

Krise und Krisengesetz gehen in die Verlängerung

Das Parlament will dem Bundesrat mit dem Covid-19-Gesetz bis Ende 2022 viele Sonderkompetenzen geben

HANSUELI SCHÖCHLI

Wie lange soll die Schweiz noch im Krisenmodus verharren? Das ist im Kern die Frage, die hinter der heftigen Kontroverse um den Rechtsrahmen für den Umgang mit dieser Pandemie steckt. Dieser Rechtsrahmen beschäftigt das Parlament auch in der Wintersession.

Diese Pandemie hatte schon viele Überraschungen auf Lager. Krasse Fehlprognosen gab es bei Optimisten wie Pessimisten. Die Pandemie hat chaotische Elemente, was Voraussagen massiv erschwert. Die jüngste Erinnerung daran liefert die Omikron-Virusmutation, welche nach derzeitigen Mutmassungen die Hoffnungen auf baldige Normalität vorläufig schwinden lässt.

Hoher Wert der Flexibilität

Die Bundesverfassung und das Epidemienengesetz geben dem Bundesrat in Krisen grosse Kompetenzen für Bekämpfungsmassnahmen. Das spezifisch für diese Pandemie geschaffene Covid-19-Gesetz bekräftigt und erweitert die Rechtsgrundlage für Regierungsmassnahmen, fällt aber ebenfalls durch manche wenig spezifischen Kann-Formulierungen auf. Der Zielkonflikt jeder Gesetzgebung ist in der Krise besonders akut: Eine Gesetzesgrundlage für weitreichende Eingriffe sollte im Interesse der Rechtssicherheit möglichst spezifisch sein – doch je stärker man diesem Prinzip folgt, desto mehr wird das flexible Eingehen auf die Besonderheiten des Einzelfalls erschwert. In der Krise nimmt die Bedeutung der Flexibilität naturgemäss stark zu.

Einen Fall für das Lehrbuch lieferte das Parlament mit Artikel 1a des Covid-19-Gesetzes. Dieser Artikel verbietet gemäss einer gängigen Lesart Kapazitätsbeschränkungen für öffentlich zugängliche Einrichtungen, Veranstaltungen und private Zusammenkünfte, sofern der «impfwillige erwachsene Teil der Bevölkerung ausreichend geimpft» ist. Die genannte Bedingung hat der Bundesrat nach der nationalen Impfwoche als erfüllt erklärt – losgelöst von den Ungereimtheiten der besagten Gesetzespassage.

Damit fällt just inmitten der laufenden Pandemiewelle und trotz starken Befürchtungen über weiteren Unbill durch die Omikron-Mutation ein potenziell nützliches Bekämpfungsinstrument weg. Das erhöht die Gefahr, dass strengere Massnahmen wie die weiterhin zulässigen Veranstaltungsverbote und Zwangsschliessungen kommen. Immerhin haben der Detailhandel und die Bergbahnen mit freiwilligen Kapazitäts-



In Restaurants (im Bild das «Orsini» in Zürich) müssen Gäste ein Covid-Zertifikat vorweisen.

CHRISTOPH RUCKSTUHL / NZZ

beschränkungen reagiert, um Schlimmeres noch abzuwenden.

Bis Ende 2022

Die meisten Bestimmungen des Covid-19-Gesetzes sind derzeit auf Ende dieses Jahres befristet. Doch das Parlament wird viele Bestimmungen bis Ende 2022 verlängern. Das gilt auch für den erwähnten Artikel 1a; ein Antrag zur Streichung der heiklen Passage war nicht mehrheitsfähig. Die beiden Parlamentskammern haben nun nach jeweils drei Lesungen ihre Differenzen zum Gesetz bis auf zwei Punkte bereinigt. Eine Einigungskonferenz mit Vertretern von Nationalrat und Ständerat soll am Mittwoch die verbliebenen Differenzen ausräumen. Danach dürfte die Schlussabstimmung am Freitag in beiden Kammern nur noch Formsache sein.

Die meisten Verlängerungen sind Akte des Realismus. Der starke Anstieg der Fallzahlen in diesem Herbst, die Klagen der Spitäler über drohende Kapazitätsengpässe und die Omikron-Variante haben das Parlament daran erinnert, dass die Krise noch nicht vorbei ist. Selbst neue Zwangsschliessungen stehen wieder zur Diskussion.

Mit der Verlängerung vieler Sonderbestimmungen kann die Regierung auch im nächsten Jahr Corona-Massnahmen in einer Reihe von Bereichen ergreifen. Beispiele sind Gesundheitsversorgung, Kontakttrückverfolgung, Arbeitnehmerschutz, Berufseinstieg, Grenzschiessungen und politische Unterschriftensammlungen.

Eine Art Umsatzversicherung

Gleiches gilt für die Wirtschaftshilfen, die ein zentrales Element der Parlamentsdebatten waren. Am Ende gab es klare Mehrheiten für den Grundsatz, dass der Bundesrat auch 2022 Härtefallhilfen für zwangsgeschlossene Betriebe, Corona-Erwerbsersatzzahlungen für Unternehmer mit erzwungenen Betriebsunterbrüchen sowie Schadenersatzzahlungen für Corona-bedingt abgesagte Grossveranstaltungen ausrichten kann. Das Parlament ging aber noch darüber hinaus: Es will die Sonderhilfen für Selbständige und Betriebe nicht nur in Fällen von Zwangsschliessungen weiterhin ermöglichen, sondern generell bei Corona-bedingten Umsatzeinbussen von mindestens 30% (Selbständige) bzw. 40% (Betriebe).

Die Bestimmung ausserordentlicher Einbussen wird allerdings zunehmend schwierig. 2020 war der Vergleich mit dem Vorjahr oder den zwei Vorjahren noch überschaubar. Doch für 2022 muss eine Vergleichsperiode herhalten, die dazumal schon drei bis vier Jahre zurückliegt. Die Grenze zwischen einem kurzfristigen Corona-bedingten Einbruch und Einbussen aufgrund struktureller Veränderungen wird zunehmend fließend. Die Konkursstatistiken lassen mutmassen, dass der Staat in den letzten zwei Jahren auch Betriebe am Leben erhalten hat, die mittelfristig nicht überlebensfähig sind.

Doch solche Einwände waren im Parlament nicht mehrheitsfähig. Denn Hinweise auf volkswirtschaftliche Verzerrungen durch den künstlichen Erhalt von nicht überlebensfähigen Firmen klingen für Politiker zu abstrakt und liefern auch in 20-Sekunden-Zitaten vor TV-Kameras keinen Stoff für Popularitätsgewinne. Viel konkreter ist dagegen der Ruf notleidender Betriebe und Branchen nach Weiterführung der Corona-Hilfen; viel populärer erscheint es deshalb für die Politik, mit fremden Steuergeldern weiterhin «grosszügig» umzugehen.

Eine zentrale Rolle bei den Nothilfen spielen auch die Kurzarbeitsgelder. Dieses Instrument steht auch in Normalzeiten zur Verfügung, doch unter den Corona-Regeln gibt es diverse Erleichterungen. Zu diesen zählen nebst der Verlängerung der maximalen Bezugsfristen auch administrative Erleichterungen. So müssen die Betriebe im vereinfachten Verfahren keine detaillierten Listen mit Namen und Ausfallstunden aller betroffenen Arbeitnehmer liefern; stattdessen genügen Angaben zum Total der Ausfallstunden und zur betroffenen Lohnsumme für den Gesamtbetrieb. Dies erleichtert Betrieben und Behörden die Arbeit, birgt aber laut Beobachtern erhebliche Missbrauchsgefahren.

Auf dem Höhepunkt der Krise waren 2020 rund 1,3 Mio. Erwerbstätige in Kurzarbeit, über ein Viertel aller Erwerbstätigen. Diesen September waren es mit knapp 53 000 noch etwa 1%. Die Volumen sind damit nicht mehr so riesig und wären wohl auch ohne Vereinfachungen zu bewältigen.

Dennoch will das Parlament dem Bundesrat auch für 2022 die Möglichkeit des erleichterten Verfahrens geben. Die Regierung ist aber nicht dazu verpflichtet. Je nach Entwicklung der Pandemie und der Gegenmassnahmen könnte allerdings die Kurzarbeit im kommenden Winter wieder deutlich steigen. Der Bundesrat entscheidet wohl diesen Freitag, ob er die zurzeit bis Ende 2021 befristeten Vereinfachungen nochmals um drei Monate verlängert.

Gezerre um Impfverträge

Für Gesprächsstoff sorgen in der laufenden Wintersession des Parlaments auch die Verträge des Bundes mit den Impfstoffherstellern. Der Nationalrat will eine Pflicht der Publikation der Verträge ins Gesetz schreiben, um Transparenz etwa über Haftungsregeln und Preise zu schaffen. Die Mehrheit kam auf Basis einer Allianz der Polparteien zustande. Salopp gesagt: Kritiker der Impfpolitik (SVP) fanden sich mit Wirtschaftskritikern (Linke).

Doch im Ständerat haben die Polparteien keine Mehrheit. Der Ständerat hat die Publikationspflicht im Einklang mit dem Bundesrat abgelehnt. Genannte Gründe: Eine Veröffentlichung würde die Glaubwürdigkeit des Bundes und dessen Position in künftigen Verhandlungen schwächen, und der Wunsch nach Überwachung sei durch den Einblick der Geschäftsprüfungskommissionen des Parlaments in die Verträge schon erfüllt. Die parlamentarische Einigungskonferenz wird diesen Streitpunkt am Mittwoch entscheiden.

Der ewige Traum vom Milliardenmanna

Drei Ökonomen fordern einen Staatsfonds mit Mitteln der Schweizerischen Nationalbank

THOMAS FUSTER

Ein milliardenschweres Vermögen erhalten und das viele Geld dann frei ausgeben. Dieser Vorstellung dürfte in Gedankenpielereien schon mancher nachgeträumt haben. Einige Zeitgenossen glauben sogar, dass dies kein Traum sein muss. Sie verweisen auf die Währungsreserven der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und erkennen darin einen Schatz, an dem sich die Öffentlichkeit frei bereichern dürfte.

Auch das SNB-Observatory teilt diese Einschätzung. Bei dieser Organisation handelt es sich um ein Team von drei Ökonomen, die sich zum Ziel gesetzt haben, die Geldpolitik der SNB mit kritischen Diskussionsbeiträgen periodisch zu hinterfragen. Die Mitglieder sind Yvan Lengwiler (Universität Basel), Stefan Gerlach (ehemaliger Vizepräsident der irischen Notenbank und heutiger Chefökonom der Bank EFG) sowie Charles Wyplosz (Graduate Institute in Genf).

In ihrer jüngsten Wortmeldung greifen die drei Ökonomen indes auf eine Idee zurück, die in der Politik schon lange herumgeistert. So sollen die Devisenreserven der SNB – sie betragen derzeit rund 950 Mrd. Fr. – transferiert werden in einen Staatsfonds. Die Autoren sehen diverse Vorteile eines solchen Fonds: So würde die SNB vom politischen Druck befreit, der mit der Bewirtschaftung dieser Reserven verbunden sei. Sie könnte sich dann auf ihre geldpolitische Kernaufgabe konzentrieren.

Bleibt der Franken ewig stark?

Das Mandat des Fonds wäre laut den Autoren von der Politik zu definieren. Die wichtigste Aufgabe des Fonds bestünde darin, mit dem Geld der SNB bestmögliche Erträge zu erzielen, und zwar mit einer risikoreicheren Anlagepolitik, als dies für die SNB heute möglich ist. Verwiesen wird etwa auf den norwegischen Staatsfonds, der seine Mittel zu 70% in Aktien investiert, wäh-

rend die SNB in ihrer Anlagepolitik eine Aktienquote von «nur» 20% einhält.

Doch so einfach ist die Sache nicht. Die Devisenreserven der SNB kommen nicht aus heiterem Himmel, sondern sind das Resultat geldpolitischer Massnahmen zur Abschwächung des Frankens. Irgendwann wendet sich das Blatt vielleicht wieder einmal, und die SNB muss Devisen verkaufen zur Stützung des Frankens. Doch was tun, wenn diese Mittel dann in einem Staatsfonds liegen?

Die Autoren sehen das Problem. Doch sie definieren es weg, indem sie festhalten, eine Abwertung des Frankens sei sehr unwahrscheinlich, weil der Status des Frankens als sicherer Hafen ungeboren sei. Diese Einschätzung ist heute zweifellos richtig. Doch Extrapolationen sind gefährlich; was die Zukunft bringt, weiss niemand. Unklar ist daher auch, wie viele Devisenreserven die SNB braucht, um geldpolitisch handlungsfähig zu bleiben. Ein weiterer Knackpunkt: Die SNB kann ihre

Devisenreserven nicht einfach verschenken. Denn diesem Aktivposten steht in der Bilanz eine höhere Geldmenge gegenüber, und Letztere ist für die SNB eine Verbindlichkeit. Will heissen: Der Staatsfonds müsste der SNB die Reserven abkaufen. Doch woher soll der Fonds das viele Geld nehmen? Eine Verschuldung über mehrere hundert Milliarden Franken wäre kaum mit der Schuldenbremse vereinbar.

Wertlose Wertpapiere

Die Lösung der Autoren: Die SNB würde mit Anleihen entschädigt, die der Staatsfonds herausgibt. Diese Schuldscheine wären aber nicht handelbar, sondern de facto nur ein Platzhalter für die entstandene Leerstelle in der SNB-Bilanz. Zu Geld machen könnte man diese «Wertpapiere» also nicht. Da die Papiere dennoch durch die Devisenreserven gedeckt seien, bliebe die Nettoverschuldung der Schweiz laut Ansicht der Autoren unverändert.

Überzeugend wirken diese Bilanztricks nicht. Dies auch deshalb nicht, weil der angedachte Fonds – im Gegensatz zum vielzitierten Staatsfonds Norwegens – nicht durch reale Werte gedeckt wäre. Dem norwegischen Fonds fließen alljährlich die Gewinne des heimischen Erdölsektors zu. In der Schweiz stützen sich die Devisenreserven hingegen nicht auf Rohstoffe, sondern sind bloss das Resultat von Geldschöpfung; das begründet allein noch keinen nationalen Reichtum.

Das Ökonomen-Team weist dennoch auf einen wunden Punkt hin: Devisenreserven von fast 1 Bio. Fr. sind für eine Notenbank eine Belastung, weil die politischen Ansprüche an diese Gelder wachsen. Ein Staatsfonds ist aber nicht die Lösung für das Problem. Die SNB muss die Grösse und Zusammensetzung ihrer Bilanz jederzeit selber bestimmen können, nach Massgabe ihrer geldpolitischen Ziele. Die Verletzung dieser Unabhängigkeit ist ein zu hoher Preis für einen Staatsfonds.