein vollständiger Rahmenkredit über den noch ausstehenden Betrag geschaffen werden. Ein solcher Rahmenkredit sei nicht möglich, erklärte Heinz Siegenthaler (bdp, BE), da Bürgschaften gemäss Finanzhaushaltsgesetz dann bezahlt werden müssten, wenn sie anfielen. Bundesrat Maurer verwies zudem darauf, dass man bemüht sei, so wenig Bürgschaften wie möglich tatsächlich leisten zu müssen. Wenn man nun aber durch eine Gesamtschau andeuten würde, dass man die Schiffe verkaufen wolle, hätten diese keinen Wert mehr. Entsprechend lehnte der Nationalrat den Minderheitsantrag Schwander ab.

Insgesamt genehmigte der Nationalrat somit den Nachtrag I zum Voranschlag 2020 über CHF 50 Mio. sowie die Nachmeldungen über CHF 16 Mrd. Dabei bestätigte er auch alle von der FinDel bereits genehmigten Kredite. Zudem entschied der Rat mit 149 zu 31 Stimmen (bei 14 Enthaltungen), die Nachmeldungen als ausserordentlichen Zahlungsbedarf zu verbuchen und so von der Schuldenbremse auszunehmen. Das dazu nötige qualifizierte Mehr wurde erreicht. Die Gegenstimmen sowie die meisten Enthaltungen stammten von der SVP-Fraktion. Überdies löste die grosse Kammer mit 186 zu 8 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) für verschiedene Ausgaben die Ausgabenbremse.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.06.2020
ANJA HEIDELBERGER

Das **Differenzbereinigungsverfahren zu den Nachmeldungen zum Nachtrag I zum Voranschlag 2020** dauerte zwar einige Runden, wurde jedoch in nur zwei Tagen der ausserordentlichen Session zur Bewältigung der Corona-Krise abgewickelt. Entsprechen sei man als Mitglied einer Finanzkommission «eigentlich von einer Sitzung an die nächste» gegangen, wie Ursula Schneider Schüttel (sp, NR) erklärte und die zu kurze Behandlungszeit monierte. Noch offen waren bei der Differenzbereinigung die Kredite für die Institutionen der Kinderbetreuung, für den Tourismus, für die Geschäftsmieten sowie die Rahmenbedingungen für die Flugverkehrsunternehmen und die flughnahen Betriebe. Zu den ersten drei Punkten redete Finanzminister Maurer dem Parlament zu Beginn der Differenzbereinigung ins Gewissen: Das Legiferieren aufgrund von Notrecht sei nur bei Gefahr oder Eintreten einer schweren Störung der öffentlichen Ordnung oder bei Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit möglich. Dies sei jedoch bei den noch offenen Fragen zur Kinderbetreuung, zum Tourismus und zum Wohnungswesen nicht der Fall. Entsprechend habe man keine Berechtigung, hier einen Kredit zu sprechen. Dieser Appell stiess beim Parlament jedoch mehrheitlich auf taube Ohren.

Bezüglich des Kredits für die Institutionen zur Kinderbetreuung betonte etwa Céline Widmer (sp, ZH), die nationalrätliche Kommissionssprecherin, die Notwendigkeit der Bundesunterstützung aufgrund der aktuellen Notlage. Zahlreiche Sprechende betonten denn auch die soziale und wirtschaftliche Bedeutung von Krippen und hoben hervor, dass das Kinderbetreuungsnetz langwierig und teuer aufgebaut worden sei und nun Gefahr laufe, zusammenzubrechen. Zu glauben, dass die Gemeinden und Kantone diese Zahlungen leisten könnten, sei illusorisch, erklärte etwa Minderheitssprecher Christian Dandrès (sp, GE). Auch die Kommissionsmehrheit sah einen Beitrag vor: Insgesamt liege der geschätzte Finanzbedarf bei CHF 200 Mio., davon solle der Bund wie vom Ständerat vorgeschlagen einen Drittel, die Kantone zwei Drittel übernehmen, erklärte Kommissionssprecherin Widmer. Zwar beantragten zwei Minderheiten, bei CHF 100 Mio. zu bleiben respektive gar kein Geld zu sprechen, die Ratsmehrheit entschied sich jedoch, dem Ständerat beizupflichten und diese Differenz zu bereinigen.

Als nächstes galt es, die Bedingungen der Kreditverwendung für die Flugverkehrsunternehmen und flughnahen Betriebe zu bereinigen. Auch hier willigte der Nationalrat in die Formulierung des Ständerates ein: Statt Umschulungsplänen für den Fall eines Stellenabbaus zu erarbeiten, sollten die entsprechenden Unternehmen dazu verpflichtet werden, bei einem allfälligen Personalabbau sozialverträgliche Lösungen zu finden. Umstrittener war die Frage, ob die Flugverkehrsunternehmen verpflichtet werden sollten, den Reisebüros die ausgefallenen Flüge zu bezahlen. Löste dies bei der

Mehrheit des Ständerates anfänglich aufgrund der Ungleichbehandlung von Reisebüros und Privaten noch Kopfschütteln aus, liess sie sich in der Folge vom Argument überzeugen, dass Umbuchungen, Gutscheine und Rückzahlungen bis April 2021 zwar für Private eine Möglichkeit seien, nicht aber für die Reisebüros, welche den Kunden ihrerseits ab Anfang Oktober das Geld zurückerstatten müssten. Für diese sei eben eine Rückzahlung existenziell. Stillschweigend willigte der Ständerat folglich in diese Bedingung zur Kreditverwendung ein.

Länger dauerten die Debatten zu den Geschäftsmieten und zum Tourismus.

Die Diskussion um den Kredit zu den Geschäftsmieten lehnte sich eng an die Diskussion um das Gesetz und somit die Formalitäten zum Erlass der Geschäftsmieten an. Die CHF 50 Mio., welche der Ständerat anfangs beantragt hatte, entsprachen denn auch dem Betrag, der gemäss des Konzepts der WAK-SR nötig wäre. Da der Vorschlag der WAK-NR lediglich eine Aufteilung zwischen Mietenden und Vermietenden, ohne Beteiligung des Bundes vorsah, und der Nationalrat diesen gegenüber dem ständerätlichen Vorschlag bevorzugte, lehnte die grosse Kammer einen entsprechenden Bundeskredit ab. Eine Minderheit Friedl (sp, SG) zog jedoch in Betracht, CHF 20 Mio. für einen Härtefallfonds, den es auch im nationalrätlichen Konzept brauche, einzustellen, erzielte mit diesem Vorschlag jedoch keine Mehrheit. Es fehle die Gesetzesgrundlage für einen entsprechenden Kredit, zumal man sich bezüglich des Gesetzes nicht habe einigen können, betonten dessen Gegnerinnen und Gegner. Ähnlich verlief anschliessend auch die Debatte im Ständerat, auch hier sprach sich die Kommissionsmehrheit dagegen aus, einen Betrag zu sprechen, ohne dass die gesetzliche Grundlage vorliege. In der Zwischenzeit hatte die WAK-SR ein neues, auf dem Vorschlag ihrer Schwesterkommission beruhendes Konzept erarbeitet, das ebenfalls einen Härtefallfonds beinhaltete. Um diesen zu finanzieren, schlug auch im Ständerat eine Minderheit einen Kredit über CHF 20 Mio. vor – hier jedoch mit 21 zu 20 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) erfolgreich, wenn auch äusserst knapp. Die Argumentation der Minderheit lautete, dass das Geld mit diesem Kredit bereit wäre, falls die Räte eine Übereinkunft bezüglich des Gesetzes treffen würden, und ansonsten eh nicht verwendet werden könnte. Nachdem sich der Nationalrat jedoch von dieser Argumentation nicht hatte überzeugen lassen und auf einer Streichung des entsprechenden Kredits beharrt hatte, willigte der Ständerat ein: Ohne Gesetzesgrundlage gebe es auch keinen Kredit; man habe ja in der Sommersession erneut eine Möglichkeit, diesbezüglich eine Gesetzesgrundlage zu erarbeiten, war aus der kleinen Kammer zu vernehmen.

Somit verblieb noch der kombinierte Kredit für den Tourismus. Hier hatte sich der Nationalrat mit den CHF 40 Mio. für die Werbekampagne für den Schweizer Tourismus für die nächsten drei Jahre abgefunden, wollte diese aber nur unter der Bedingung genehmigen, dass dieser Tourismuskredit für dreifach nachhaltige – ökologische, sozial gerechte und wirtschaftlich sorgsame – Förderprogramme eingesetzt würde. Die wegfallenden Tourismusabgaben in der Höhe von CHF 27 Mio. wollte er hingegen nicht finanzieren – diese hätte der Bund anstelle der privaten Beitragszahlenden, darunter die UBS, die Zürcher Kantonalbank und Red Bull, übernehmen sollen, wie Bundesrat Maurer eine Erklärung des SECO wiedergab. Letzteres sei ebenfalls der Meinung, es brauche keinen zusätzlichen Kredite, ergänzte der Finanzminister. Man wolle nicht die Beiträge von Privaten übernehmen, zudem würde das Geld nicht den Geschädigten zugutekommen, befürchtete die grosse Kammer. Der Ständerat präziserte die Ausgangslage der Tourismusabgaben: Normalerweise würde dieser Betrag durch rund 1200 Partner aus dem Tourismusbereich – CHF 22 Mio. stammten dabei von lokalen Akteuren, CHF 5 Mio. von grossen Sponsoren – finanziert und vor allem kleineren und regionalen Partnern zugute kommen. Der Ständerat hielt somit vorerst an höheren Betrag von CHF 67 Mio. fest, gab jedoch kurz vor der Einigungskonferenz nach, nachdem der Nationalrat einen Kompromissvorschlag einer Minderheit Matter (glp, GE) über CHF 53.5 Mio., bei dem der Bund entsprechend nur die Hälfte der Tourismusabgabe hätte übernehmen sollen, abgelehnt hatte. Kommissionspräsident Hegglin (cvp, ZG) verwies jedoch darauf, dass man hier unter der Bedingung einlenke, dass der Bundesrat die CHF 40 Mio je hälftig den regionalen Tourismusorganisationen und Schweiz Tourismus zukommen lasse. Beat Rieder (cvp, VS) ergänzte, dass damit bei Schweizerinnen und Schweizern Werbung für Ferien in der Schweiz gemacht und nicht international für Ferien in der Schweiz geworben werden solle. Schliesslich willigte der Ständerat auch in die Bedingung ein, dass der Kredit für die Förderung eines nachhaltigen Tourismus eingesetzt werden solle, auch wenn gemäss Hegglin die «Zuständigen des SECO» die Folgen dieser Bedingung nicht genau hätten abschätzen können.

Insgesamt folgte das Parlament somit nur bei den Geschäftsmieten dem Aufruf des Finanzministers sowie einer Minderheit Schwander (svp, SZ) und verzichtete auf weitere Kredite im Rahmen des Notrechts, entschied sich bei den übrigen zwei Fragen aber

immerhin für des Finanzministers zweitliebste Option: die günstigere.²

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 ausreichen, 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. Entschied 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 Kommissionsmehrheit 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 Kommissionsmehrheit 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 Kommissionsmehrheit 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 Kommissionssprechenden 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 auszubezahlen. 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 Kommissionmehrheit, 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 Suissculture (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 entgegnete 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 Massenentlassungen 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.³

Epidemien

Seit Ende 2010 war die **Revision des Epidemiengesetzes** (EpG) hängig. Nach der Lungenkrankheit SARS im Jahr 2003 und den H1N1-Grippewellen im Jahr 2009 befand der Bundesrat eine Anpassung des Gesetzes für notwendig, um Epidemien schneller zu erkennen, besser zu überwachen und effizienter zu bekämpfen, sowie um übertragbaren Krankheiten besser vorzubeugen. Unter Federführung des Bundesamts für Gesundheit waren nationale Programme, darunter ein Impfprogramm, erarbeitet worden. Darüber hinaus wurde vorgesehen, dass Massnahmen zur Erhöhung des Gesundheitsschutzes (wie Quarantäne, Verbot von Veranstaltungen usw.) beschlossen werden können, und dass die Zusammenarbeit mit dem Ausland besser auf die internationalen Gesundheitsvorschriften abgestimmt werden soll. Ferner stellte der Bundesrat fest, dass das geltende Epidemiengesetz aus fachlicher und rechtlicher Sicht den veränderten Anforderungen nicht mehr gerecht wurde. Im Gesetz fehlten etwa Bestimmungen zur Vorbereitung auf neue Bedrohungen, zudem seien die Bestimmungen zur Bewältigung einer gesundheitlichen Notlage insgesamt lückenhaft und zu unspezifisch. Im Nationalrat war Eintreten unbestritten. In der Detailberatung Anfang Jahr wurden gleichwohl etliche Bestimmungen besprochen und mit Minderheitsanträgen bekämpft. Wichtigster Kontrapunkt war die Frage um einen möglichen Impfwang. Der Gesetzesentwurf sah vor, dass der Bund in besonderen Situationen Impfungen für gefährdete oder exponierte Personen wie z.B. Pflegepersonal anordnen kann. Eine Kommissionsminderheit um Nationalrätin Estermann (svp, LU) bekämpfte diesen Passus mit der Begründung, dass dies ein erheblicher Eingriff in die persönliche Freiheit sei. Dieser Argumentation schlossen sich zahlreiche Gegner an. Gegenteilig sprachen sich die Befürworter aus, welche die öffentliche Gesundheit höher gewichteten. Sie sahen im entsprechenden Gesetzesartikel zudem eher eine Pflicht denn einen Zwang: Niemand würde gegen seinen Willen zwangsgeimpft. Eine Relativierung oder Streichung der Impfpflicht wurde schliesslich abgewiesen. Ein weiterer Minderheitsantrag Baettig (svp, JU) konnte hingegen dank eines Schulterschlusses zwischen SVP und SP durchgebracht werden: Kantone dürfen Impfungen nicht mehr wie bis anhin anordnen, sondern nur noch vorschlagen und empfehlen. Eine weitere Änderung des bundesrätlichen Entwurfs wurde durch eine Minderheit Stahl (svp, ZH) erfolgreich vorgenommen. Der Bund muss sich demnach an den Kosten für angeordnete Massnahmen im internationalen Personenverkehr, vollzogen durch Transportunternehmen, beteiligen. In der Gesamtabstimmung wurde die Gesetzesvorlage mit 154 zu 4 Stimmen angenommen. Eintreten war auch im Ständerat unbestritten. Auch in der kleinen Kammer war das Impfblogatorium Gegenstand von Diskussionen. Eine Kommissionsminderheit Maury Pasquier (sp, GE) wollte den kritischen Passus streichen, was jedoch auch in diesem Ratsplenum mit 9 zu 20 Stimmen scheiterte. Entgegen dem Nationalrat wurde jedoch ein mögliches Impfblogatorium, welches von den Kantonen verfügt werden konnte, mit 17 zu 11 Stimmen angenommen. Dies sei jedoch ebenfalls nicht als Zwang zu verstehen, gab Kommissionsprecherin Egerszegi (fdp, AG) in der Debatte an. Überdies sei diese Anordnung nur in besonderen, ausserordentlichen Lagen möglich. Weitere Differenzen zum Erstrat ergaben sich in einer Bestimmung über die Zusammensetzung der Eidgenössischen Kommission für Impffragen und bei der Frage nach der Kostenbeteiligung des Bundes, wie sie vom Nationalrat beschlossen worden war. Hierbei folgte der Ständerat dem Entwurf des Bundesrates. In der Gesamtabstimmung wurde Mitte Jahr die Vorlage mit 29 zu 2 Stimmen ebenfalls deutlich angenommen. In

der Herbstsession folgte eine erste Sitzung zur Differenzbereinigung im Nationalrat, wobei zwei Bestimmungen umstritten blieben. Dem vom Ständerat eingebrachten, durch die Kantone durchsetzbaren Impfblogatorium folgte der Nationalrat mit 88 zu 79 Stimmen. Bei der Frage der Kostenbeteiligung an Transportunternehmen hielt der Nationalrat hingegen mit 89 zu 82 Stimmen an seiner Haltung fest. In der nach wie vor bestehenden Differenz zur Entschädigungsfrage wurde im Ständerat ein Kompromissantrag vorgeschlagen, wonach ausserordentliche Auslagen übernommen werden, falls diese für die betroffenen Unternehmen zu einer unzumutbaren Belastung führen würden. Diesem schloss sich der Nationalrat an. In den Schlussabstimmungen wurde das EpG Ende September mit 149 zu 14 Stimmen im Nationalrat (25 Enthaltungen) und mit 40 zu 2 Stimmen im Ständerat (3 Enthaltungen) deutlich angenommen.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.09.2013
MAXIMILIAN SCHUBIGER

Die **Revision des Epidemiengesetzes** blieb 2013 auch nach der im Vorjahr abgeschlossenen parlamentarischen Beratung aktuell. Die nach mehrmaligem Hin und Her zwischen den beiden Kammern beschlossene Fassung des Gesetzes sah unter anderem ein Impfblogatorium vor, welches unter gewissen Umständen Impfungen für bestimmte Personengruppen vorsah. Diese Bestimmung sorgte für Unmut. Kurz nach der Verabschiedung der Gesetzesvorlage durch das Parlament gaben mehrere Seiten das Ergreifen des Referendums bekannt. Am 17. Januar reichten die Gegner der Vorlage rund 80 000 Unterschriften ein und übertrafen damit das erforderliche Quorum bei Weitem. Mehrere Gruppierungen (Junge SVP, Bürger für Bürger, EDU, Komitee wahre Demokratie, Human Life International, Jugend und Familie, das Netzwerk Impfscheid) hatten sich an der Unterschriftensammlung beteiligt, jedoch ohne überparteilichen Zusammenschluss. Auch links-grüne Politiker standen dem Gesetz kritisch gegenüber, wollten aber nicht mit rechts-bürgerlichen oder christlich-konservativen Kreisen kooperieren. Eine Art Federführung übernahm das „Netzwerk Impfscheid“ um den Naturheilpraktiker Daniel Trappitsch, welcher bereits erfolgreich gegen das Tierseuchengesetz gekämpft hatte. Als namhafte Unterstützer waren die Nationalräte Buehler (cvp, SG), Estermann (svp, LU), Freysinger (svp, VS), Kessler (glp, SG) und Schwander (svp, SZ) im Komitee dabei. Die verschiedenen Gruppierungen, welche sich gegen das Gesetz formiert hatten, führten je eigene Gründe gegen die Vorlage an. Einige, in erster Linie christliche Kreise, warnten vor einer «Frühsexualisierung»: Sie verdächtigten den Bund, mit der Gesetzesänderung die Aids-Prävention und obligatorische Sexualerziehung bereits im Kindergarten forcieren zu wollen. Andere, wie zum Beispiel der damalige Vizepräsident der Jungen SVP Schweiz, Anian Liebrand, befürchteten eine Machtkonzentration beim Bund. Tatsächlich würde dieser mit dem neuen Gesetz mehr Kompetenzen für die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten erhalten. Hauptargument gegen das revidierte Gesetz war aber der «Impfzwang», wie ihn die Gegner nannten. Sie lehnen Eingriffe in das körpereigene Immunsystem grundsätzlich ab und befürchteten, dem Staat würde mit dem Gesetz ermöglicht, Menschen gegen deren Willen zur Impfung zwingen zu können. Der Gesetzesentwurf sah tatsächlich vor, dass der Bund in besonderen Situationen Impfungen für gefährdete oder exponierte Personen wie z.B. Pflegepersonal anordnen kann. Die Streichung dieser Bestimmung war jedoch bereits in der Nationalratsdebatte 2012 debattiert und schlussendlich mit der Begründung abgelehnt worden, es handle sich hierbei eher um eine Pflicht als einen Zwang. Die öffentliche Gesundheit sei höher einzustufen als die persönliche Freiheit, zwangsgeimpft würde jedoch niemand. Dennoch vermochte dieses Argument bei der Volksabstimmung am meisten zu mobilisieren (siehe unten), auch wenn es sich hierbei nur um einen marginalen Aspekt der gesamten Epidemiengesetz-Revision handelte. Nach der nach aussen hin unscheinbaren Diskussion im Parlament und der deutlichen Verabschiedung mit 149 zu 14 Stimmen im Nationalrat und mit 40 zu 2 im Ständerat sollten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger durch das erfolgreich ergriffene Referendum also trotzdem über das Gesetz befinden.

Noch im September 2013 konnte sich das Volk zum revidierten Epidemiengesetz äussern. Obschon mehrere Gruppierungen gegen das Gesetz mobilisiert hatten und so die Abstimmungsempfehlung von Regierung und Parlament bekämpfen wollten, verlief der Abstimmungskampf eher ruhig. Dies war unter anderem der gleichzeitig stattfindenden und als wichtiger empfundenen Wehrpflichts-Abstimmung zuzuschreiben und liess sich auch anhand einer Analyse von Inseraten in Schweizer Zeitungen erkennen: In den letzten acht Wochen vor Abstimmung fanden sich in über 50 Tages- und Wochenzeitungen lediglich 36 Abstimmungsinsertate zum Referendum, wobei zwei Drittel für eine Annahme des Gesetzes warben. Die grössten Schlagabtausche ergaben sich rund um die Frage nach dem Impfblogatorium: Gegner stilisierten dieses zu einem Impfzwang hoch und wurden dabei von den Pressetiteln

unterstützt, indem diese die Revision des Epidemiengesetzes bisweilen auf ein „Impfgesetz“ reduzierten. Die Befürworter und der Gesundheitsminister Berset gaben sich Mühe, diese Massnahme zu relativieren und aufzuzeigen, dass niemand gegen seinen Willen geimpft werden könne. Die Argumentationslinien blieben jedoch grundsätzlich starr und so wurde auch die Meinungsbildung vom sogenannten Impfwang geprägt. Die in zwei Wellen durchgeführten Meinungsumfragen im Vorfeld der Abstimmung deuteten jedoch früh auf eine mögliche Annahme der Revision. Mitte August gaben 49% der Befragten an, eher oder bestimmt dafür zu sein, 39% waren eher oder bestimmt dagegen und 12% waren noch unentschieden. Auffallend war, dass der grössere Anteil der Befragten ihre Stimmabsicht nur tendenziell formulierte, also „eher“ dafür oder dagegen zu sein schien. Diese Werte änderten sich nicht bis zur zweiten Erhebung rund drei Wochen vor der Abstimmung, so dass zwar nach wie vor eine Ja-Tendenz zu beobachten war, den Gegnern jedoch auch noch gut zwei Wochen für eine Schlussmobilisierung Zeit blieb. Mit fast 60% Ja-Stimmen wurde das Gesetz an der Volksabstimmung bei einer Stimmbeteiligung von 46,8% deutlich angenommen. Einzig in den Innerschweizer Kantonen Schwyz und Uri sowie in den beiden Appenzell sprach sich eine Mehrheit gegen die Vorlage aus.

Abstimmung vom 22. September 2013

Beteiligung: 46,8%
Ja: 1 395 607 (59,0%)
Nein: 968 078 (41,0%)

Parolen:

- Ja: FDP, CVP, SPS, EVP, CSP, GLP, BDP, GPS, Jungfreisinnige, Juso, Junge Grüne; FMH, Hausärzte Schweiz.
- Nein: SVP, JSVP, EDU; Schweizerischer Verein für Homöopathie.

Dass die Mehrzahl der Stimmenden ihr Votum erst sehr spät fällte und die Entschlussfassung schwer fiel, ist auch der VOX-Analyse im Nachgang der Abstimmung zu entnehmen. Eine starke Polarisierung war indes nicht auszumachen; einzig die SVP-Sympathisanten lehnten die Vorlage mit rund 55% Nein-Stimmen der Parteiparole entsprechend ab. Anhänger der FDP, der CVP und der SP hiessen das Gesetz mit Anteilen zwischen 61 und 74% Ja-Stimmen gut, wiederum in Einklang mit den Parteiempfehlungen. Besonders wichtig war in dieser Abstimmung das Regierungsvertrauen: Wer ein hohes Vertrauen in den Bundesrat hatte, folgte in den meisten Fällen der Abstimmungsempfehlung der Regierung (69% Zustimmung). Der Gegenstand der Abstimmung war jedoch nicht allen Stimmenden geläufig, glaubte doch die Mehrheit der Befragten, dass es um die Einführung des Impfwangs gehe. Allerdings legten auch jene, die das glaubten, nicht zwangsläufig ein Nein in die Urne. Gesetzesbefürworterinnen und -befürworter nannten als häufigstes Argument den nötigen Schutz der Bevölkerung im Falle von Epidemien (21%). Dass die Durchsetzung von Impfblogatorien durch den Bund in bestimmten Fällen gerechtfertigt sei (20%) und es einer Neuregelung der Kompetenzordnung im Kampf gegen Epidemien bedürfe (18%) waren weitere wichtige Argumente für Personen, die an der Urne ein Ja einlegten. Immerhin 16% der Befürworter gaben die Abstimmungsempfehlung des Bundesrates als Hilfe für die eigene Entscheidung an. Unter den Gesetzesgegnern war die Angst um einen vermeintlichen Impfwang das dominierende Argument in der Meinungsbildung (von 60% angegeben). Das Gesetz soll nach der Annahme per Anfang 2016 in Kraft gesetzt werden.⁵

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 01.12.2020
ANJA HEIDELBERGER

Inmitten der zweiten Welle der Corona-Pandemie begann die Freiheitliche Bewegung Schweiz (FBS) mit der **Unterschriftensammlung** für die **Initiative «Für Freiheit und körperliche Unversehrtheit»**. Die Initiantinnen und Initianten – neben dem Präsidenten und Vizepräsidenten der FBS gehörten dem Initiativkomitee unter anderem auch Nationalrätin Yvette Estermann (svp, LU) und Komiker Marco Rima an – verlangten, dass «Eingriffe in die körperliche oder geistige Unversehrtheit einer Person [...] deren Zustimmung» bedürfen und eine Ablehnung eines solchen Eingriffs keine Bestrafung oder beruflichen und sozialen Nachteile nach sich ziehen darf. Gemäss Presse lehnt das Komitee mit seiner Initiative einen Impfwang ab, über den bei Sammelbeginn anlässlich der Ankündigung von Pfizer/BioNTech, einen zu 90 Prozent wirksamen Impfstoff gegen das Corona-Virus entwickelt zu haben, in den Medien diskutiert wurde. Das Initiativkomitee hat bis zum 1. Juni 2022 Zeit, um 100'000 Unterschriften zu sammeln.⁶

Im März 2021 reichte Pirmin Schwander (svp, SZ) eine Motion ein, mit der er die **finanziellen Unterstützungsmassnahmen aus dem Covid-19-Gesetz in ein separates Covid-19-Finanzhilfengesetz überführen** wollte. Da sich das Referendum gegen das Covid-19-Gesetz vor allem «gegen die sanitarischen Massnahmen und das <Notrechtsregime> insgesamt» richte, sollten die weniger umstrittenen Finanzhilfen bei einer Ablehnung des Covid-19-Gesetzes an der Urne in ein separates Gesetz übertragen und somit weitergeführt werden. Der Bundesrat verwies jedoch darauf, dass gemäss Bundesverfassung eine Erneuerung oder materielle Retuschen nach einer Ablehnung eines dringlichen Gesetzes an der Urne unzulässig seien – möglich sei nur die Aufnahme in die nicht dringliche Gesetzgebung, wofür das ordentliche Gesetzgebungsverfahren eingehalten werden müsse. Damit sei jedoch ein nahtloses Inkrafttreten der Wirtschaftshilfen auf den Zeitpunkt nach Ablauf der dringlichen Verordnungen nicht möglich. Er empfahl die Motion somit zur Ablehnung. Nach Bestätigung des Covid-19-Gesetzes an der Urne blieb die Motion vorerst unbehandelt.⁷

Aufgrund des von den «Freunden der Verfassung» ergriffenen **Referendums** stimmte die Schweizer Stimmbevölkerung im Juni 2021 über das **Covid-19-Gesetz** ab. Dieses enthielt einerseits die Regelungen zu den Unterstützungsmassnahmen für die Unternehmen und die Bevölkerung (u.a. Härtefallhilfen, Covid-Erwerbssersatz, Kurzarbeitsentschädigung), andererseits Ermächtigungen für den Bundesrat, zeitlich begrenzt von bestehenden Gesetzen abzuweichen. Während der erste Teil auch bei den Gegnerinnen und Gegnern unumstritten war, kritisierten sie den zweiten Teil stark. Dieser Teil enthielt beispielsweise Regelungen zur Einschränkung von Behandlungen in den Spitälern, zur Abweichungen von gesetzlichen Fristen, zur elektronischen Durchführungen von Generalversammlungen von Unternehmen oder zu Einschränkungen im Asylbereich. Das Covid-19-Gesetz war nun insofern speziell, als Gesetze üblicherweise erst nach Ablauf der Referendumsfrist in Kraft treten. Da das Gesetz jedoch von einer Mehrheit der Mitglieder beider Kammern dringlich erklärt worden war, war es gleich nach Annahme im Parlament im September 2020 in Kraft getreten – was die Abstimmung darüber gemäss Tages-Anzeiger zu einer «demokratiepolitische[n] Kuriosität» machte. Zusätzlich speziell war, dass das Covid-19-Gesetz zum Zeitpunkt der Abstimmung vom Parlament bereits zweimal revidiert worden war – einmal in der Wintersession 2020 und einmal in der Frühjahrsession 2021. Da das Gesetz mit den Corona-bedingten Veränderungen Schritt halten müsse, seien verschiedene Teile des Gesetzes zum Zeitpunkt der Abstimmung gar nicht mehr in Kraft, betonte der Tages-Anzeiger. Zudem würde das Gesetz bei einer allfälligen Ablehnung an der Urne nicht per sofort ausser Kraft treten, sondern ein Jahr nach seiner Inkraftsetzung, also am 25. September 2021. Die meisten Regelungen des Gesetzes sind auf Ende 2021 befristet, lediglich einzelne dieser Regelungen würden bis Ende 2023 (etwa Regelungen zur Kurzarbeit) oder gar bis Ende 2031 (Regelungen zu den Covid-Krediten) gültig bleiben.

Der **Abstimmungskampf zum Referendum gegen das Covid-19-Gesetz** war nun geprägt von der Frage, **worüber am 13. Juni 2021 genau abgestimmt wird**. So betonten die **Gegnerinnen und Gegner** des Gesetzes im Abstimmungsbüchlein, dass mit dem Referendum sichergestellt werden solle, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger «die höchste Instanz im Land» bleiben. Mit der Ablehnung des Covid-19-Gesetzes solle man zeigen, «dass Krisenmanagement gegen das Volk in der Schweiz nicht geht». So befürchteten sie, dass der Bundesrat das Notrecht durch das Gesetz unnötig verlängern würde und man durch eine Annahme des Gesetzes die bisherige bundesrätliche Corona-Politik legitimiere. Andreas Glarner (svp, AG) etwa argumentierte, dass man dem Bundesrat damit einen Blankocheck für weitere Einschränkungen gebe und sprach sich damit gegen das Gesetz aus – die SVP selbst entschied sich in der Folge für Stimmfreigabe. Gegen diese Argumentationen wehrten sich die Befürworterinnen und Befürworter des Gesetzes, da sie in ihren Augen am Covid-19-Gesetz vorbezielten. So würden die Gegnerinnen und Gegner insbesondere die Corona-Massnahmen des Bundesrates kritisieren, etwa die Schliessung der Restaurants oder Läden, die jedoch nicht im Covid-19-Gesetz geregelt seien, sondern im 2013 von der Stimmbürgerschaft angenommenen Epidemienengesetz. Diese Bestimmungen würden somit durch eine Ablehnung des Gesetzes auch nicht aufgehoben. Der Kampf gegen das Gesetz stelle gemäss den Befürwortenden folglich bloss eine Art «Stellvertreterkrieg» dar, in dem sich die Gegnerinnen und Gegner ein Misstrauensvotum gegen die bundesrätliche Covid-Politik oder einen Denkzettel an den Bundesrat wünschten.

Die Gegnerschaft kritisierte aber durchaus auch verschiedene Aspekte des Gesetzes selbst: So fürchteten sie eine Diskriminierung oder gar einen Verlust der Grundrechte von ungeimpften Personen aufgrund des Covid-19-Zertifikats, da mit diesem eine

Zweiklassengesellschaft, ja gar eine «neue Form der Apartheid», geschaffen werde. Zudem diene das Contact Tracing über die SwissCovidApp zur Massenüberwachung, wie die beiden Co-Präsidenten der «Freunde der Verfassung», Marion Russek und Werner Boxler, in der Weltwoche betonten. Das anfängliche Argument, wonach es aufgrund des Gesetzes zu einer verkürzten Prüfung von Impfstoffen kommen könnte, liess das Komitee nach einer Weile fallen – der Bundesrat hatte erklärt, dass es in der betreffenden Regelung einzig um Arzneimittel, nicht aber um Impfstoffe gehe.

Neben einzelnen Bestimmungen kritisierte die Gegnerschaft aber auch die Verbindung der Unterstützungsmassnahmen mit den zusätzlichen Ermächtigungen für den Bundesrat, da man den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern damit die Möglichkeit nehme, Ersteren zuzustimmen und Letztere abzulehnen. Gleichzeitig betonten sie, dass eine Ablehnung des Covid-19-Gesetzes an der Urne nicht das Ende der Unterstützungsmassnahmen bedeute – was das Hauptargument der Befürworterinnen und Befürworter darstellte. So könne das Parlament die Unterstützungsmassnahmen durch die Annahme einer Motion von Pirmin Schwander (svp, SZ; Mo. 21.3402) innert kürzester Frist in ein eigenes Gesetz giessen. Diese Argumentation teilten die **Befürwortenden** nicht, vielmehr warnten sie vor drastischen Folgen durch die Ablehnung des Gesetzes: Das vorzeitige Ende der Unterstützungsmassnahmen der Wirtschaft führe nämlich zu einem starken Anstieg der Konkurse, der Arbeitslosigkeit und der Sozialhilfequote. Zwar könne das Parlament allenfalls ein neues Gesetz beschliessen, dabei müsse es sich aber um ein ordentliches Gesetz handeln – ein weiteres dringliches Gesetz sei nicht möglich –, erklärte der Bundesrat. Ein solches könne aber unter anderem aufgrund der Referendumsfrist nicht vor dem 25. September 2021 in Kraft gesetzt werden. Somit käme es bei einer Ablehnung des Covid-19-Gesetzes zu einem Unterbruch der Unterstützungsmassnahmen. Auch der Bundesrat betonte zur Lancierung seines Abstimmungskampfes an einer Pressekonferenz, bei der unter anderem Gesundheitsminister Berset und Bundespräsident Parmelin sowie KdK-Präsident Rathgeb (GR, fdp) anwesend waren, dass das Covid-19-Gesetz die einzige rechtliche Grundlage zur Unterstützung der Betroffenen sei und dessen Ablehnung grosse Unsicherheiten bei Unternehmen und Arbeitnehmenden auslösen würde. Christian Rathgeb verwies auf die zentrale Bedeutung des Gesetzes für die Kantone und mahnte vor einem Bauchentscheid: «Die Menschen brauchen jetzt nicht einen Denkkzettel, sondern konkrete finanzielle Unterstützung.»

Die Befürworterinnen und Befürworter wehrten sich auch gegen den Diktatur-Vorwurf der Gegnerschaft an den Bundesrat. So werde das Notrechtregime durch das Covid-19-Gesetz nicht verlängert, sondern wie von der Verfassung verlangt in ordentliches Recht überführt – das entsprechend auch vom Parlament verabschiedet worden sei. «Alles läuft, wie es die Verfassung vorsieht – auch wenn die «Freunde der Verfassung» das nicht wahrhaben wollen», betonte etwa die NZZ. «Wenn dies die Basis für eine Diktatur sein soll, wird es eine ebenso lächerliche wie grosszügige Diktatur sein – eine Diktatur, in der es für fast jeden Zweck Milliardenhilfen gibt und für jeden LKW-Fahrer eine Toilette», verteidigte dieselbe Zeitung das Gesetz mit Verweis auf eine spezifische Regelung im Covid-19-Gesetz zum Toilettenzugang von LKW-Fahrerinnen und -Fahrern.

Zu breiteren medialen Diskussionen im Abstimmungskampf führte auch das Abstimmungsbüchlein: Die Gegnerinnen und Gegner des Gesetzes kritisierten, dass hier das ursprüngliche Covid-19-Gesetz aufgeführt worden war, obwohl dieses in der Zwischenzeit bereits mehrfach revidiert worden war. Dies sei aber insofern korrekt, als das Referendum zum ursprünglichen Gesetz gefasst worden sei – auch wenn die Ablehnung des Gesetzes auch die Revisionen ausser Kraft setzen würde, war der mediale Konsens in dieser Frage. Ansonsten stand das Referendum zum Covid-19-Gesetz deutlich im Schatten der gleichzeitig stattfindenden Abstimmungen zum CO₂-Gesetz, zur Trinkwasser- und zur Pestizidinitiative sowie zum kaum beworbenen Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus. Die Studie des fög zählte etwa eine vergleichsweise **geringe Anzahl Zeitungsartikel** zum Covid-19-Gesetz, deren Tonalität leicht positiv war. Auch in den Inseratespalten schnitt das Covid-19-Gesetz unterdurchschnittlich ab, wie die Studie von Année Politique Suisse zeigte. Die Vorumfragen der SRG (67% Ja respektive 64% Ja) und von Tamedia (66%, 67%, 69%) liessen schliesslich kaum Zweifel an einer Annahme des Gesetzes aufkommen.

In der Zwischenzeit hatten die EDU, die «Freunde der Verfassung», das Aktionsbündnis «Urkantone für eine vernünftige Corona-Politik» sowie die Gruppe «Mass-voll» die **Nein-Parole** ausgegeben. Die SVP hatte unter grossem medialen Interesse bereits im März 2021 entschieden, **Stimmfreigabe** zu erteilen, da sie «die negativen Folgen einer Ablehnung [als] grösser [erachtete] als die einer Zustimmung». Verschiedene

Kantonalsektionen wichen jedoch von dieser Parole ab, so sprachen sich die Sektionen der Kantone Bern, Luzern, Waadt und Wallis für eine Annahme und die Sektionen der Kantone Appenzell-Innerrhoden, Basel-Landschaft, Schwyz und Zürich sowie die Junge SVP für eine Ablehnung aus. Ansonsten traf das Covid-19-Gesetz weitgehend auf **Unterstützung**, etwa durch sämtliche anderen grösseren Parteien (EVP, FDP, GLP, GPS, Mitte, SP) und zahlreiche grösseren Verbände wie Economiesuisse, SGB und Travailsuisse, aber auch durch den SGV oder GastroSuisse.

Am Abstimmungssonntag sollte sich das Bild aus den Vorumfragen bestätigen: Mit 60.2 Prozent bei einer Stimmbeteiligung von 59.7 Prozent **sprachen sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger für das Covid-19-Gesetz aus**. Zwar war kein Ständemehr nötig, dennoch verdeutlichte die Ablehnung der Vorlage in den Kantonen Uri (45.1%), Schwyz (40.9%), Nidwalden (48.6%), Obwalden (43.3%), Glarus (49.1%), Appenzell Ausserrhoden (47.0%), Appenzell Innerrhoden (39.2%) und Thurgau (49.9%) die Unterschiede zwischen den Regionen: So lag die Zustimmung in der Romandie mit 65.5 Prozent und in der italienischsprachigen Schweiz mit 68.8 Prozent beispielsweise deutlich höher als in der Deutschschweiz (58.3 Prozent).

Die Medien waren sich nicht sicher, wie dieses Resultat zu interpretieren war. Einerseits wurde von einem «Achtungserfolg der Gegner» (AZ) gesprochen – insbesondere da diese nicht von einer grossen Partei unterstützt worden seien (TdG) –, andererseits sei die Abstimmung zuvor als «Plebiszit über die generelle Corona-Politik des Bundesrates» angepriesen worden, weshalb das Resultat nun als Bestätigung ebendieser durch die Stimmbürgerschaft verstanden werden könne (NZZ). Einig war man sich jedoch mehrheitlich, dass dies nicht als Blankocheck für den Bundesrat verstanden werden dürfe – zugleich forderte unter anderem die SVP weitere Lockerungen der Corona-Massnahmen.

Abstimmung vom 13. Juni 2021

Beteiligung: 59.7%

Ja: 1'936'344 Stimmen (60.2%)

Nein: 1'280'128 Stimmen (39.8%)

Parolen:

- Ja: EVP, FDP, GLP, GPS, KVP, Mitte, PdA, SPS; Economiesuisse, Gemeindeverband, KdK, SAV, SGB, SGV, SSV, TravailSuisse, VPOD, GastroSuisse

- Nein: EDU; «Freunde der Verfassung», Aktionsbündnis «Urkantone für eine vernünftige Corona-Politik», «Mass-voll»

- Stimmfreigabe: SD, SVP*

* verschiedene abweichende Kantonalsektionen: Ja: SVP BE, SVP LU, SVP NE, SVP VD, SVP VS; Nein: SVP AI, SVP BL, SVP SZ, SVP ZH, JSVP CH

Die **Nachabstimmungsbefragung** von gfs.bern zeigte einige Wochen später, dass die Vorlage von Personen unter 40 Jahren, von Sympathisantinnen und Sympathisanten der SVP sowie von Personen mit geringem bis mittlerem Vertrauen in den Bundesrat mehrheitlich abgelehnt worden war. Als Hauptgrund für ihre Ablehnung nannten die Befragten das Missbrauchspotenzial des Gesetzes (15% der Antworten), während die Befürwortenden vor allem auf die Notwendigkeit einer Gesetzesgrundlage (16%) sowie der finanziellen Unterstützung (12%) verwiesen.

Noch am Abstimmungssonntag kündigten die Junge SVP und die «Freunde der Verfassung» überdies bereits ein **Referendum zur zweiten Revision des Covid-19-Gesetzes** und damit hauptsächlich zum Covid-19-Zertifikat an. Die zweite Revision war Mitte März 2021 vom Parlament verabschiedet worden, weshalb die Referendumsfrist nur noch drei Wochen andauerte. Die beiden Komitees zeigten sich überzeugt, dass man die nötigen 50'000 Unterschriften innert dieser kurzen Frist zusammenbekommen werde.⁸

1) AB NR, 2020, S. 392 ff.

2) AB NR, 2020, S. 495 ff.; AB NR, 2020, S. 547 ff.; AB SR, 2020, S. 256 ff.; AB SR, 2020, S. 281 ff.

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

4) BRG 10.107: BBI, 2011, S. 311 ff., AB NR, 2012, S. 310 ff., 1283 ff., 1579 und 1816; AB SR, 2012, S. 385 ff., 778 und 933; BBI, 2012, S. 8157.

5) BRG 10.107: NZZ, 10.10.12; NLZ und SGT, 9.1.13; TA, 11.1.13; NZZ, 18.1.13; BZ, 19.1.13; NZZ 21. und 23.8.13; Presse vom 23.9.13; www.gfsbern.ch (Meinungsumfragen) Lit. Bernhard (Inserateanalyse); Lit. Fossati et al. (Vox).

6) BBI, 2022 195

7) Mo. 21.3402

8) 2. SRG-Trendumfrage von gfs.bern; 20 Minuten-Tamedia Abstimmungsfrage, 1.Welle; 20 Minuten-Tamedia Abstimmungsfrage, 2.Welle; 20 Minuten-Tamedia Abstimmungsfrage, 3. Welle; APS-Zeitungs- und Inserateanalyse vom 13.6.21; FÖG Abstimmungsmonitor Juni 2021; Vox Schlussbericht von gfs.bern; NZZ, 18.3.21; TG, 27.3.21; NZZ, 29.3.21; BU, 1.4.21; AZ, CdT, Exp, LT, NF, 13.4.21; WW, 15.4.21; AZ, CdT, 4.5.21; TG, 6.5.21; CdT, TA, 7.5.21; AZ, NZZ, 8.5.21; TG, 11.5.21; LT, 14.5.21; TZ, 15.5.21; LT, 17.5.21; TA, 19.5.21; NZZ, 20.5.21; TG, 21.5.21; NZZ, 25.5.21; AZ, 26.5.21; NF, TA, WW, 27.5.21; Exp, 28.5.21; NZZ, 29.5.21; Blick, Lib, TA, 1.6.21; Exp, NZZ, TA, 2.6.21; AZ, 3.6.21; NF, 4.6.21; TA, 5.6., 7.6.21; AZ, LT, TA, 8.6.21; Exp, 9.6.21; NZZ, 12.6.21; AZ, Blick, CdT, Exp, LT, Lib, NF, NZZ, QJ, TA, TG, 14.6.21