

April 2020

Länderbericht

Multilateraler Dialog Genf



Stresstest für die Schweiz

Die Eidgenossenschaft in der COVID-19-Krise

Olaf Wientzek

Nimmt man die Fallzahlen pro Kopf zum Maßstab, ist die Schweiz eines der weltweit am stärksten von der COVID-19-Krise betroffenen Länder. Mitte März beschloss der Bundesrat weitreichende Maßnahmen, die im Großen und Ganzen denen vieler EU-Länder ähneln. Diese galten zunächst bis zum 19. April, wurden nun aber bis zum 26. April verlängert. Selbst für die infrastrukturell und finanziell ausgesprochen gut ausgestattete Eidgenossenschaft ist die Krise ein Stresstest. Positiv zu vermerken ist die enge Zusammenarbeit mit der EU.

Lage und Maßnahmen

Mit 22.789 positiv getesteten Fällen (Stand: 8. April) – das sind etwa 0,27% der Gesamtbevölkerung – ist die Schweiz in relativen Zahlen eines der von der COVID-Krise am stärksten betroffenen Länder der Welt. Pro-Kopf gerechnet liegen diese Werte sogar knapp über denen Italiens. Die Zahl der Todesopfer pro 100.000 Einwohner liegt erheblich niedriger als in Spanien oder Italien, jedoch höher als in Deutschland. Insgesamt sind 825 Menschen den Folgen des Virus erlegen. Am stärksten betroffen ist der eng mit der Lombardei verbundene Kanton Tessin¹, gefolgt von den Westschweizer Kantonen Genf und Waadt. Aktuell sinkt die Zahl der täglichen Neuinfektionen, die Kurve flacht inzwischen deutlich ab. Im internationalen Vergleich weist die Schweiz eine hohe Testdichte auf: bislang 171.938 Tests durchgeführt worden, von denen 15% positiv

ausfielen.² Die Kantone forcieren seit einigen Tagen die Ausweitung der Tests, u.a. wurden in einigen Städten erste Drive-in-Testzentren eingerichtet. An Schutzmaterial mangelt es auch der Schweiz an einigen Stellen (zuletzt erhielt auch die Schweiz Lieferungen aus China). Besser sieht die Lage bei den Krankenhausbelegungen aus: Noch verfügen die Schweizer Spitäler über mehr als 500 freie Betten mit Beatmungsgeräten, allerdings wird der große Ansturm erst noch erwartet.

Grundsätzlich haben die Kantone eine sehr starke Stellung. Angesichts der besonderen Herausforderung erklärte der Bundesrat (die Regierung der Schweiz) jedoch am 16. März gemäß dem Epidemiegesetz die so genannte "außerordentliche Lage": In dieser kann der Bundesrat sehr weitreichende Maßnahmen anordnen, die normalerweise im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegen würden. So wurden landesweit Schulen, Geschäfte, Restaurants sowie Freizeitbetriebe zunächst bis zum 19. April geschlossen. Zudem sind Versammlungen von mehr als fünf Personen im öffentlichen Raum untersagt. Grundsätzlich soll ein Abstand von mindestens zwei Metern zueinander gehalten werden. Bei Verstoß droht ein Ordnungsgeld von bis zu 100 Schweizer Franken. Für die Schulen gilt ein Unterrichtsverbot. Anders als in einigen europäischen Ländern ist es allerdings nach wie vor gestattet, sich zum Zwecke der körperlichen Ertüchtigung zu bewegen oder spazieren zu gehen. Am 8. April beschloss der Bundesrat, die Maßnahmen bis zum 26. April zu verlängern.

¹ Hilfreiche Grafiken, auch zur Betroffenheit der jeweiligen Kantone, sind hier zu finden: <https://www.nzz.ch/panorama/die-wichtigsten-grafiken-zum-coronavirus-ld.1542774>

² Tägliche Updates zu den Zahlen sind auf der Homepage des Schweizer Bundesamts für Gesundheit abrufbar: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/situation-schweiz-und-international.html#-1222424946>

Die Kantone können unter bestimmten Bedingungen schärfere Maßnahmen erlassen, wovon u.a. der bislang am stärksten betroffene Kanton Tessin auch Gebrauch machte: So ist es dort zum Beispiel älteren und gefährdeten Menschen verboten, selber einkaufen zu gehen, zudem verfügte der Kanton die Schließung aller Betriebe. Insgesamt reagieren die Schweizer meist diszipliniert auf die verordneten Einschränkungen, die Zahl der verhängten Geldbußen hält sich bislang in Grenzen.³

Noch Ende April sollen die Maßnahmen schrittweise gelockert werden; in welchem Rhythmus und in welcher Reihenfolge dies geschehen soll, will der Bundesrat am 16. April entscheiden. Selbst bei einer Lockerung würden aber Hygiene- und "social distancing"-Maßnahmen von entscheidender Bedeutung bleiben.

Wie die übrigen Mitglieder des Schengenraums hat die Schweiz den Grenzverkehr stark eingeschränkt. So können nur noch Schweizer, Personen mit einem Aufenthaltstitel in der Schweiz sowie Grenzgänger – ihr Anteil ist gerade in den grenznahen Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen sehr hoch – die Grenze passieren. Der Warenverkehr ist weiterhin möglich. Allerdings sind zahlreiche kleinere Grenzposten geschlossen worden. So sind beispielsweise von 34 Grenzübergängen im Kanton Genf noch neun geöffnet.

Die COVID-19-Krise ist nicht nur für das Schweizer Gesundheitssystem ein Stresstest: gleiches gilt für die Wirtschaft und das soziale Sicherheitssystem. Selbst bei der Schweizer Post kommt es zu Verzögerungen, es werden aus einigen Ländern keine Pakete und Briefe mehr entgegen genommen.

Auch in der Schweiz gab es Kritik an der fehlenden Vorbereitung des Landes auf die Pandemie: Neben fehlendem Material sei auch der Nachholbedarf bei der Digitalisierung des Schweizer Gesundheitssystems schmerzlich spürbar geworden. Dennoch wird das Krisenmanagement des Bundesrats in Umfragen bisher positiv bewertet: Die Unterstützung für die politische Führung war Anfang April mit 67% hoch. Ende März lag sie noch bei 61%.

³ Einen guten Überblick über die aktuellen Entwicklungen vermittelt u.a. die NZZ:

<https://www.nzz.ch/schweiz/coronavirus-in-der-schweiz-die-neuesten-entwicklungen-ld.1542664#subtitle-warum-und-wo-wird-das-militar-eingesetzt-second>

Auch für den politischen Betrieb hat die Krise Konsequenzen: Zwar wurden Kantons- und Kommunalwahlen Ende März und Anfang April noch durchgeführt, zuletzt allerdings nur noch als Briefwahl. Die Frühjahrsession des Schweizer Parlaments musste Mitte März abgebrochen werden. Der Bundesrat regiert seitdem per Notrecht. Auf einer außerordentlichen Sitzung Anfang Mai wird das Parlament die Maßnahmen des Bundes beraten. Die für den 17. Mai vorgesehene Abstimmung über die von der europaskeptisch-nationalkonservativen Schweizerischen Volkspartei (SVP) vorgelegte Kündigungsinitiative, die auf die Abschaffung der Personenfreizügigkeit von EU-Bürgern abzielt, wurde verschoben.

Eine zentrale Rolle im Krisenmanagement spielt das Schweizer Militär, sei es für sanitätsdienstliche Unterstützung, sei es für logistische oder Sicherungsaufgaben. Ende März waren rund 1.500 Armeeangehörige bei der Krisenbekämpfung im Einsatz, davon zwei Drittel im Sanitätsbereich.

Sorgen um Wirtschaft & Mittelstand

Wie auch in anderen Ländern hat die Krise spürbare Auswirkungen auf die Wirtschaft: Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) prognostizierte bereits nach wenigen Wochen für das erste Semester des Jahres 2020 eine Schrumpfung des Wirtschaftswachstums von 1,5 Prozent. In einem "worst-case-Szenario", bei dem die Einschränkungen noch bis zum Frühsommer durchgehalten würden, könnte das BIP gar um 10% einbrechen. Die Krise kostet die Schweizer Wirtschaft rund 500 Millionen Franken täglich. Sie stellt auch den starken Schweizer Mittelstand vor erhebliche Herausforderungen: Zahlreiche Betriebe insbesondere im Tourismus und in der Gastronomie sind vom Konkurs bedroht. Fast alle Wirtschaftszweige sind jedoch betroffen, auch mehrere Sektoren der Landwirtschaft.

Angesichts der Lage reagierte der Bund schnell und umfassend: Derzeit ist entsprechend eine Unterstützung der Wirtschaft in Höhe von 40 Milliarden Franken vorgesehen, um die Liquidität von Unternehmen, insbesondere kleiner und mittlerer Betriebe, zu sichern. Die Vergabe von Krediten soll schnell und unbürokratisch erfolgen. Die Finanzmarktaufsicht und die Schweizerische Nationalbank SNB unterstützen das Liquiditätspaket. In einigen Fällen könnte der Bund Kreditschuld erlassen. Am 8. April wurde zudem

Hilfe (in noch unbekannter Höhe) für die Luftfahrt angekündigt, um Arbeitsplätze zu retten und kritische Infrastruktur zu schützen.

Die wohl bemerkenswerteste Maßnahme ist jedoch die – von Beobachtern als historisch gewertete – Einigung der politischen Kräfte auf die Einführung von Kurzarbeit für Angestellte, aber auch andere Gruppen (u.a. mit Minijobs, Eigentümer, die Lohn vom eigenen Unternehmen beziehen). Die Kurzarbeitsentschädigung beträgt 80%, die Löhne werden übergangsweise aus der Arbeitslosenkasse bezahlt. Zuwendungen werden allerdings nach Ende der Krise einer Revision unterzogen. Die Zahl der Gesuche ist enorm. So wurde bis Anfang April für 1,5 Millionen Angestellte Kurzarbeit gemeldet, rund 30% der in der Schweiz Beschäftigten. Trotz dieser Maßnahmen ist die Arbeitslosigkeit in den wenigen Wochen seit Beginn der Krise von 2,5% auf für europäische Verhältnisse immer noch sehr komfortable 2,9% gestiegen. Sollte sich jedoch das worst-case-Szenario bewahrheiten, könnte die Arbeitslosigkeit bis auf 7% hochschnellen.

Auch wenn die Maßnahmen breit angelegt sind, so fallen viele Selbstständige weiterhin durch das jetzt aufgespannte Sicherheitsnetz, ebenso ausländische Arbeiter mit Kurzaufenthaltsbewilligungen.

Die umfangreichen Maßnahmenpakete werden die Verschuldungsquote der Schweiz (2017: 29,5%) spürbar erhöhen. Nicht zuletzt aufgrund der vorausschauenden Sparpolitik der vergangenen Jahre ist die Schweiz finanziell im europäischen Vergleich gut für die Krise gerüstet. Dennoch: Zwar verhindern die Notfallkredite für viele Schweizer Unternehmen oftmals das Schlimmste; Beobachter gehen jedoch von einem steinigen Weg der Erholung aus.

Erste Zeichen für Politisierung der Krise

Insgesamt wurden die getroffenen Notmaßnahmen bislang von allen wesentlichen politischen Kräften mitgetragen. Zunehmend lässt sich jedoch eine Politisierung der Krise feststellen. So gibt es divergierende Ansichten über den richtigen Zeitpunkt zur Lockerung der Bestimmungen und über das Vorgehen danach: die SVP forderte eine Öffnung der Geschäfte nach dem 19. April – unter Einhaltung bestimmter Hygienevorschriften. Die SVP-Nationalrätin Magdalena Martullo-Blocher nannte dabei kurioserweise China als

Vorbild, das Land habe es schließlich geschafft sowohl die Fallzahlen einzudämmen und gleichzeitig die Wirtschaft wieder in Gang zu bringen. Mit ähnlicher Stoßrichtung – wenn auch differenzierter – äußern sich Vertreter der bürgerlich-liberalen FDP: So sollten Berufstätige, die nicht zu den gefährdeten Gruppen zählen, bald wieder arbeiten können. In einigen Schulformen solle auch der Unterricht wieder aufgenommen werden.

Die Sozialisten (SP) und der ihr angehörige, für Gesundheit zuständige Bundesrat Alain Berset, stehen einer zu schnellen Normalisierung der Lage skeptisch gegenüber: Voraussetzung sei die Existenz von Massentests, die Nachverfolgung von Kontakten und eine umfassende Maskenversorgung der Bevölkerung. Entsprechend beschuldigen einige SVP-Vertreter Berset, mit seiner Haltung die Wirtschaft zu schädigen.

Die linken Parteien nutzen die Krise wiederum für Forderungen nach massiven Investitionsprogrammen – zu sehr unterschiedlichen Zielen: die Sozialisten für eine Stärkung der industriellen Produktionsstätten der Schweiz, die Grünen mit Forderungen nach einem "Green New Deal". Die SP mobilisiert zudem gegen den geplanten Kauf von Kampfjets durch die Schweiz. Die politische Mitte, Christdemokraten (CVP) und Grünliberale (GLP), äußert sich bislang eher zurückhaltend, beide verweisen auf die wichtige Rolle der Einschätzung von Experten vor einer etwaigen Lockerung. In einem am 7. April veröffentlichten Papier⁴ argumentierte die CVP, dass die Entscheidung über die Rücknahme der Einschränkungen keine rein politische Entscheidung sein dürfe. Insgesamt positioniert sich die CVP mit ihren Forderungen zwischen dem rechtsbürgerlichen Lager von SVP und FDP und der politischen Linken: Sie lehnt zum Beispiel eine Erhöhungen der Krankenkassenprämien im Nachgang der Krise ab und wirbt für eine Aufgabe der Zurückhaltung gegenüber "weitsichtigen staatlichen Investitionen", auch wenn dies mit einer höheren Staatsverschuldung einhergehe. Aus europäischer Sicht auffällig ist die Forderung nach einer Verringerung der Abhängigkeit vom Ausland in den Bereichen Wirtschaft und Gesundheitsversorgung.

⁴ <https://www.cvp.ch/de/so-haelt-die-schweiz-jetzt-zusammen-anliegen-und-ideen-fuer-eine-solidarische-schweiz>

Lob für enge Kooperation mit der EU

Zwischen EU und Schweiz erfolgt inzwischen nach Anlaufschwierigkeiten eine enge Koordination zur Bekämpfung der Krise⁵. So werden sowohl die politische wie auch die Verwaltungsebene eng in europäische Krisenmanagementstrukturen einbezogen. Zudem ist die Schweiz in die Diskussionen der relevanten europäischen Ministerratsformationen und auch bei den Treffen auf Ebene der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten involviert. Damit wird die Schweiz in diesen Foren im Grunde wie ein EU-Mitgliedstaat behandelt – ein Novum. Angesichts der engen Anbindung der Schweiz an den europäischen Binnenmarkt ist dies für beide Seiten jedoch von essentieller Bedeutung.

Konkret hat die Europäische Kommission auch durch den persönlichen Einsatz der Kommissionspräsidentin erwirkt, dass die Schweiz bei der Lieferung von Schutzmaterial von Exportbeschränkungen der EU-Mitgliedstaaten ausgenommen wird – im Gegenzug nimmt die Schweiz auch EU-Länder von entsprechenden Beschränkungen aus.

Bemerkenswert ist die Zusammenarbeit bei Rückholaktionen von Bürgern aus Drittstaaten: 700 Schweizer profitierten von entsprechenden Sonderflügen von EU-Seite, umgekehrt konnten zahlreiche EU-Bürger auch auf Schweizer Sonderflüge zurückgreifen. Solidarisch zeigte sich die Schweiz auch durch die Aufnahme von COVID-19-Patienten aus Frankreich. Ob die Schweiz als Nicht-Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) bei gemeinsamen europäischen Beschaffungsaktionen mitmachen kann, ist noch nicht klar.

Insgesamt wird von Schweizer Funktionsträgern eine gute und enge Zusammenarbeit mit der EU konstatiert. Die aktuelle Krise hat der Schweiz den Mehrwert einer engeren Zusammenarbeit mit der EU im Gesundheitsbereich verdeutlicht. Die Schweiz strebt nicht nur deshalb ein bilaterales Gesundheitsabkommen mit der EU an. Allerdings setzt die EU dafür den Abschluss des seit Jahren verhandelten und eigentlich finalisierten Rahmenabkommens voraus, welches die Beziehungen zwischen EU und Schweiz künftig regeln soll. Sollten die Schweizer jedoch mehrheitlich für die Kündigungsinitiative der SVP stimmen,

wäre das Rahmenabkommen hinfällig – und damit wohl auch ein bilaterales Gesundheitsabkommen.

Abzuwarten ist noch, ob die positive Zusammenarbeit mit der EU bis zur öffentlichen Meinung durchdringt und ob sich dies auf das Abstimmungsverhalten zur Kündigungsinitiative auswirken wird. In einer Umfrage zu Beginn des Jahres lehnten 58% die SVP-Initiative ab, während 35% sie befürworteten.

⁵ Eine gute Übersicht findet sich auch in diesem Artikel des Tagesanzeigers: <https://www.tagesanzeiger.ch/die-schweiz-ist-jetzt-teil-der-familie-771011301797>

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Olaf Wientzek
Leiter Multilateraler Dialog Genf
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de
olaf.wientzek@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)