Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Bern, 26.06.2024

Wirtschaftliche Folgen der Corona-Krise

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 20.3132 der WAK-S vom 20. April 2020

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung **3**
1 Wirtschaftliche Entwicklung während und nach der Pandemie **6**
1.1 Weltwirtschaft 6
1.2 Schweizer Gesamtwirtschaft 7
1.3 Bruttoinlandprodukt im internationalen Vergleich 10
1.4 Branchen der Schweizer Wirtschaft 13
1.4.1 Gastgewerbe und Unterhaltung 14
1.4.2 Transport 17
1.4.3 Handel 17
1.4.4 Gesundheit 18
1.4.5 Finanzbranche 18
1.4.6 Industrie 18
1.4.7 Baugewerbe 18
1.5 Einkommen und Ersparnis der Haushalte 19
1.6 Konkurse von Unternehmen 21
1.7 Staatsfinanzen 21
1.8 Lieferengpässe und Inflation 23
2 Massnahmen zur Eindämmung des Coronavirus **25**
3 Wirtschaftliche Auswirkungen der Eindämmungsmassnahmen **33**
4 Wirtschaftspolitik in der Pandemie **36**
4.1 Grundsätze der Schweizer Wirtschaftspolitik in wirtschaftlichen Krisen 36
4.2 Wirtschaftliche Abfederungsmassnahmen in der Corona-Krise 37
4.3 Erkenntnisse für die Wirtschaftspolitik 40
4.3.1 Kurzarbeitsentschädigung 42
4.3.2 Covid-19-Solidarbürgschaftskredite 43
4.3.3 Corona-Erwerbsersatz 44
4.3.4 Covid-19-Härtefallmassnahmen 45
4.4 Resilienz der Schweizer Wirtschaft 46
5 Fazit **48**
6 Literaturverzeichnis **50**
7 Anhang: Einzelne Abfederungsmassnahmen **57**
7.1 Kurzarbeitsentschädigung 57
7.2 Covid-19-Solidarbürgschaftskredite 57
7.3 Corona-Erwerbsersatz 58
7.4 Covid-19-Härtefallmassnahmen 58
7.5 Unterstützung spezifisch für den Kultursektor 59
7.6 Unterstützung spezifisch für Sportorganisationen 59
7.7 Unterstützung spezifisch für die Medien 60
7.8 Unterstützung spezifisch für den öffentlichen Verkehr 60
7.9 Unterstützung spezifisch für die Luftfahrt 60
7.10 « Schutzschirm » für Publikumsanlässe 61
7.11 Unterstützung spezifisch für die Tourismusbranche 61
7.12 Unterstützungsmassnahmen für Start-ups 62

Zusammenfassung

Das Postulat 20.3132 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats (WAK-S) « Wirtschaftliche Folgen der Corona-Krise » vom 20. April 2020 beauftragt den Bundesrat, dem Parlament einen Bericht zu unterbreiten, der folgende Fragen behandelt:[1]

1. Welche wirtschaftlichen Auswirkungen (BIP, Beschäftigung, spezifische Branchen, Steuererträge etc.) hatte die Corona-Krise bereits und wird sie voraussichtlich noch haben?

2. Welche wirtschaftlichen Auswirkungen hatten die angeordneten Massnahmen und werden sie voraussichtlich noch haben?

3. Wie hat der Bundesrat bei diesen Massnahmen die Abwägung zwischen gesundheitspolitischem Nutzen und wirtschaftlichem Schaden vorgenommen, und wie nimmt er sie aktuell vor?

4. Welche zusätzlichen kurzfristigen Massnahmen oder Änderungen von Massnahmen fasst der Bundesrat ins Auge? (abgelehnt)

5. Welche mittel- und langfristigen Lehren sollte die Schweiz, sollten Bundesrat und Parlament aus der Krise ziehen?

In seiner Stellungnahme vom 1. Mai 2020 empfahl der Bundesrat die Annahme der Fragen 1–3 sowie 5 des Postulats und wies darauf hin, dass er « *… sich bewusst ist, dass die gesundheitspolitischen Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung schwerwiegende Konsequenzen für die Wirtschaft haben. Die Beurteilung der Wirtschaftsentwicklung ist aktuell aber mit einer ausserordentlich grossen Unsicherheit behaftet, da wichtige Daten erst verzögert zur Verfügung stehen. Basierend auf einer möglichst breiten Datengrundlage sind die wirtschaftlichen Folgen dieser Krise detailliert aufzuarbeiten.* » Die Frage 4 wurde zur Ablehnung empfohlen, da es der Bundesrat als *« … nicht zielführend [erachtete], im Rahmen eines Postulatsberichts über kurzfristige Massnahmen oder Änderungen zu berichten* ». Der Ständerat folgte am 4. Mai 2020 dieser Empfehlung. Mit dem vorliegenden Bericht wird die Abschreibung des Postulats 20.3132 zu den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise beantragt.

Im Zentrum des vorliegenden Berichts steht die Analyse der schweizerischen Wirtschaftsentwicklung vom 1. Quartal 2020 bis zum 2. Quartal 2023 (Kapitel 1). Die mittlerweile verfügbare breite Datengrundlage ermöglicht eine detaillierte Aufarbeitung des wirtschaftlichen Einbruchs und der darauffolgenden Erholung.[2] Im Rückblick ist festzustellen: Gesamtwirtschaftlich ist die Schweiz im internationalen Vergleich verhältnismässig « glimpflich » durch diese schwierige Zeit gekommen. Das Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz ging im Jahr 2020 ähnlich stark zurück wie während der Finanzkrise – in anderen europäischen Ländern wurden deutlich stärkere Einbussen registriert. Zudem verlief die gesamtwirtschaftliche Erholung im internationalen Vergleich zügig. Bereits im 2. Quartal 2021 wurde das Vorkrisenniveau des BIP von Ende 2019 überschritten. Auf Ebene der Branchen und auf individueller Ebene war die Betroffenheit aber sehr unterschiedlich.

Die Krise schlug sich auch auf dem Arbeitsmarkt nieder. Relativ zum Ausmass des Wirtschaftseinbruchs und im Vergleich zu früheren Krisen blieben die Auswirkungen aber begrenzt. Ein wichtiger Grund war

[1] Parlament (2020)

[2] Die Analyse der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen (Kapitel 1) berücksichtigt den Datenstand vom Januar 2024. Zur Verfügung standen BIP-Daten bis zum 3. Quartal 2023 sowie die Arbeitslosenzahlen bis Ende 2023. Die aktuellen Analysen zur Konjunkturentwicklung finden sich unter www.seco.admin.ch/konjunkturtendenzen.

der Einsatz von Kurzarbeitsentschädigung (KAE) in historisch einmaligem Umfang: Im April 2020 bezogen 1,3 Millionen Arbeitnehmende KAE, rund ein Viertel der Beschäftigten in der Schweiz. Im Zusammenspiel mit allen weiteren wirtschaftlichen Abfederungsmassnahmen stabilisierte die KAE die Beschäftigung und verhinderte einen stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit. Weder die Entwicklung des Arbeitsmarkts noch jene der Investitionen oder der Unternehmenskonkurse deuten auf tiefgreifende und lang anhaltende Auswirkungen der Pandemiephase auf das Produktionspotenzial der Schweizer Wirtschaft.

Mit Blick auf die Konjunkturentwicklung ist schliesslich zu beachten, dass sich u. a. mit dem Krieg in der Ukraine ab Februar 2022 neue wirtschaftliche Herausforderungen stellten: zunächst Fragen im Zusammenhang mit der Gasversorgung und den stark angestiegenen Energiepreisen, im weiteren Verlauf insbesondere die schwache Konjunkturentwicklung in Europa. Dies bremste auch die Schweizer Wirtschaft und überlagerte gewisse Aufholeffekte nach der Corona-Krise.

In Kapitel 2 folgt ein Überblick der in der Schweiz getroffenen Eindämmungsmassnahmen. Der Bundesrat verfolgte bei der Bewältigung der Covid-19-Epidemie das übergeordnete Ziel, die Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz zu schützen und die negativen gesundheitlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie so weit wie möglich zu minimieren. Insbesondere in der frühen Phase der Pandemie, als die Unsicherheit bezüglich der Übertragungswege von Covid-19 und der Sterblichkeit gross war, stand der Schutz der öffentlichen Gesundheit stark im Vordergrund. Im weiteren Verlauf wurde das Massnahmendispositiv angepasst. Die BIP-Verluste in den einzelnen Infektionswellen gingen im Verlauf der Pandemie zurück.

Eine exakte Quantifizierung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der angeordneten Eindämmungsmassnahmen ist jedoch schwierig. Im Rahmen der Postulatsbeantwortung wurde zu diesem Zweck eine wissenschaftliche Studie[3] durchgeführt. Die Resultate zeigen: Die Kosten der Eindämmungsmassnahmen waren hoch, aber es hätte wohl auch ohne diese Massnahmen ein starker wirtschaftlicher Einbruch stattgefunden (Kapitel 3).

Auf die Wirtschaftspolitik in der Corona-Krise wird in Kapitel 4 eingegangen. Der Bundesrat war sich der weitreichenden wirtschaftlichen Auswirkungen der beschlossenen Eindämmungsmassnahmen bewusst. Um die unmittelbaren massiven wirtschaftlichen Folgen der Ausbreitung des Coronavirus und der Eindämmungsmassnahmen abzufedern, beschloss er bereits am 13. und am 20. März 2020 erste umfangreiche Massnahmen. Im September 2020 verabschiedete das Parlament das Covid-19-Gesetz[4], das fortan die Massnahmen zur Pandemiebekämpfung und zur wirtschaftlichen Abfederung regelte.

Damit Abfederungsmassnahmen effektiv wirken und mit einem effizienten Einsatz der öffentlichen Mittel einhergehen, müssen sie (1) zeitgerecht wirken, (2) zielgerichtet und (3) temporär sein. Zusätzlich gilt es, unerwünschte Nebenwirkungen wie Mitnahmeeffekte, Wettbewerbsverzerrungen, Ungleichbehandlungen oder eine Verringerung der Anreize, im Hinblick auf künftige Krisen Eigenvorsorge zu betreiben, zu vermeiden. Die in der Schweiz etablierten automatischen Stabilisatoren, insbesondere die Arbeitslosenversicherung (ALV) inkl. KAE, erfüllen diese Kriterien und haben sich bereits in vergangenen Krisen bewährt. Über die automatischen Stabilisatoren hinaus wurden während der Pandemie ausserordentliche Abfederungsmassnahmen in historischem Umfang geleistet. Dies ist im einmaligen Charakter der Corona-Krise begründet. Die Massnahmen, die zur Eindämmung des Virus verfügt wurden, bewirkten makroökonomisch einen beispiellosen Angebotsschock (staatliche Einschränkung der Wirtschaftsaktivität). Praktisch simultan war die Wirtschaft zusätzlich von drastischen Nachfragerückgängen im In- und Ausland betroffen.

Wichtige Lehren im Hinblick auf wirtschaftspolitisches Handeln in künftigen Krisen liefert die rückblickende Evaluation der Abfederungsmassnahmen in der Corona-Krise. Insbesondere liegen für den

[3] Vgl. Kaiser/Krämer/Kienast/Föllmi (2024)

[4] SR **818.102**

Corona-Erwerbsersatz für Selbstständigerwerbende, für die Härtefallmassnahmen, für die Covid-Solidarbürgschaften sowie für die Kurzarbeit in der Corona-Krise spezifische Evaluationen bzw. Studien vor. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive trugen die wirtschaftlichen Abfederungsmassnahmen fraglos dazu bei, eine sich selbst verstärkende Krise sowie grossflächige Entlassungs- und Konkurswellen zu verhindern. Sie schafften zugleich die Voraussetzung für die schnelle Erholung der Volkswirtschaft nach der akuten Krisenphase. Sie waren aber auch mit einem massiven Einsatz an Steuermitteln verbunden.

Eine zentrale Voraussetzung für das rasche und effektive staatliche Handeln in der Corona-Krise war der solide Zustand der Bundesfinanzen. Dieser eröffnete der Politik den nötigen Spielraum, um auf die ausserordentliche Krise zu reagieren, und ermöglichte es, die Abfederungsmassnahmen rasch und breit einzuführen. Die ergriffenen Massnahmen sind in den Kontext der ausserordentlichen Betroffenheit von Arbeitnehmenden und Unternehmen in der Corona-Krise einzuordnen und stellen keine Vorlage für staatliche Massnahmen in zukünftigen Rezessionen und Krisen dar. Art, Dauer und Auswirkungen von zukünftigen Krisen bzw. der Massnahmen zur Krisenbekämpfung können kaum vorhergesagt werden. Die Wahrung solider Bundesfinanzen ist essenziell, um die Handlungsfähigkeit des Staats in ausserordentlichen Krisensituationen sicherzustellen.

1 Wirtschaftliche Entwicklung während und nach der Pandemie

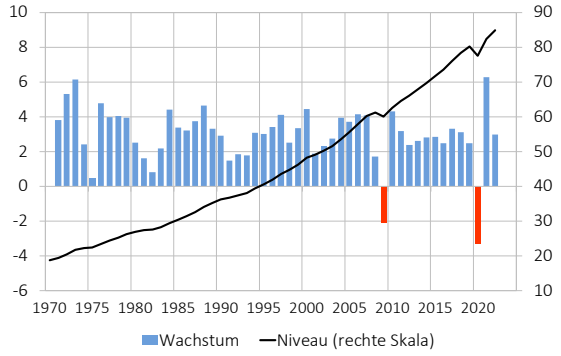
Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) beobachtet die Wirtschaftslage gemäss Bundesgesetz über Konjunkturbeobachtung[5] laufend und informiert den Bundesrat. Auch während der Corona-Krise stellte das SECO regelmässig öffentliche Einschätzungen zur Wirtschaftslage zur Verfügung.[6] In diesem Kapitel folgt eine aktualisierte, ausführliche Berichterstattung auf der Basis des Datenstands von Januar 2024.[7]

1.1 Weltwirtschaft

Die Corona-Pandemie stürzte die Weltwirtschaft in die schärfste Krise seit dem Zweiten Weltkrieg. Das globale BIP brach 2020 um 3,3 % ein (Abbildung 1). Der Einbruch konzentrierte sich v. a. auf das 2. Quartal 2020, als die globale Wirtschaftsleistung fast 10 % unter dem Vorkrisenniveau zu liegen kam (Abbildung 2). Bereits im 3. Quartal 2020, im Zuge der Lockerungen nach der ersten Pandemiewelle, erholte sich das globale BIP sprunghaft auf « nur » noch 2,4 % unter dem Vorkrisenniveau von Ende 2019. Zwei Quartale später lag das globale BIP – auch dank der zügigen Erholung Chinas – wieder auf Vorkrisenniveau. Zum Vergleich: Während der Finanzkrise von 2009 fiel der BIP-Rückgang weniger als halb so stark aus, im Nachgang gestaltete sich die Erholung aber schleppender. Das Vorkrisenniveau des BIP wurde erst fünf Quartale nach Erreichen des Tiefpunkts überschritten.

Abbildung 1: Globales BIP seit 1970

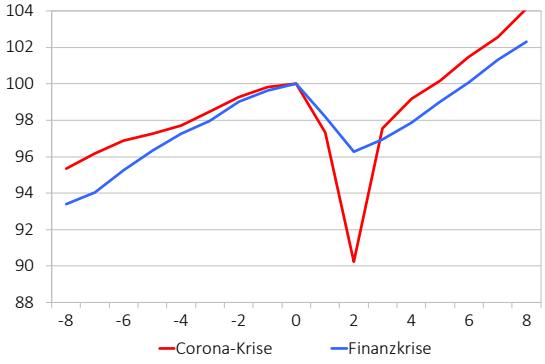
Real; Wachstum: Veränderung in %;
Niveau in Billionen USD zu Preisen von 2010



Quelle: Weltbank, UNCTAD

Abbildung 2: Globales BIP im Quartalsverlauf

Real, saisonbereinigt, letztes Quartal vor der Krise = 0,
BIP im letzten Quartal vor der Krise = 100



Quelle: Weltbank

Die Schärfe des Einbruchs im ersten Halbjahr 2020 erklärt sich einerseits mit der globalen Natur der Pandemie, andererseits mit dem Ausmass der staatlichen Eindämmungsmassnahmen. In kurzer Zeit erreichte das Virus alle Kontinente, und in praktisch allen Weltregionen wurden weitreichende Eindämmungsmassnahmen getroffen: Betriebe wurden zeitweise geschlossen, Transportwege unterbrochen. In beinahe allen Industrieländern und in der Mehrheit der aufstrebenden Volkswirtschaften wurde 2020 ein Rückgang des BIP verbucht. Demgegenüber mutet die Finanzkrise als eine weniger umfassende Krise an, die vor allem in den Industrieländern zu BIP-Rückgängen führte, während die aufstrebenden

[5] SR **951.95**

[6] S. den vierteljährlichen Bericht « Konjunkturtendenzen » unter www.seco.admin.ch/konjunkturtendenzen. Neben der regulären Berichterstattung zur Wirtschaftsentwicklung wurden im Zusammenhang mit der Corona-Krise verschiedene Spezialanalysen erstellt.

[7] Die BIP-Daten ab 2022 sind zu diesem Zeitpunkt provisorisch und können Revisionen unterliegen. Zu beachten ist ausserdem, dass für 2025 eine grundlegende Revision (« Benchmarkrevision ») der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung geplant ist. Dann können die gesamten Datenbestände ab 1995 aufgrund neuer Basisdaten und Methoden Revisionen unterliegen, vgl. BFS/SECO (2019).

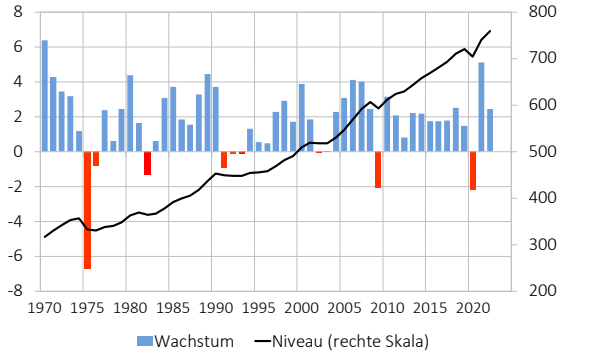
Volkswirtschaften mehrheitlich weiterwuchsen und so zu einer Stabilisierung der globalen Wirtschaftsaktivität beitrugen.

1.2 Schweizer Gesamtwirtschaft[8]

Auch die Schweizer Wirtschaft war stark von der Corona-Pandemie betroffen. Über die gesamte Periode vom 1. Quartal 2020 bis zum 2. Quartal 2021 war das BIP deutlich tiefer, als im Dezember 2019 in der letzten Konjunkturprognose vor der Corona-Krise erwartet wurde (Abbildung 4). Dies verdeutlicht die enormen unmittelbaren volkswirtschaftlichen Kosten der Corona-Krise. Im Jahr 2020 ging das BIP der Schweiz um 2,1 % zurück. Der wirtschaftliche Einbruch war damit ähnlich stark wie während der Finanzkrise (Abbildung 3).

Abbildung 3: Schweizer BIP seit 1970

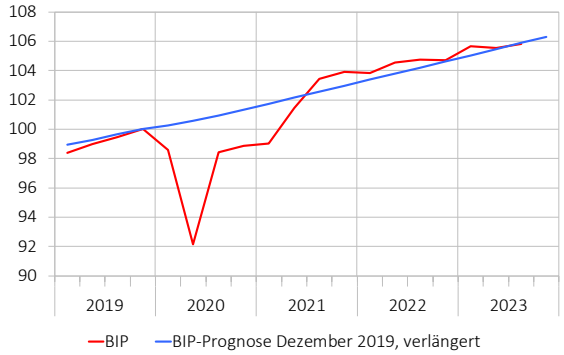
Real, saison- und Sportevent-bereinigt; Wachstum in %; Niveau in Mrd. Franken



Quellen: BFS, SECO

Abbildung 4: Schweizer BIP, Quartalsverlauf[9]

Real, saison- und Sportevent-bereinigt, BIP Q4 2019 = 100



Quellen: SECO, Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes

Wie im Ausland war der Einbruch der Wirtschaftsleistung stark auf die erste Jahreshälfte konzentriert. Bereits im 1. Quartal 2020 schrumpfte die am BIP gemessene Wirtschaftsleistung um 1,4 %. Im 2. Quartal 2020 folgte dann ein historischer Einbruch von 6,5 % (Abbildung 4). Die breitflächigen Betriebs- und Geschäftsschliessungen ab dem 17. März 2020, die im Rahmen der ausserordentlichen Lage gemäss Epidemiengesetz (EpG)[10] verfügt wurden, trugen massgeblich dazu bei.[11] Damit unterscheiden sich die Treiber des Wirtschaftseinbruchs deutlich von früheren Krisen. Praktisch simultan wirkten auf die Ökonomie ein Angebotsschock (Begrenzung der Wirtschaftsaktivität) und ein Nachfrageschock (Nachfragerückgänge im Ausland und im Inland). Dabei spielte der Nachfrageeinbruch im Ausland im Vergleich zu früheren Krisen eine verhältnismässig begrenzte Rolle.[12] Die Konsumausgaben brachen dagegen ausserordentlich stark ein. Der Aussenhandel mit Dienstleistungen ging massiv zurück, insbesondere im Bereich des Tourismus, der angesichts der Reisebeschränkungen nahezu zum Erliegen kam. Die Ausrüstungsinvestitionen und die Warenexporte entwickelten sich verhältnismässig stabiler. Während der ganzen Pandemie wirkte der Staatskonsum aufgrund von Corona-bedingten Mehrausgaben, etwa für diagnostische Tests, Contact-Tracing und die Impfstoffbeschaffung, stabilisierend.

[8] Im Folgenden werden reale, Sportevent- und saisonbereinigte BIP-Daten kommentiert, s. www.seco.admin.ch/bip.

[9] Die Prognose der Expertengruppe Konjunkturprognosen von Dezember 2019 umfasste die Jahre 2020 und 2021. Für 2022 und 2023 wurde sie mit durchschnittlichen Wachstumsraten von 0,4 % verlängert.

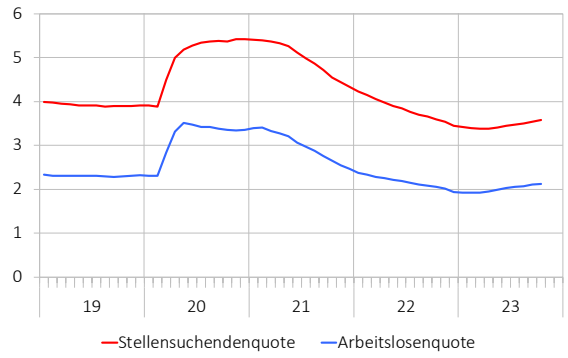
[10] SR **818.101**

[11] Zu den Eindämmungsmassnahmen s. Kapitel 2 und die chronologische Abfolge in Tabelle 1.

[12] SECO (2021b)

Abbildung 5: Stellensuchenden- und Arbeitslosenquote

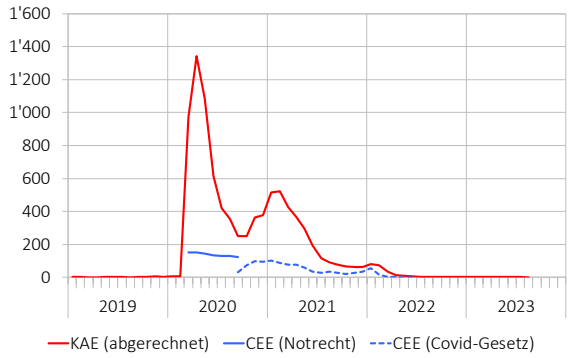
Saisonbereinigt, in % der Erwerbspersonen



Quelle: SECO

Abbildung 6: Abgerechnete Kurzarbeit und Corona-Erwerbsersatz (CEE)

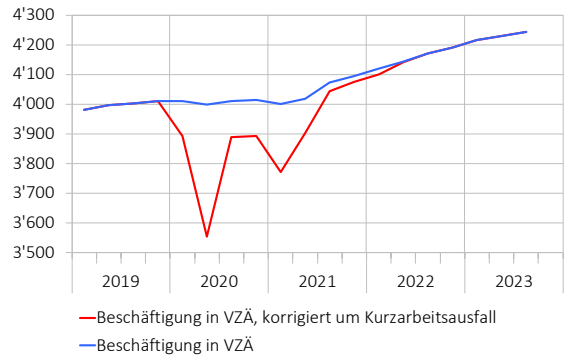
Anzahl Personen in Tausend



Quelle: BSV, SECO

Abbildung 7: Beschäftigung

Saisonbereinigt, in Tausend Vollzeitäquivalenten (VZÄ)



Quelle: BFS, SECO, Saisonbereinigung SECO

Der wirtschaftliche Einbruch spiegelte sich auch auf dem Arbeitsmarkt wider. Zwischen Ende Februar und Ende Mai 2020 stieg die saisonbereinigte Arbeitslosenquote gemäss SECO von 2,3 % auf 3,5 %; in der Folge stabilisierte sie sich auf diesem Niveau.[13] Dieser Anstieg der Arbeitslosigkeit war ausserordentlich rasch. Um in dieser kritischen Phase mögliche soziale Härtefälle zu vermeiden, erhöhte der Bundesrat bei der ALV ausserordentlich die Zahl der Taggelder zum Bezug von Arbeitslosenentschädigung (ALE).[14] Gemessen am Ausmass des Wirtschaftseinbruchs und im Vergleich zu früheren Krisen entwickelte sich die Arbeitslosigkeit aber moderat (Abbildung 5). Im Jahresdurchschnitt 2020 belief sich die Arbeitslosenquote auf 3,2 % und lag damit 0,9 Prozentpunkte höher als im Vorjahr. In der Finanzkrise war die Arbeitslosenquote um 1,1 Prozentpunkte angestiegen und hatte mit 3,7 % (Jahresdurchschnitt 2009) ein höheres Niveau erreicht. Grund für die geringere Reaktion der Arbeitslosigkeit war die massive Nutzung von Kurzarbeit, wodurch im Zusammenspiel mit den weiteren Abfederungsmassnahmen ein

[13] Untergliedert nach Geschlecht stieg die Arbeitslosenquote der Frauen etwas weniger stark an als die der Männer, vgl. SECO (2021d). Insgesamt waren die Unterschiede zwischen den Geschlechtern in der Schweiz – wie generell auch über die OECD betrachtet – auf dem Arbeitsmarkt gering, vgl. Hijzen/Salvatori (2022). Die geleisteten Arbeitsstunden nahmen bei den Frauen zu Beginn der Krise etwas stärker ab als bei den Männern (um 13 % im Vergleich zu 10 %); bis zum 4. Quartal 2020 gingen die Unterschiede auf ein vernachlässigbares Niveau zurück. Es gibt gewisse Hinweise darauf, dass die Arbeitszeitreduktionen bei den Frauen eher in Form von vollständigen Arbeitsunterbrüchen erfolgten als in Form von Teilreduktionen der Arbeitszeit oder von Jobverlusten, vgl. Hijzen/Salvatori (2022).

[14] Bundesrat (2020d). Die Massnahme wurde in Felder/Kaiser/Möhr/Wunsch (2023) untersucht.

breiter Stellenabbau verhindert werden konnte: Im April 2020 bezogen rund 1,3 Millionen Arbeitnehmende KAE, was etwa einem Viertel der Beschäftigten in der Schweiz entsprach (Abbildung 6).[15] Daneben bezogen im April 2020 rund 153 000 Erwerbstätige Corona-Erwerbsersatz (CEE), darunter 132 000 Selbstständige, also fast jeder zweite Selbstständige in der Schweiz.[16]

Der umfangreiche Einsatz von KAE hatte einen stabilisierenden Effekt auf die Beschäftigung.[17] Nach einem nur leichten Rückgang in der ersten Jahreshälfte 2020 blieb sie im weiteren Verlauf der Pandemie stabil und wuchs ab 2021 wieder. Bereits im 2. Quartal 2021 überschritt sie das Vorkrisenniveau. Die Unternehmen konnten die Arbeitsausfälle, welche sich aus den pandemiebedingten Einschränkungen ergaben, durch Kurzarbeit abfedern und damit auf Stellenabbaumassnahmen weitgehend verzichten (Abbildung 7).[18]

Ab Ende April 2020 setzte mit der schrittweisen Lockerung der Eindämmungsmassnahmen[19] in der Schweiz (aber auch im Ausland) eine kräftige Aufholbewegung der Wirtschaft ein.[20] Zeitgleich bildeten sich die Beanspruchung von KAE und die Arbeitslosigkeit zurück. In den BIP-Quartalszahlen zeigte sich die Erholung im 3. Quartal 2020 mit einem starken Anstieg von 6,8 %, ausgehend vom tiefen Niveau des 2. Quartals. Damit wurde das Vorkrisenniveau des BIP immer noch um 1,6 % unterschritten (Abbildung 4).

Im Winterhalbjahr 2020/2021 wurde die wirtschaftliche Erholung abgebremst. Im Zuge steigender Corona-Fallzahlen wurden im 4. Quartal 2020 und v. a. im 1. Quartal 2021 diverse Eindämmungsmassnahmen erst auf kantonaler, dann auf nationaler Ebene wieder verschärft. Die abgerechnete Kurzarbeit stieg bereits im Oktober 2020 wieder an und erreichte im Februar 2021 mit rund 524 000 von Kurzarbeit betroffenen Arbeitnehmenden ein zweites Maximum (Abbildung 6). Auch die Arbeitslosigkeit stieg nochmals an, allerdings nur sehr leicht und vorübergehend. Die Zahl der CEE-Beziehenden erhöhte sich ab dem Herbst ebenfalls ein zweites Mal und erreichte im Januar 2021 mit gut 100 000 Personen ein zweites Maximum. Das BIP wuchs im 1. Quartal 2021 um 0,2 %. Dies ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen: (1) Die verfügten Eindämmungsmassnahmen waren stärker auf die kontaktintensiven Dienstleistungen begrenzt als noch im Frühjahr 2020; andere Dienstleistungssektoren konnten weiter expandieren. (2) Die Industrie verzeichnete ein starkes Wachstum: v. a. die traditionell wenig konjunkturanfällige pharmazeutische Industrie expandierte stark, zudem fand eine Verlagerung der Nachfrage hin zu alternativen Konsumgütern bzw. Absatzkanälen (Onlinehandel) statt, was die Warenproduktion allgemein gestützt hat. (3) Die freiwilligen Verhaltensanpassungen der Bevölkerung dürften geringer als in der ersten Phase der Pandemie gewesen sein. (4) Die Entwicklung im Ausland war ebenfalls weniger negativ als während der ersten Pandemiewelle.

Im Sommer 2021 setzte mit der weitgehenden Aufhebung der einschränkenden Massnahmen nochmals eine kräftige Erholung ein. Bereits im 2. Quartal 2021 wurde das Vorkrisenniveau des BIP von

[15] Für die Kurzarbeit liegt keine Untergliederung nach Geschlecht vor.

[16] Untergliedert nach Geschlecht haben selbstständig erwerbende Frauen häufiger Corona-Erwerbsausfallentschädigungen beansprucht als Männer. Dies liegt in erster Linie an der unterschiedlichen Geschlechtervertretung in den betroffenen Branchen, wie eine Auswertung des Bundesamts für Sozialversicherungen zeigt, vgl. Roth (2023).

[17] Vgl. Felder/Kaiser/Möhr/Wunsch (2023) und Hijzen/Salvatori (2022)

[18] Vgl. OECD (2020) sowie OECD (2021a)

[19] Eine Chronologie der Eindämmungsmassnahmen findet sich in Tabelle 1.

[20] Der Tiefpunkt der Wirtschaftsaktivität kann anhand des wöchentlichen Index der Wirtschaftsaktivität (WWA) des SECO auf Anfang April datiert werden, vgl. SECO (2020) und SECO (2021a).

Ende 2019 überschritten. Im 3. Quartal 2021 überschritt das BIP das Niveau, das gemäss der Konjunkturprognose des Bundes von Dezember 2019, der letzten Prognose vor der Corona-Krise, erwartet worden war (Abbildung 4). Die Warenexporte (ohne Wertsachen und Transithandel) stiegen in historischem Ausmass. Zur dynamischen Entwicklung des BIP im Jahr 2021 trug erheblich die chemisch-pharmazeutische Industrie bei, die mit knapp 28 % das stärkste Wachstum seit Beginn der Datenserie 1995 verbuchte, auch im Zuge der Niederlassung neuer Tochtergesellschaften ausländischer multinationaler Unternehmen in der Schweiz.[21] Allerdings verlief die Erholung auch gemessen am BIP abzüglich chemisch-pharmazeutischer Industrie relativ zügig: Selbst in dieser Abgrenzung wurde das Vorkrisenniveau im 3. Quartal 2021 wieder erreicht. Die Erholung spiegelte sich auch auf dem Arbeitsmarkt wider. Die Beschäftigung legte zu, und die Arbeitslosigkeit bildete sich zurück.

Durch die dritte Pandemiewelle im Winter 2021/2022 wurde die Erholung dann noch ein letztes Mal abgebremst. Neben den erneuten Eindämmungsmassnahmen (z. B. Zertifikatspflicht im Gastgewerbe und beim Reisen) dürfte dies auch auf erhebliche Abwesenheiten aufgrund von Krankheit und Quarantäne während der Omikron-Welle zurückzuführen sein. Die Erholung auf dem Arbeitsmarkt setzte sich jedoch fort und beschleunigte sich im Jahr 2022, da sich mit dem Abklingen der Pandemie nun auch die Nachfrage in den beschäftigungsintensiven tourismusnahen Sektoren, insbesondere im Gastgewerbe, erholte (Abbildung 16). Entsprechend stieg die Beschäftigung weiter an (Abbildung 7), die Arbeitslosigkeit bildete sich bis Anfang 2023 sogar unter das Vorkrisenniveau zurück. Allerdings wurden Teile der Wirtschaft ab Anfang 2022 durch die negativen Auswirkungen des Ukraine-Kriegs und der Energiekrise belastet, insbesondere die Industrie. Der kumulierte Wertschöpfungsverlust der Schweizer Volkswirtschaft durch die Pandemie kann durch die Differenz der Flächen unter dem erwarteten BIP-Verlauf gemäss der letzten Prognose vor der Corona-Krise und der tatsächlichen BIP-Entwicklung vom 1. Quartal 2020 bis zum 1. Quartal 2022 approximiert werden (Abbildung 4).[22] Die so berechneten volkswirtschaftlichen Einbussen belaufen sich auf nominal 33,1 Mrd. Franken. In der Rückschau sind die gesamtwirtschaftlichen Verluste gross. Allerdings fielen sie geringer aus, als zu Beginn der Krise befürchtet werden musste.[23]

1.3 Bruttoinlandprodukt im internationalen Vergleich

Der BIP-Rückgang in der Corona-Krise war in vielen Ländern deutlich grösser als in der Schweiz. So fand in allen Nachbarländern (Abbildung 8)[24] und in vielen anderen, v. a. westeuropäischen Ländern (Abbildung 9) im ersten Halbjahr 2020 ein deutlich stärkerer Einbruch statt, und die nachfolgende Erholung verlief schleppender. In nordeuropäischen Ländern (Abbildung 10) und in einigen Vergleichsländern ausserhalb von Europa (Abbildung 11) waren die BIP-Verläufe mit dem der Schweiz in etwa vergleichbar.

Bei internationalen Vergleichen dieser Art ist zu berücksichtigen, dass sich die Länder auch ohne Pandemie unterschiedlich entwickelt hätten: Beispielsweise sind in aufstrebenden Volkswirtschaften generell höhere BIP-Wachstumsraten zu erwarten als in den Industrieländern. Wie sich das BIP der einzelnen Länder ohne Corona-Krise entwickelt hätte, kann anhand der letzten BIP-Prognosen vor Krisenausbruch approximiert werden; im Folgenden werden hierfür die BIP-Prognosen des Internationalen Währungs-

[21] BFS (2023c)

[22] Die WHO hat den Corona-Gesundheitsnotstand am 5. Mai 2023 für beendet erklärt. In der Schweiz hatte der Bundesrat die besondere Lage bereits auf den 1. April 2022 aufgehoben (Bundesrat 2022c). Daher werden die volkswirtschaftlichen Verluste für den Zeitraum vom 1. Quartal 2020 bis zum 1. Quartal 2022 berechnet.

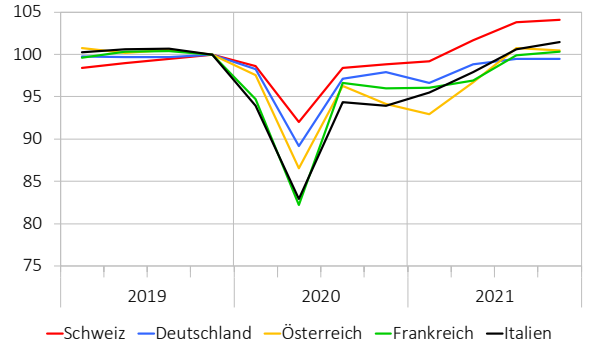
[23] Wie die Expertengruppe Konjunkturprognosen erwarteten z. B. auch der IWF und die OECD im Frühjahr bzw. Sommer 2020 einen Rückgang des BIP in einer Grössenordnung von mehr als 6 % für 2020, gefolgt von einer nur zaghaften Erholung.

[24] Für eine bessere Lesbarkeit der Grafiken beschränkt sich der hier dargestellte Zeitraum auf die Jahre 2019 bis 2021.

fonds (IWF) von Oktober 2019 verwendet. Die Abweichung des effektiven BIP-Verlaufs von den Prognosen entspricht approximativ den krisenbedingten Wertschöpfungsverluste. Hierbei bestätigt sich: Die volkswirtschaftlichen Verluste waren in der Schweiz deutlich geringer als in vielen europäischen Ländern, aber z. B. auch kleiner als in China oder Japan (Abbildung 12 bis Abbildung 15). In Schweden und Dänemark war der so gemessene volkswirtschaftliche Verlust über die drei Jahre hingegen kleiner oder gleich gross wie in der Schweiz.

Abbildung 8: BIP der Nachbarländer

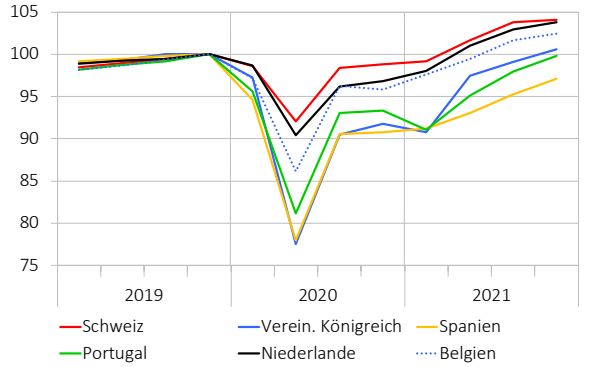
Real, saisonbereinigt, 4. Quartal 2019 = 100



Quellen: Nationale Statistikämter, SECO

Abbildung 9: BIP ausgewählter westeuropäischer Länder

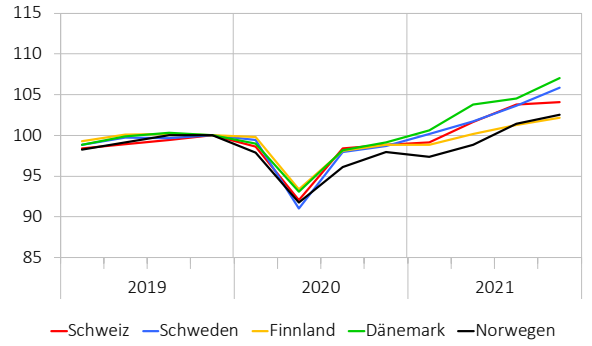
Real, saisonbereinigt, 4. Quartal 2019 = 100



Quellen: Nationale Statistikämter, SECO

Abbildung 10: BIP ausgewählter nordeuropäischer Länder

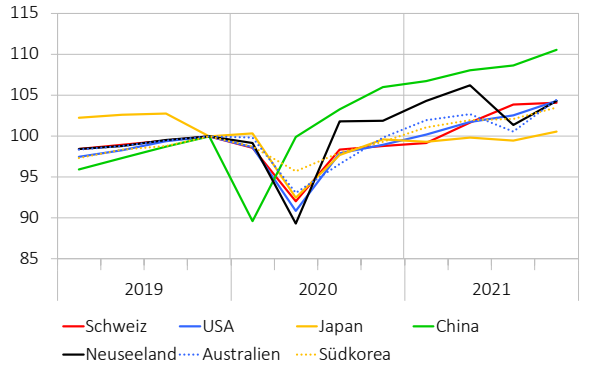
Real, saisonbereinigt, 4. Quartal 2019 = 100



Quellen: Nationale Statistikämter, SECO

Abbildung 11: BIP ausgewählter aussereuropäischer Länder

Real, saisonbereinigt, 4. Quartal 2019 = 100



Quellen: Nationale Statistikämter, SECO

Gemessen am BIP war die Schweiz somit während der gesamten Phase der Pandemie bis 2022 weniger stark von der Krise betroffen als ihre Haupthandelspartner. Gründe dafür sind (1) die im internationalen Vergleich kürzere Dauer von stark einschränkenden Eindämmungsmassnahmen, (2) die im Vergleich mit anderen Ländern insgesamt geringere Eingriffstiefe der Massnahmen,[25] (3) die Branchenstruktur (z. B. grosse Bedeutung der wenig betroffenen bzw. in Teilen positiv betroffenen Pharmaindustrie, relativ geringer Anteil am BIP des stark betroffenen Tourismussektors),[26] (4) die Qualität und die Resilienz des Gesundheitssystems, (5) eine relativ breite Akzeptanz der Massnahmen in der Bevölkerung und damit verbunden eine grossmehrheitlich verantwortungsvolle Umsetzung von Massnahmen wie Maskentragen

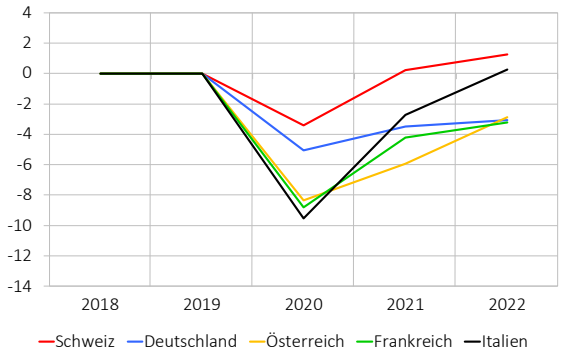
[25] Zwischen Wirtschaftseinbruch und Massnahmen (basierend auf den Stringency-Indizes der Oxford University) besteht ein positiver Zusammenhang, vgl. SECO (2021c).

[26] Je wichtiger der Tourismussektor, umso grösser war der Wirtschaftseinbruch, vgl. SECO (2021c).

und Testen,[27] (6) gut funktionierende Arbeit im Homeoffice, auch dank der Wirtschaftsstruktur mit flexiblen und anpassungsfähigen Unternehmen, (7) die wirtschaftspolitischen Abfederungsmassnahmen.

Abbildung 12: BIP-Verlust Nachbarländer

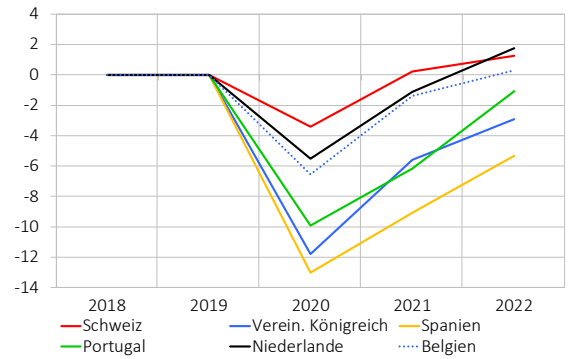
Relativ zur Prognose von Oktober 2019; Abweichung in Prozentpunkten



Quellen: IWF, SECO

Abbildung 13: BIP-Verlust ausgewählter westeuropäischer Länder

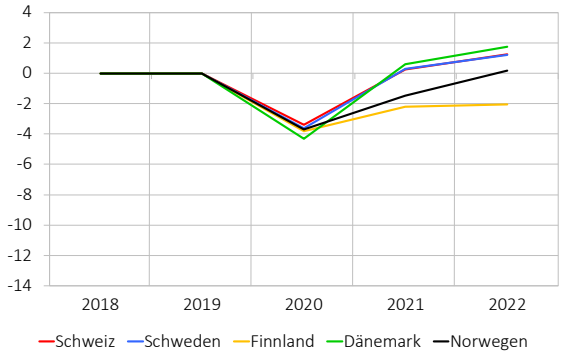
Relativ zur Prognose von Oktober 2019; Abweichung in Prozentpunkten



Quellen: IWF, SECO

Abbildung 14: BIP-Verlust ausgewählter nordeuropäischer Länder

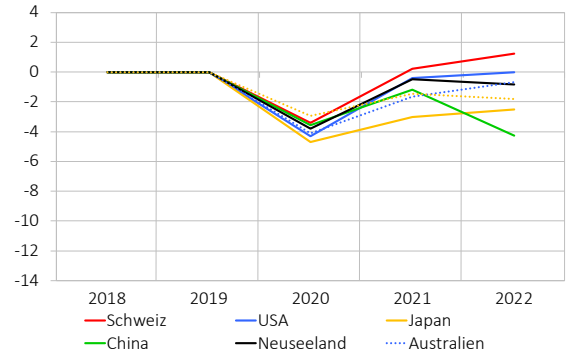
Relativ zur Prognose von Oktober 2019; Abweichung in Prozentpunkten



Quellen: IWF, SECO

Abbildung 15: BIP-Verlust ausgewählter aussereuropäischer Länder

Relativ zur Prognose von Oktober 2019; Abweichung in Prozentpunkten



Quellen: IWF, SECO

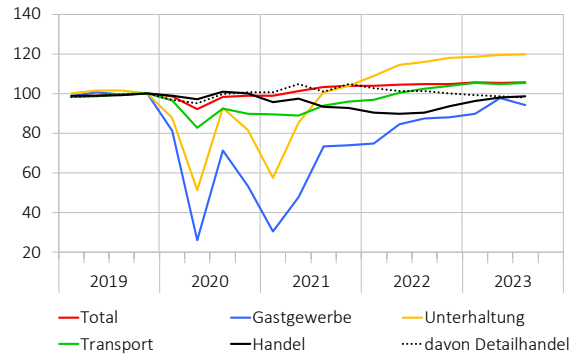
[27] Umfrageergebnisse zeigen, dass die Bevölkerung die Pandemiestrategie mehrheitlich unterstützte, vgl. SOTOMO (2022).

1.4 Branchen der Schweizer Wirtschaft

Die verschiedenen Wirtschaftsbereiche waren sehr unterschiedlich von der Corona-Krise betroffen. In den meisten Branchen ging die Wertschöpfung zurück, teils massiv, aber es gab auch Bereiche, in welchen die Wertschöpfung anstieg. Aufgrund der regionalen Unterschiede in der Branchenstruktur waren auch die einzelnen Regionen sehr unterschiedlich betroffen. Zusätzlich spielten aber auch regionalspezifische Unterschiede der Massnahmen sowie die unterschiedliche Entwicklung bei verschiedenen Kundengruppen eine Rolle, insbesondere im Tourismus.[28] Im Folgenden wird die sektorale Entwicklung für die Gesamtwirtschaft der Schweiz untersucht.

Abbildung 16: Wertschöpfung ausgewählter Branchen

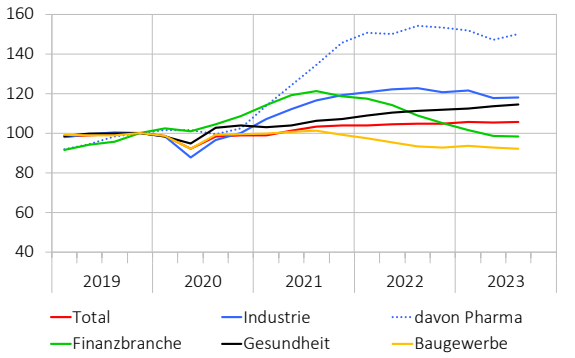
Real, saison- und Sportevent-bereinigt; Vorkrisenniveau = 100



Quelle: SECO

Abbildung 17: Wertschöpfung ausgewählter Branchen

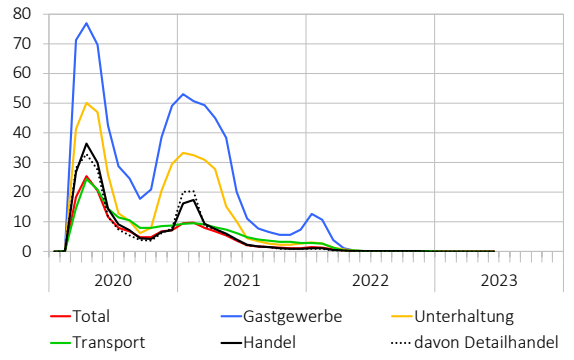
Real, saison- und Sportevent-bereinigt; Vorkrisenniveau = 100



Quelle: SECO

Abbildung 18: Kurzarbeit in ausgewählten Branchen

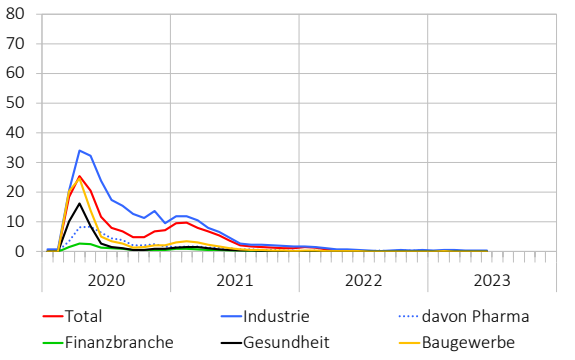
Anteil Arbeitnehmende mit abgerechneter KAE, in % der Beschäftigten



Quelle: SECO

Abbildung 19: Kurzarbeit in ausgewählten Branchen

Anteil Arbeitnehmende mit abgerechneter KAE, in % der Beschäftigten



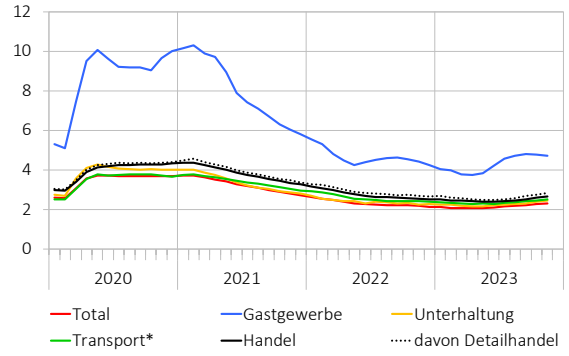
Quelle: SECO

Gastgewerbe: Noga 55–56; Unterhaltung: Noga 90–93; Transport: Noga 49–53, 58–63; Handel: Noga 45–47; Detailhandel: Noga 47; Finanzbranche: Noga 64–66; Gesundheit: Noga 86–88; Industrie: Noga 10–33; Pharma: Noga 19-21; Baugewerbe: Noga 41–43.

[28] Siehe regiosuisse (2021) für ein differenziertes Bild der regionalen Betroffenheit.

Abbildung 20: Arbeitslosenquote in ausgewählten Branchen

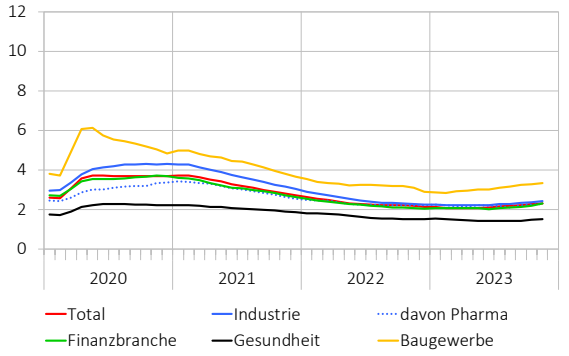
Saisonbereinigt, in % der Erwerbstätigen



Quelle: SECO

Abbildung 21: Arbeitslosenquote in ausgewählten Branchen

Saisonbereinigt, in % der Erwerbstätigen



Quelle: SECO

Gastgewerbe: Noga 55–56; Unterhaltung: Noga 90–93; Transport: Noga 49–53, 58–63; Handel: Noga 45–47; Detailhandel: Noga 47; Finanzbranche: Noga 64–66; Gesundheit: Noga 86–88; Industrie: Noga 10–33; Pharma: Noga 19–21; Baugewerbe: Noga 41–43.

* Abweichende Definition bei der Arbeitslosenquote: Transport: Noga 49–53

1.4.1 Gastgewerbe und Unterhaltung

Am stärksten von der Corona-Krise betroffen waren die Dienstleistungsbranchen « Gastgewerbe » und « Kunst, Unterhaltung, Erholung » (« Unterhaltung »). Aufgrund der hohen Kontaktintensität wurden diese Bereiche stark mit der Virusverbreitung in Verbindung gebracht. Einerseits führte dies dazu, dass das Gastgewerbe und der Unterhaltungssektor am stärksten und am dauerhaftesten durch die verfügten Massnahmen zur Viruseindämmung eingeschränkt wurden.[29] Andererseits dürften in diesen Bereichen auch die freiwilligen Verhaltensanpassungen am grössten gewesen sein, v. a. im ersten Halbjahr 2020. Entsprechend waren die Verluste in beiden Branchen gross, und die Entwicklung beider Branchen war stark durch die Pandemiewellen und die damit einhergehenden Eindämmungsmassnahmen geprägt.

Am 28. Februar 2020 untersagte der Bundesrat gemäss Art. 2 Abs. 1 der Covid-19-Verordnung[30] Grossveranstaltungen mit mehr als 1 000 Personen.[31] Ab dem 17. März 2020 galt bis zum 11. Mai 2020 gemäss Art. 6 Abs. 1 und 2 der Covid-19-Verordnung 2[32] ein vollständiges Veranstaltungsverbot; alle Gastronomiebetriebe waren geschlossen.[33] Reisen für touristische Zwecke waren gemäss Art. 3 Abs. 1 der Covid-19-Verordnung 2 nicht mehr erlaubt. Sowohl im Gastgewerbe als auch in der Unterhaltungsbranche ging die Wertschöpfung bereits im 1. Quartal 2020 deutlich zurück. Im 2. Quartal 2020 betrug sie im Unterhaltungssektor nur noch etwa die Hälfte dessen, was vor Ausbruch der Corona-Krise erzielt wurde,

[29] Gemäss den Daten zur Kurzarbeit waren die Branchen Lebensmittel- und Getränkedienstleistungen, Luftverkehr, Beherbergung sowie Kunst, Unterhaltung und Erholung am stärksten von der Krise betroffen. Die Umfrage- und Webseitendaten zeigen zudem, dass auch produzierende Branchen, die über eingeschränkte Home-Office Möglichkeiten verfügen und Vorleistungen für direkt betroffene nachgelagerte Branchen produzieren, mit Produktionsproblemen konfrontiert waren, vgl. König/Rauch/Shakar/Wörter (2022).

[30] SR **818.101.24**; Fassung gemäss AS **2020** 573

[31] Bundesrat (2020a)

[32] SR **818.101.24**; Fassung gemäss Ziff. I der Version vom 16. März 2020, in Kraft vom 17. März 2020 bis 18. Juni 2020 (AS **2020** 783)

[33] Bundesrat (2020b)

im Gastgewerbe weniger als ein Viertel (Abbildung 16). Ab dem 11. Mai 2020 wurden die Gastronomiebetriebe schrittweise wieder geöffnet.[34] Im 3. Quartal 2020 schnellte die Wertschöpfung in beiden Branchen mit der weiteren Lockerung der Massnahmen wieder nach oben. Dazu trug auch bei, dass ein grosser Teil der inländischen Bevölkerung im Sommer 2020 auf Reisen ins Ausland verzichtete und die Ferien stattdessen in der Schweiz verbrachte. Allerdings war die Erholung von kurzer Dauer.

Im Zuge steigender Corona-Fallzahlen wurden erst auf kantonaler, ab dem 19. Oktober 2020 auch auf nationaler Ebene erneute Einschränkungen verfügt.[35] Vom 22. Dezember 2020 bis zum 18. April 2021 waren gemäss Art. 5*a* Abs. 1 der Covid-19-Verordnung besondere Lage[36] die Gastronomiebetriebe geschlossen.[37] Zudem waren vom 12. Dezember 2020 bis zum 18. April 2021 gemäss Art. 6 Abs. 1 alle Veranstaltungen untersagt.[38] Ab dem 19. April 2021 war die Restauration zunächst auf Terrassen erlaubt, Veranstaltungen waren stark eingeschränkt möglich.[39] Im Juni 2021 wurden die Innenräume der Restaurants wieder geöffnet und die Vorgaben bei Sport- und Kulturveranstaltungen weiter gelockert.[40] Damit brach die Wertschöpfung im Gastgewerbe und im Unterhaltungssektor im 1. Quartal 2021 ein zweites Mal stark ein; sie blieb auch im 2. Quartal 2021 tief. Im 3. Quartal 2021 verbesserte sich die Lage deutlich.

Die Erholung wurde im Herbst 2021 durch die dritte Corona-Welle und die damit einhergehenden Massnahmen, die v. a. die Gastronomie und den Unterhaltungssektor erneut einschränkten (v. a. Zertifikatspflicht), nochmals abgebremst. Im Gastgewerbe lag die Wertschöpfung Ende 2021 immer noch deutlich unter dem Vorkrisenniveau; ein neuerlicher Rückgang der Wertschöpfung konnte aber im Winter 2021/2022 vermieden werden. Mit der Aufhebung aller Massnahmen in der Schweiz im April 2022 stieg die Nachfrage der Konsumentinnen und Konsumenten nach tourismusnahen Dienstleistungen dann weiter an. Im Jahr 2023 gewann die Erholung mit der Rückkehr der ausländischen Touristen deutlich an Fahrt, sodass die Wertschöpfung im Gastgewerbe das Vorkrisenniveau im Jahr 2023 nahezu wieder erreichte.

Die enorme Betroffenheit des Gastgewerbes und des Unterhaltungsbereichs durch die Pandemie ging im Frühjahr 2020 mit einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit einher. Ausgehend von rund 5 % Ende Februar 2020 schnellte die Arbeitslosenquote im Gastgewerbe auf 9,5 % Ende April (Abbildung 20) und blieb bis Mitte 2021 im hohen einstelligen Bereich bzw. teils leicht darüber. Zudem wurden in diesen beiden Wirtschaftsbranchen auch deutlich mehr Kurzarbeit und Corona-Erwerbsersatz (CEE) eingesetzt als in anderen Bereichen. Im Gastgewerbe bezogen im April 2020 180 000 Arbeitnehmende und damit bis zu drei Viertel der Beschäftigten KAE (Abbildung 18), im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung war es mit gut 50 000 Arbeitnehmenden rund die Hälfte. Daneben bezogen im Gastgewerbe rund 10 000 Personen CEE, im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung waren es 7 000.

Erneute Anstiege der Kurzarbeit zeigten sich im Winter 2020/2021 sowie im Winter 2021/2022, ohne jedoch das Niveau von Anfang 2020 zu erreichen. Dazu trug bei, dass im Zuge der Omikron-Welle im Winter 2021/2022 deutlich weniger weit reichende Eindämmungsmassnahmen angeordnet wurden.

---

[34] Ab dem 11. Mai 2020 konnten die Betriebe wieder öffnen, allerdings unter Auflagen wie Personenbeschränkungen, etc., vgl. Bundesrat (2020g).

[35] Bundesrat (2020l)

[36] SR **818.101.26**; Fassung gemäss Ziff. I der Version vom 18. Dezember 2020 (Massnahmenverschärfung Dezember), in Kraft vom 22. Dezember 2020 bis zum 22. Januar 2021 (AS **2020** 5813)

[37] Bundesrat (2020n)

[38] Fassung gemäss Ziff. I der Version vom 11. Dezember 2020, in Kraft vom 12. Dezember 2020 bis zum 22. Januar 2021 (AS **2020** 5377)

[39] Bundesrat (2021f)

[40] Bundesrat (2021g)

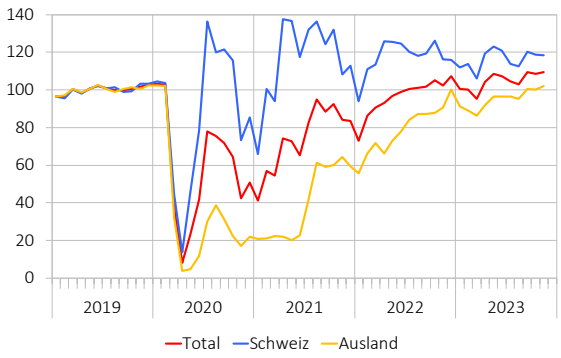
Ausserdem wurden Arbeitnehmende in arbeitgeberähnlicher Stellung ab Juni 2020 nicht mehr über die ALV (d. h. KAE) unterstützt, sondern über den CEE. Dies führte zusammen mit der Häufung von Quarantänefällen dazu, dass die Zahl der CEE-Beziehenden im Gastgewerbe im Januar 2021 mit 20 000 etwa doppelt so hoch ausfiel wie im April 2020 und auch im Januar 2022 noch bei etwas mehr als 5 000 lag. Mitte 2022 waren die Kurzarbeit und der Corona-Erwerbsersatz dann auch im Gastgewerbe praktisch vollständig abgebaut. Die Arbeitslosenquote bildete sich im Verlauf von 2022 deutlich zurück und bewegte sich angesichts der kräftigen Erholung zwischen Mitte 2022 und Mitte 2023 sogar unter dem Vorkrisenniveau.

Entwicklung im Tourismus

Dass der Tourismus zu den am stärksten von der Corona-Krise betroffenen Wirtschaftsbereichen zählt, wird an der Entwicklung der Logiernächte deutlich. Mit der ausserordentlichen Lage ging die Anzahl Hotelübernachtungen in der Schweiz im April 2020 auf 8 % des Vorkrisenniveaus zurück (Abbildung 22). Die ausländischen Gäste, v. a. jene aus Übersee, blieben der Schweiz bis Mitte 2021 weitgehend fern. Dagegen stützte der Inlandtourismus während der Corona-Phase zumindest gewisse Teile der Tourismusbranche. Viele Inländer verzichteten 2020 und 2021 auf Auslandreisen und verbrachten ihre Ferien in der Schweiz. Damit stiegen die Logiernächte inländischer Gäste im Sommer 2020 deutlich über das Vorkrisenniveau. Destinationen und Unternehmen, die primär auf das Schweizer Ausflugsgeschäft und auf das Geschäft mit Schweizer Übernachtungsgästen ausgerichtet sind, waren daher vergleichsweise weniger von der Corona-Krise betroffen. Gewisse Unternehmen konnten z. T. sogar bessere Ergebnisse erzielen als in den Vorjahren.[41]

Abbildung 22: Logiernächte nach Herkunft der Gäste

Saisonbereinigt, Jahresmittel 2019 = 100



Quelle: BFS (Saisonbereinigung: SECO)

Primär negativ betroffen waren dagegen die Gastronomie allgemein, die Stadthotellerie sowie Hotellerie und Bergbahnen in Destinationen mit einem ausgeprägten internationalen Tourismus.[42] Im Jahr 2022 setzte im Tourismusgeschäft mit den ausländischen Gästen eine spürbare Erholung ein. V. a. die US-amerikanischen Gäste kehrten in die Schweiz zurück. Umgekehrt reiste auch die Schweizer Bevölkerung wieder vermehrt ins Ausland. In der Summe übertraf die Zahl der Logiernächte in der Schweiz Ende 2022 das Vorkrisenniveau. Im Jahr 2023 setzte sich die Erholung weiter fort. Zwar wurde die rekordhohe Zahl ausländischer Gäste von 2019 auch 2023 noch nicht wieder erreicht. Mit einem Total von 41,8 Millionen Logiernächten von inländischen und ausländischen Gästen erzielte die Schweizer Hotellerie dennoch ein neues Rekordjahr.[43]

[41] HotellerieSuisse (2020)

[42] Vgl. Hanser Consulting (2021)

[43] Vgl. BAK economic intelligence (2023)

1.4.2 Transport[44]

Angesichts von Beschränkungen im internationalen Reiseverkehr, der wiederkehrenden Homeoffice-Empfehlung bzw. -Pflicht und geschlossener Freizeitbetriebe u. Ä. ging die Wertschöpfung in der Branche « Transport und Kommunikation » im Frühjahr/Sommer 2020 deutlich zurück (Abbildung 16). Im April 2020 bezog mit 106 000 Personen rund ein Viertel der Beschäftigten in diesem Bereich KAE (Abbildung 18). Fast 5 000 Erwerbstätige bezogen CEE. Im Luftverkehr war in dieser Phase nahezu jeder Beschäftigte von Kurzarbeit betroffen, da im Frühjahr 2020 kaum mehr Personenflüge stattfanden. Auch im Schienenverkehr gingen die Passagierzahlen deutlich zurück. Dagegen konnte der Transport von Waren v. a. im weiteren Verlauf der Pandemie aufgrund des veränderten Konsumverhaltens (Onlinehandel) sogar zulegen und den Rückgang beim Personentransport zumindest teilweise kompensieren. Dennoch erreichte die Wertschöpfung im Bereich « Transport und Kommunikation » erst mit der Erholung des internationalen Reiseverkehrs ab Frühjahr 2022 wieder das Vorkrisenniveau. 2023 wurde das Vorkrisenniveau dann um rund 5 % übertroffen.

1.4.3 Handel

Im Detailhandel waren die Unternehmen je nach Verkaufssortiment sehr unterschiedlich von der Corona-Krise betroffen. Während die stationären Verkaufsläden nicht essenzieller Waren im Frühjahr 2020 und im Winter 2020/2021 jeweils über einen längeren Zeitraum geschlossen wurden, waren die Lebensmittelläden von den Schliessungen ausgenommen. Letztere konnten ihre Umsätze in diesen Phasen aufgrund der geschlossenen Gastronomiebetriebe im Aggregat sogar steigern. Zudem wurden mit dem Ausbau des Onlinehandels im Verlauf der Pandemie auch bei den geschlossenen Geschäften alternative Absatzkanäle gefunden. Mit der unterschiedlichen Behandlung der Verkaufsläden – z. B. auch der unterschiedlichen Umsetzung der Massnahmen in den Kantonen – gingen allerdings Wettbewerbsverzerrungen einher, welche das jeweilige Betriebsergebnis stark beeinflusst haben. Während die geöffneten Lebensmittelläden teils deutliche Gewinne verbuchen konnten, verzeichneten viele der Anbieter nicht essenzieller Waren, die schliessen mussten, grosse Verluste.

In der Summe ging die Wertschöpfung im Detailhandel im ersten Halbjahr 2020 nur leicht zurück (Abbildung 16). Da temporär jedoch ein grosser Teil der Betriebe geschlossen war, war der Anteil der Kurzarbeit gross: Im Frühjahr 2020 bezogen 101 000 (d. h. jeder Dritte) und im Winter 2021 mit 65 000 immer noch jeder Fünfte der Beschäftigten im Detailhandel KAE (Abbildung 18). Zudem erhielten im Frühjahr 2020 fast 10 000 Erwerbstätige im Detailhandel CEE (überwiegend Selbstständigerwerbende). Im Winter 2021 waren es nochmals so viele, auch weil der durch CEE entschädigte Erwerbsausfall aufgrund von Quarantäne stark zunahm. Die Arbeitslosenquote stieg im Handel leicht überdurchschnittlich an. Die Wertschöpfung erholte sich vergleichsweise schnell und lag 2021 durchwegs über dem Vorkrisenniveau. Mit der starken Erholung der Nachfrage nach tourismusnahen Dienstleistungen ab dem Sommer 2022 liess der Bedarf nach Wareneinkäufen jedoch nach. Zudem dürften die steigenden Preise die Nachfrage in gewissen Bereichen gedämpft haben. Die Wertschöpfung im Detailhandel ging im Jahr 2022 zurück, ausgehend von einem hohen Niveau.

Der Grosshandel entwickelte sich 2020 vergleichsweise stabil. Darin widerspiegelt sich insbesondere die Entwicklung im Detailhandel. Zudem dürfte die grosse Volatilität der Rohwarenpreise den Rohwarenhandel gestützt haben. Der Motorfahrzeughandel war im Frühjahr 2020 von Schliessungen betroffen, dürfte zeitweise aber von veränderten Transportgewohnheiten (weniger öffentliche Verkehrsmittel, mehr private Fahrzeuge) gestützt worden sein. Ab 2021 verzeichnete der Grosshandel im Zuge von Lieferengpässen zunehmende Einbussen.

[44] Wertschöpfung/Kurzarbeit: Noga 49–53 und 58–63 « Verkehr, Lagerei, Information und Kommunikation »; Arbeitslosenquote: Noga 49–53 « Verkehr und Lagerei »

1.4.4 Gesundheit

Das Gesundheits- und Sozialwesen, das sonst relativ stetig wächst, verzeichnete v. a. aufgrund der Aussetzung nicht dringlicher medizinischer Behandlungen in der ersten Jahreshälfte 2020 ebenfalls einen Rückgang der Wertschöpfung (Abbildung 17). Rund 84 000, d. h. etwa 16 % der Beschäftigten, bezogen im April 2020 KAE (Abbildung 19). Daneben bezogen fast 20 000 Erwerbstätige im Gesundheitssektor CEE (grösstenteils Selbstständigerwerbende). Ab der zweiten Jahreshälfte 2020 wuchs der Sektor stärker als im historischen Durchschnitt, wozu eine höhere Nachfrage nach gewissen Gesundheitsdienstleistungen im Zuge der Pandemie bzw. Aufholeffekte beigetragen haben dürften. Im Januar 2021 bezogen allerdings nochmals fast 5 000 Erwerbstätige CEE, grösstenteils aufgrund von Quarantäne.

1.4.5 Finanzbranche

Bei der Wertschöpfungsentwicklung der Finanzbranche sind wenige offensichtliche Einflüsse der Pandemie sichtbar. Im 2. Quartal 2020 ging die Wertschöpfung leicht zurück, was v. a. auf die Kurskorrekturen an den Börsen sowie die Aufwertung des Schweizer Frankens zurückzuführen sein dürfte, welche die Erträge in Franken geschmälert hat. In den folgenden Quartalen konnte die Finanzbranche ihre Wertschöpfung dann spürbar erhöhen. 2021 lag sie rund 18 % über dem Vorkrisenniveau. Seit 2022 ging die Wertschöpfung deutlich zurück. Neben der Unsicherheit im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg und der Entwicklung bis zur Übernahme der Credit Suisse dürfte dies v. a. auf die internationale Normalisierung der Geldpolitik sowie die nominale Aufwertung des Schweizer Frankens zurückzuführen sein. Mitte 2023 lag die Wertschöpfung nahe dem Niveau von vor Ausbruch der Corona-Krise.

1.4.6 Industrie

In der Industrie (verarbeitendes Gewerbe) mussten angesichts des simultanen Einbruchs der globalen Wirtschaftsaktivität im ersten Halbjahr 2020 viele Schweizer Unternehmen deutliche Wertschöpfungsverluste hinnehmen. Besonders stark betroffen war die Uhrenindustrie, deren Exporte auch aufgrund wegfallender Veranstaltungen und ausgesetzter Reiseaktivitäten internationaler Touristen regelrecht einbrachen. Aber auch andere Bereiche wie die Metall- und die Textilindustrie verzeichneten sehr grosse Einbussen. Entsprechend stieg in diesen Branchen die abgerechnete Kurzarbeit stark an; mehr als die Hälfte der Belegschaft bezog im April 2020 KAE. Dagegen entwickelte sich die chemisch-pharmazeutische Industrie im Jahr 2020 stabil; die pharmazeutische Industrie weist im Allgemeinen eine geringe Konjunktursensitivität auf. Zudem war die Nachfrage nach gewissen pharmazeutischen Produkten während der Pandemie erhöht. Im Durchschnitt der gesamten Industrie bezog im April 2020 rund ein Drittel aller Beschäftigten KAE (Abbildung 19).

2021 stieg die Wertschöpfung in der Industrie stark an. Global und in der Schweiz war die Nachfrage nach Waren hoch, während die Inanspruchnahme von Dienstleistungen weiter eingeschränkt war. Des Weiteren wuchs die Pharmabranche stark. Hierzu trug auch die Niederlassung neuer Tochtergesellschaften ausländischer multinationaler Unternehmen in der Schweiz bei.[45] Vor dem Hintergrund des Kriegs in der Ukraine, der gestiegenen Energiepreise und der herausfordernden internationalen Konjunkturlage liess die Dynamik in der Industrie ab Anfang 2022 sukzessive nach, v. a. in den konjunkturexponierten Industriebereichen. Dennoch lag die Wertschöpfung der Industrie insgesamt im Jahr 2022 gut 25 % über dem Niveau vor der Corona-Krise, jene der chemisch-pharmazeutischen Industrie um mehr als 50 %.

1.4.7 Baugewerbe

Das Baugewerbe verzeichnete im ersten Halbjahr 2020 einen deutlichen Rückgang der Wertschöpfung. Der Rückgang dürfte u. a. auf Abstandsvorschriften sowie temporäre Baustellenschliessungen z. B. im Tessin zurückzuführen sein. Rund ein Viertel aller Beschäftigten bezog im April 2020 KAE. Die Arbeitslosigkeit stieg ausgehend von 3,7 % Ende Februar 2020 sprunghaft auf rund 6 % Ende April an. Ab dem

[45] Vgl. BFS (2023a)

Sommer 2020 war das Baugewerbe dann nur noch wenig von einschränkenden Massnahmen betroffen, KAE wurde nahezu keine mehr bezogen. Zudem stieg mit zunehmender Dauer der Pandemie die Nachfrage an, v. a. im Ausbaugewerbe, auch weil ein Teil der Bevölkerung wegen des Homeoffice mehr Zeit zu Hause verbrachte bzw. dem Wohnumfeld einen grösseren Stellenwert einräumte. 2021 ging die Arbeitslosenquote in der Branche deutlich zurück. Das Baugewerbe hatte neben den Lieferengpässen zunehmend gar mit Fachkräftemangel zu kämpfen, sodass die Produktion immer mehr angebotsseitig limitiert war. Angesichts anhaltender produktionsseitiger Engpässe sowie gestiegener Baupreise wurde 2022 der stärkste Rückgang der Wertschöpfung seit den 1990er-Jahren registriert.

1.5 Einkommen und Ersparnis der Haushalte

Die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte haben sich während der Pandemie in Summe solide entwickelt.[46] Im Jahr 2020 gingen die Lohn-, Vermögens- und Geschäftseinkommen im Zuge des wirtschaftlichen Einbruchs zwar stark zurück (Abbildung 23). Die monetären Sozialleistungen stiegen dagegen in historischem Ausmass an (Abbildung 24). Zurückzuführen ist dies v. a. auf die Leistungen der Arbeitslosenversicherung (inkl. KAE[47]) sowie die Zahlung von CEE[48]. Daneben zahlten die privaten Haushalte im Jahr 2020 weniger Steuern als im Jahr zuvor, was die Entwicklung der verfügbaren Einkommen stützte. Insgesamt stiegen die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte damit im Jahr 2020 um 12,7 Mrd. Franken an. In den Jahren 2021 und 2022 legten dann v. a. die Lohneinkommen aufgrund der wirtschaftlichen Erholung und des Beschäftigungswachstums wieder zu. Gleichzeitig bildeten sich die Stützungsmassnahmen zurück, und die Steuerzahlungen stiegen an.

Das real verfügbare Pro-Kopf-Einkommen der privaten Haushalte[49] – bereinigt um die Preis- und die Bevölkerungsentwicklung – wies im Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2022 eine Zunahme aus (Abbildung 25). Angesichts der rückläufigen Konsumausgaben (Abbildung 25) stieg die Sparquote von rund 20 % im Jahr 2019 auf mehr als 25 % im Jahr 2020 an (Abbildung 26).[50] Auch international wurden starke Anstiege der Sparquoten beobachtet. In den Jahren 2021 und 2022 ging die Sparquote in der Schweiz graduell zurück; anders als etwa in den USA dürfte sie aber auch 2023 nicht unter das Niveau vor der Pandemie gefallen sein.

[46] Die Daten zu den verfügbaren Einkommen sind nominal und liegen auf Jahresbasis bis 2022 vor (Quelle: BFS).

[47] Die KAE beträgt 80 % des ausgefallenen Einkommens. Für Geringverdiener wurde die KAE durch das Parlament rückwirkend auf 100 % erhöht. Daneben hat ein Teil der Arbeitgeber den Einkommensverlust der restlichen 20 % auf freiwilliger Basis ganz oder teilweise ausgeglichen.

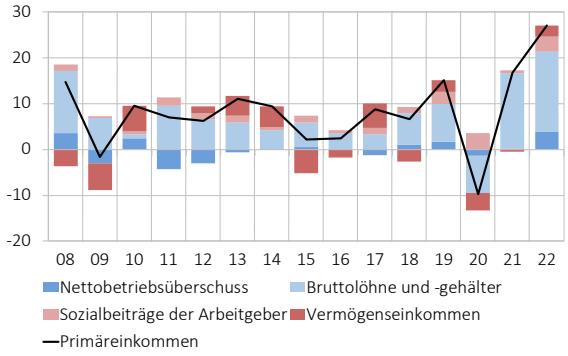
[48] Corona-Erwerbsersatz federte die finanziellen Einbussen ab, die bei Erwerbsausfall von Personen entstehen, die wegen Schutzmassnahmen zur Eindämmung des Coronavirus ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen oder erheblich einschränken mussten. Anspruchsberechtigt waren Selbstständigerwerbende bzw. Personen in arbeitgeberähnlicher Stellung mit einem Erwerbsausfall sowie Erwerbstätige in Quarantäne, Eltern mit Kindern, deren Fremdbetreuung nicht gewährleistet war, und besonders gefährdete Erwerbstätige. Siehe auch Kapitel 4.3.3.

[49] Real verfügbares Einkommen der privaten Haushalte pro Kopf, preisbereinigt mit dem Konsumdeflator.

[50] Sparquote berechnet als nicht gebundene Ersparnis relativ zum Nettoeinkommen (Quelle: BFS).

Abbildung 23: Primäreinkommen der privaten Haushalte und Komponenten

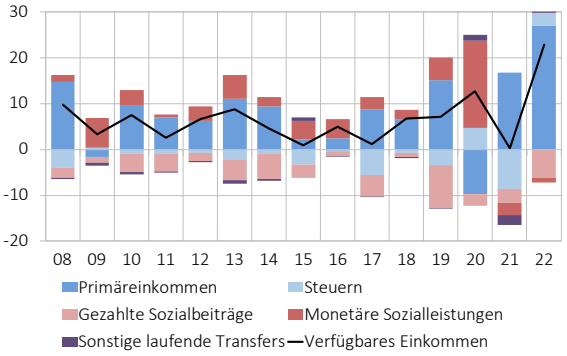
Veränderung ggü. Vorjahr, in Mrd. Franken



Quelle: BFS, Berechnungen SECO

Abbildung 24: Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte und Komponenten

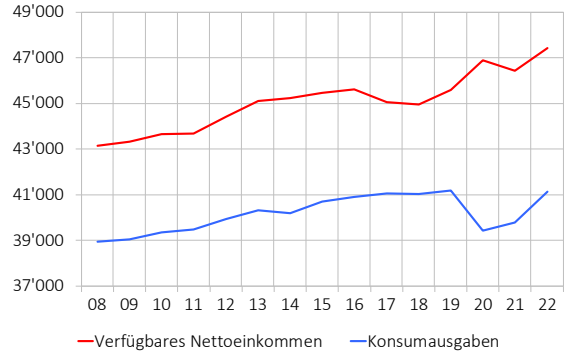
Veränderung ggü. Vorjahr, in Mrd. Franken



Quelle: BFS, Berechnungen SECO

Abbildung 25: Einkommen und Konsum

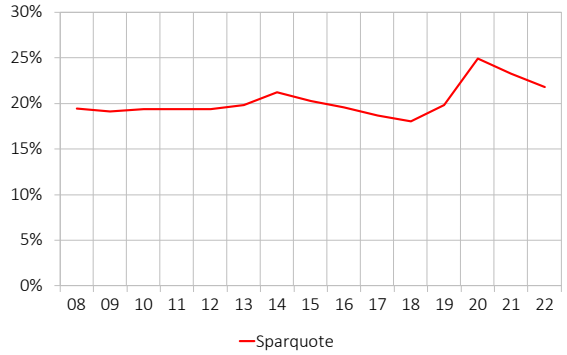
Niveau, pro Kopf, real in Franken (zu Preisen von 2020)



Quelle: BFS, Berechnungen SECO

Abbildung 26: Ersparnis

Sparquote der privaten Haushalte in %



Quelle: BFS

Während Einkommen und Ersparnis im Durchschnitt der Bevölkerung angestiegen sind, dürften die Entwicklungen im Einzelnen sehr unterschiedlich ausgefallen sein. Eine wissenschaftliche Auswertung der Umfragen des SOTOMO/SRF-Bevölkerungsmonitorings deutet darauf hin, dass v. a. Haushalte mit hohen Einkommen zusätzliche Ersparnisse gebildet haben dürften, während Haushalte mit tiefen Einkommen weniger sparen konnten als zuvor oder sogar auf ihre Ersparnisse zurückgreifen mussten.[51] Einerseits mussten Haushalte mit tiefen Einkommen relativ grössere Einkommenseinbussen hinnehmen als Haushalte mit hohen Einkommen, weil sie stärker von einer nachteiligen Entwicklung der Erwerbssituation wie Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit betroffen waren. Andererseits haben Haushalte mit tiefen Einkommen ihren Konsum weniger stark reduziert. So wurden zwar die Konsummöglichkeiten für alle Personen gleichermassen eingeschränkt. Allerdings wenden Haushalte mit tiefen Einkommen im Durchschnitt einen grösseren Anteil ihrer Ausgaben für Wohnen und Energie, aber auch Nahrungsmittel und Gesundheit auf, die nicht oder kaum von den Eindämmungsmassnahmen betroffen waren. Dagegen wenden Haushalte mit höheren Einkommen im Durchschnitt einen grösseren Anteil ihrer Ausgaben für die von den Massnahmen besonders eingeschränkten Konsumgruppen wie Reisen, Kultur, Freizeit und Restaurantbesuche auf als Haushalte mit tiefen Einkommen.[52]

[51] Vgl. Martínez/Kopp/Lalive/Pichler/Siegenthaler (2021)

[52] Genauere Angaben über die Entwicklung von Konsum, Einkommen und Ersparnis nach Einkommensklassen wird die Haushaltsbudgeterhebung (HABE) liefern. Die Publikation der Daten nach Einkommensklassen für den Zeitraum der Pandemie ist vom BFS für den Sommer 2024 vorgesehen.

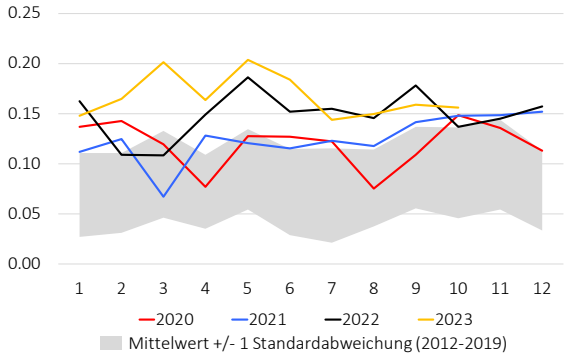
1.6 Konkurse von Unternehmen

Aufgrund des massiven wirtschaftlichen Einschnitts wurde v. a. zu Beginn der Corona-Krise eine Konkurswelle bei den Unternehmen befürchtet.[53] Das Risiko einer solch negativen Entwicklung war erhöht, die Unsicherheit gross. Die wirtschaftspolitischen Abfederungsmassnahmen trugen dazu bei, dass eine Konkurswelle ausblieb.

Während der Pandemie in den Jahren 2020 und 2021 bewegte sich die Anzahl der Konkurseröffnungen nahe beim historischen Mittel (Abbildung 27). Im Verlauf des Jahres 2022 erhöhte sich die Zahl der Konkurseröffnungen etwas. Auch im Jahr 2023 lag die Anzahl der Konkurseröffnungen über dem langfristigen Mittel. In der zweiten Hälfte des Jahres nahm sie aber nicht weiter zu und bewegte sich auf einem ähnlichen Niveau wie im Vorjahr. Bis Ende November wurden 2023 gemäss offiziellen Zahlen des «Schweizerischen Handelsamtsblatts» (SHAB) knapp 4 400 Konkursverfahren bei Kapitalgesellschaften (AG und GmbH) eröffnet. Dies sind rund 150 weniger als im Jahr zuvor. Aufgeschlüsselt nach Branchen, zeigt sich der leichte Rückgang hauptsächlich in der Industrie und im Handel. Im Gastgewerbe und in den weiteren Dienstleistungsbranchen wurden hingegen ähnlich viele Konkurse eröffnet wie im Jahr zuvor.

Abbildung 27: Konkurseröffnungen

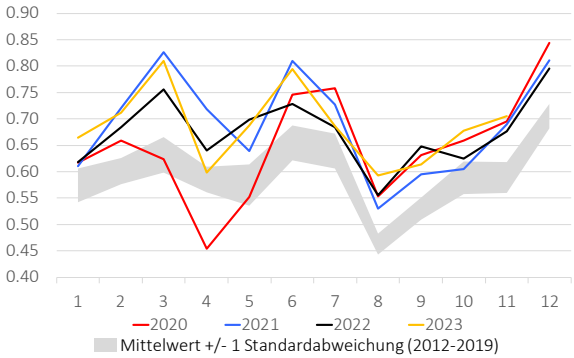
Vorläufige Konkursanzeigen und Konkurspublikationen, pro Monat, in % der Anzahl Unternehmen



Quellen: SHAB, BFS (STATENT), Berechnungen SECO

Abbildung 28: Neugründungen

Pro Monat, in % der Anzahl Unternehmen



Quellen: SHAB, BFS (STATENT), Berechnungen SECO

Das herausfordernde internationale Umfeld und die höheren Finanzierungskosten dürften sich in den vergangenen Quartalen bei gewissen Unternehmen ausgewirkt haben. Zudem ist im Nachgang von Wirtschaftskrisen mit einem gewissen Anstieg der Konkurse zu rechnen. Es gehen jedoch nicht nur mehr Firmen in Konkurs als in den letzten Jahren; auch die Neugründungen von Kapitalgesellschaften liegen weiterhin am oberen Rand des im historischen Mittel « üblichen » Bereichs (Abbildung 28). Damit präsentiert sich die Situation insgesamt positiver, als man ausschliesslich auf der Basis der Konkurszahlen vermuten könnte.

1.7 Staatsfinanzen

Um die volkswirtschaftlichen Kosten der Pandemie und der verordneten Eindämmungsmassnahmen zu begrenzen, ergriffen der Bund und die Kantone umfangreiche Gegenmassnahmen. Zu den wirtschaftlichen Massnahmen zählten ab Ende März 2020 die Bürgschaften für die Covid-Überbrückungskredite der Geschäftsbanken, um die Versorgung der Unternehmen mit Liquidität sicherzustellen; die Ausweitung der KAE und des CEE, um die Stellen und Einkommen zu erhalten, sowie ab Ende 2020 die Bun-

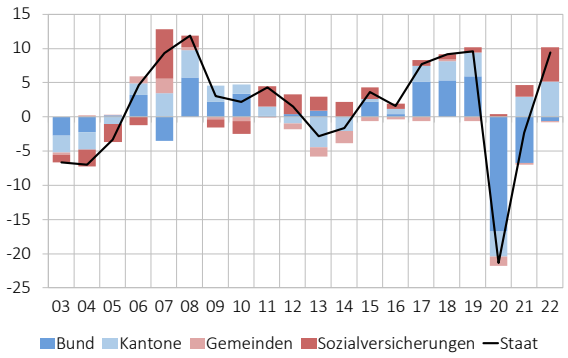
[53] Vgl. Bundesrat (2020f)

desbeteiligung an kantonalen Härtefallmassnahmen, um besonders betroffene Unternehmen zu unterstützen (vgl. Kapitel 4). Dazu kamen die gesundheitlichen Massnahmen wie die Versorgung mit Impfstoffen und Corona-Tests.

Entsprechend bedeutete die Covid-19-Pandemie für den Bund eine grosse finanzielle Belastung. Gemäss Bericht « Öffentliche Finanzen der Schweiz 2021–2024 »[54] trug in den Jahren 2020–2022 der Bund rund 82 % der Corona-bedingten Ausgaben, die Kantone 17 % und die Gemeinden 1 %. Auf Bundesebene gingen insbesondere im Jahr 2020 mit der wirtschaftlichen Rezession auch die Steuereinnahmen zurück,[55] sie erholten sich aber dank der raschen wirtschaftlichen Erholung wieder. Im Jahr 2021 erreichten die ordentlichen Einnahmen wieder das Niveau von 2019. Der temporäre Einbruch der Konsumsteuern (insb. Mehrwertsteuern) infolge des Rückgangs des nominalen Bruttoinlandprodukts entsprach den Erwartungen. Die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer (Einkommens- und Gewinnsteuer) waren hingegen nicht betroffen.

Abbildung 29: Finanzierungsergebnis des Staats

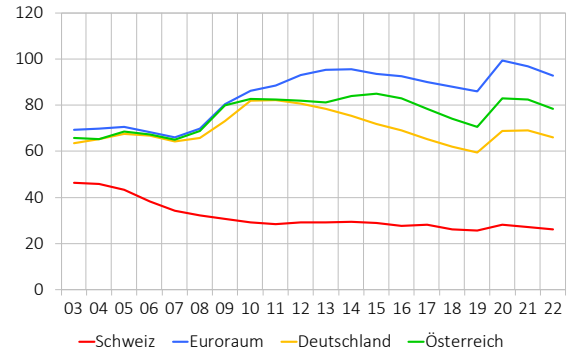
In Mrd. Schweizer Franken



Quelle: EFV (Finanzstatistik)

Abbildung 30: Staatsverschuldung

In % des BIP, Staatsschulden insgesamt (Maastricht-Definition)



Quelle: EFV (Finanzstatistik)

Die hohen Ausgaben verbunden mit dem Rückgang der Steuereinnahmen führten in den Jahren 2020 und 2021 zu grossen Finanzierungsdefiziten der öffentlichen Haushalte (Abbildung 29). Das Finanzierungsergebnis für den Gesamtstaat (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen) verzeichnete 2020 ein Defizit von 21 Milliarden. 2022 ergab sich wieder ein gesamtstaatlicher Finanzierungsüberschuss. Dazu trugen insbesondere das solide Steuerwachstum auf Kantonsebene, die sehr hohe Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und der Rückgang der Covid-bedingten Ausgaben bei.

Die Finanzierungsdefizite gehen einher mit einer entsprechenden Schuldenzunahme. Beim Bund stiegen die Nettoschulden zwischen 2019 und 2022 von 103 auf 139 Milliarden Franken an.[56] Der Bund will die Corona-bedingte Verschuldung wieder ausgleichen (vgl. Art. 17*e* des Finanzhaushaltgesetzes[57]).[58]

[54] Vgl. EFV (2023) Seite 10

[55] Der stärkste Rückgang fand bei der Verrechnungssteuer statt. Ein Grund dafür ist die 2020 in Kraft getretene Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF).

[56] Vgl. EFV-Datenportal: https://www.data.finance.admin.ch/superset/dashboard/bundeshaushalt (Stand: 01.04.2024)

[57] SR **611.0**

[58] Vgl. Bundesrat (2022d)

Dafür verwendet werden die Zusatzausschüttungen der SNB sowie die strukturellen Finanzierungsüberschüsse.

Beim Gesamtstaat stieg die Verschuldung gemäss Maastricht-Definition zwischen 2019 und 2022 von 183 auf 204 Milliarden. Die Schuldenquote der Schweiz ist ebenfalls angestiegen: von 25,6 % (2019) auf 28,2 % (2020) des nominalen Bruttoinlandprodukts. Seither nimmt sie wieder ab; 2022 dürfte sie bei 26,2 % gelegen haben (Abbildung 30).[59] Im Vergleich zu Deutschland, den USA und dem Euroraum liegt die Schuldenquote der Schweiz auf tiefem Niveau und stieg während der Corona-Pandemie auch deutlich weniger stark an. Der geringere Anstieg ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Einbruch der inländischen Wirtschaftsleistung in der Schweiz vergleichsweise gering war und sich die Wirtschaft rasch wieder erholte.

1.8 Lieferengpässe und Inflation

Pandemiebedingte Produktionsunterbrechungen in verschiedenen Ländern führten im ersten Halbjahr 2020 zu einem deutlichen Rückgang der globalen Industrieproduktion. Gleichzeitig kam es zu Störungen der Transporte, z. B. zu Staus vor Containerhäfen, da die Schiffe wegen Personalmangel und Hygienevorschriften nicht wie gewohnt be- und entladen werden konnten. Die Konsumnachfrage zog nach der Lockerung der Eindämmungsmassnahmen und angesichts der stark abgefederten Einkommensausfälle im Sommerhalbjahr 2020 in vielen Ländern rapide an. Die durch die Pandemie geänderten Lebensumstände (z. B. Homeoffice) sowie die teilweise stark eingeschränkte Verfügbarkeit gewisser Dienstleistungen (z. B. Reisen, Restaurants und Veranstaltungen) führten global zu einer Verschiebung der Nachfrage hin zu mehr Warenkonsum (z. B. Elektronik, Einrichtungsgegenstände). Die globalen Lieferketten konnten mit der Nachfrage nicht Schritt halten. Es kam international zu zunehmenden Lieferengpässen (Abbildung 31), u. a. bei wichtigen Vorprodukten.[60] International hemmte dies die Industrieproduktion und trug zu kräftigen Preisanstiegen bei.

Auch die Unternehmen in der Schweiz waren von Lieferengpässen und steigenden Preisen betroffen. Mitte 2021 erreichten die Komponenten « Lieferfristen » und « Einkaufspreise » der monatlichen Umfrage bei den Einkaufsmanagern (PMI) so hohe Werte wie noch nie seit Beginn der Umfrage 1995 (Abbildung 32).

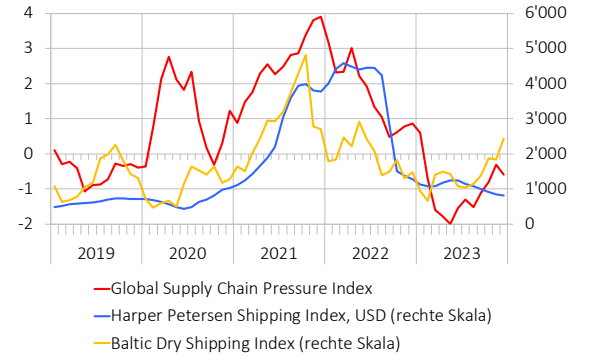
Angesichts der starken Nachfrage überwälzten die Unternehmen vielerorts die gestiegenen Transportkosten und Einkaufspreise zunehmend auf die Konsumenten und Konsumentinnen. In den USA, wo die Nachfrage zusätzlich durch umfangreiche Fiskalpakete gestützt wurde, stieg die Inflation bereits im Jahr 2021 auf hohe 4,7 % an, im Euroraum auf 2,6 %. Mit dem Krieg in der Ukraine stiegen 2022 die Energiepreise massiv an, v. a. jene für Gas und Strom in Europa, aber auch für Erdöl und andere Rohstoffe. In der Summe führte dies international zu Inflationsraten, wie sie seit den 1970er-Jahren nicht mehr beobachtet wurden (Abbildung 33). In den USA lag die Inflation im Jahresdurchschnitt 2022 bei 8,0 %, im Euroraum stieg sie sogar auf 8,4 % an.

In der Schweiz stieg die Inflation ebenfalls an. Im Vergleich zum Ausland blieb der Preisauftrieb allerdings moderat. 2022 erreichte die Inflation 2,8 %, nach 0,6 % im Vorjahr. Dass die Inflation in der Schweiz nicht stärker angestiegen ist, ist auf (1) den geringeren Energieanteil im Schweizer Warenkorb, (2) die geringere Energieintensität der Schweizer Wirtschaft, (3) eine starke nominale Aufwertung des Schweizer Frankens zurückzuführen (Abbildung 34).

[59] Vgl. EFV-Datenportal: https://www.data.finance.admin.ch/superset/dashboard/finanzstatistik_international/ (Stand: 01.04.2024)

[60] Vgl. SECO (2021e)

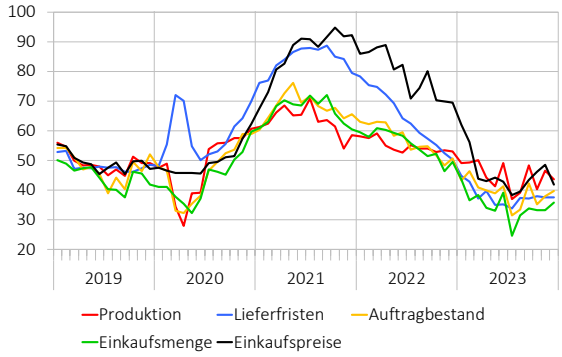
Abbildung 31: Lieferengpässe, Transportkosten



Quellen: FRBNY, Harper Petersen & Co, Baltic Exchange

Abbildung 32: PMI Industrie Schweiz[61]

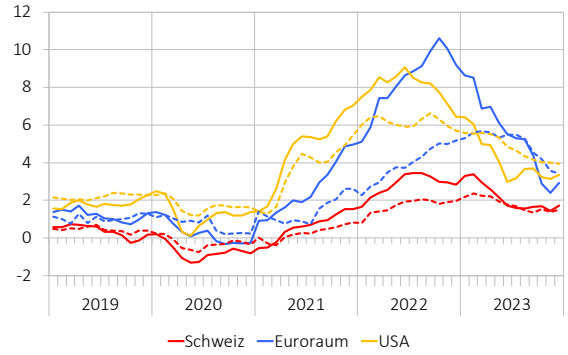
Subkomponenten, saisonbereinigt



Quelle: Procure / UBS

Abbildung 33: Inflation, ausgewählte Länder

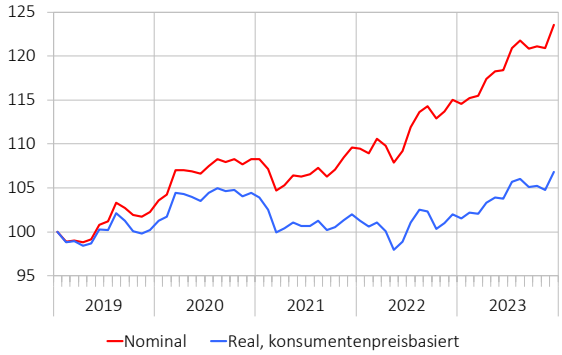
Gegenüber dem Vorjahresmonat, in %;
gestrichelt: jeweilige Kerninflation



Quellen: BFS, Eurostat, U.S. BLS

Abbildung 34: Aussenwert Schweizer Franken

Handelsgewichtete Wechselkursindizes (Januar 2019 = 100)



Quelle: SNB

[61] 50 Punkte = Wachstumsschwelle, ein Indexstand darunter signalisiert eine Kontraktion, ein Indexstand darüber zeigt eine Expansion an.

2 Massnahmen zur Eindämmung des Coronavirus

Der Bundesrat verfolgte bei der Bewältigung der Covid-19-Epidemie das übergeordnete Ziel, die Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz zu schützen und die negativen gesundheitlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie so weit wie möglich zu minimieren.

In der Schweiz wurde das neuartige Coronavirus Sars-CoV-2 zum ersten Mal am 25. Februar 2020 nachgewiesen. Drei Tage später, am 28. Februar 2020, rief der Bundesrat die « besondere Lage » gemäss EpG aus und beschloss erste Massnahmen, um die Ausbreitung des Virus zu verhindern. Am 16. März 2020 stufte der Bundesrat die Situation in der Schweiz aufgrund der stark angestiegenen Fallzahlen als « ausserordentliche Lage » gemäss EpG ein und verschärfte die Massnahmen zur Bekämpfung des Virus. Zudem beschloss er zur Unterstützung der zivilen Behörden, insbesondere im Gesundheitswesen, einen befristeten Assistenzdienst der Armee.[62] Der Bundesrat war von Anfang an bestrebt, ein möglichst gutes Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen der Eindämmungsmassnahmen zu gewährleisten. In der frühen Phase der Pandemie, als die Unsicherheit bezüglich der Übertragungswege von Covid-19 und der Sterblichkeit gross war, stand der Schutz der öffentlichen Gesundheit deutlich im Vordergrund. Der Fokus war darauf gerichtet, die Bevölkerung, insbesondere besonders gefährdete Personen, zu schützen, die weitere Ausbreitung der Krankheit zu verlangsamen und das Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu bewahren. Im Rahmen des Assistenzdiensts unterstützte die Armee die Spitaleinrichtungen bei der Grundpflege und beim Transport von infektiösen Patientinnen und Patienten. Mangels wirksamer pharmazeutischer Massnahmen (Medikamente, Impfung) wurden weitgehende nicht pharmazeutische Massnahmen verordnet; z. B. Veranstaltungsverbote, temporäre Schliessungen von Betrieben; eine Chronologie der getroffenen Massnahmen findet sich in Tabelle 1. Zur Minimierung des damit verbundenen wirtschaftlichen Schadens wurden bereits im März 2020 ausserordentliche wirtschaftliche Abfederungsmassnahmen eingeführt (vgl. Kapitel 4).

Für die Beurteilung der volkswirtschaftlichen Effekte der Corona-Krise stützte sich der Bundesrat v. a. auf Analysen und Einschätzungen des SECO. So wurden z. B. im Frühjahr 2020 die Konjunkturprognosen der Expertengruppe des Bundes mehrfach aufdatiert bzw. mit Konjunkturszenarien ergänzt, denen insbesondere unterschiedliche pandemische Verläufe zugrunde lagen. Für die Einschätzung der epidemiologischen Lage befand sich das SECO in einem regelmässigen Austausch mit dem bei der Pandemiebekämpfung federführenden Bundesamt für Gesundheit.

Am 13. März 2020 setzte der Bundesrat eine interdepartementale Taskforce « Covid-19 und Wirtschaft » unter der Leitung des SECO ein. In der Taskforce wurden alle gewichtigen finanz- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen diskutiert und aufeinander abgestimmt. Damit wurde die Koordination aller in diesem Zeitraum vorbereiteten und ergriffenen Massnahmen sichergestellt. Angesichts des Übergangs von der ausserordentlichen zurück in die besondere Lage und der planmässig verlaufenden Arbeiten zur Überführung einzelner Massnahmen in ordentliches Recht konnte die interdepartementale Taskforce « Covid-19 und Wirtschaft » im Sommer 2020 formell aufgelöst werden.

Das SECO berief Ende März 2020 zudem einen akademischen Beirat ein, der dem SECO bis Anfang Juli 2020 bei der Analyse möglicher Massnahmen zur Konjunkturstabilisierung beratend zur Seite stand. Damit war bereits in einer frühen Phase der Pandemie ein Austausch mit anerkannten Expertinnen und Experten aus der Hochschul- und Forschungslandschaft sichergestellt. Im späteren Verlauf der Pandemie fand ein regelmässiger Austausch zwischen Vertretern des SECO und der Ökonomengruppe der Swiss National Covid-19 Science Task Force (STF) statt.

[62] Im Rahmen der Covid-19-Pandemie beschloss der Bundesrat drei Assistenzdienste (06. 03. 2020–30. 06. 2020 / 04. 11. 2020–31. 03. 2021 / 07. 12. 2021–31. 03. 2022) zur Unterstützung der zivilen Behörden. Die Aufgaben der Armee bestanden darin, den zivilen Spitaleinrichtungen bei der Grundpflege zu helfen und sie beim Impfen zu unterstützen, infektiöse Patientinnen und Patienten zu transportieren, die kantonalen Polizeikorps zu entlasten und die Eidgenössische Zollverwaltung zu unterstützen.

Die Beurteilung der volkswirtschaftlichen Effekte der Pandemie sowie der Eindämmungsmassnahmen fand oft unter grossem Zeitdruck statt und war äusserst anspruchsvoll. Zum einen lagen und liegen viele statistische Daten nicht in der Granularität vor, die für eine präzise Abschätzung erforderlich gewesen wäre. Zum anderen war die Beurteilung der indirekten Betroffenheit einzelner Branchen und Unternehmen im beispiellosen Umfeld der Pandemie schwierig.

Bereits früh nach der Verschärfung der Massnahmen in der ausserordentlichen Lage gemäss EpG im Frühjahr 2020 hatte sich der Bundesrat mit der Frage beschäftigt, welche Massnahmen wann gelockert werden könnten. Dabei musste er ein risikobasiertes Vorgehen wählen. Zu schnelle Öffnungen hätten zu neuerlichen Infektionswellen führen können, die eine erneute Verschärfung der Eindämmungsmassnahmen erfordert hätten.[63] Die Herausforderung bestand darin, dass sich die Auswirkungen von Verschärfungen bzw. Lockerungen von Eindämmungsmassnahmen auf die Fallzahlen, Hospitalisierungen oder auch Todesfälle erst mit Verzögerungen zeigten.[64] Der Bundesrat stützte sich daher auf epidemiologische Modellrechnungen. Die weitere Entwicklung liess sich nie mit absoluter Sicherheit prognostizieren (Verhalten der Bevölkerung, Veränderung des Virus, Saisonalität des Virus etc.). Aus diesen Gründen erfolgten die Verschärfungs- und Lockerungsschritte im Verlauf der Pandemie jeweils zeitlich gestaffelt.

Mit diesem Vorgehen gelang es, im ersten Halbjahr 2020 ein wiederholtes Hochfahren und Schliessen der Wirtschaft, das mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden gewesen wäre, zu vermeiden. Im 2. Quartal 2020 wurden die Schulen, Geschäfte und Betriebe in der Schweiz vergleichsweise früh wieder geöffnet. Damit setzte eine starke wirtschaftliche Erholung ein, die dazu beitrug, dass der ökonomische Verlust für die Schweiz geringer war als in den meisten anderen Ländern (vgl. Abschnitt 1.3). Im Sommer 2020 waren nur noch wenige Eindämmungsmassnahmen in Kraft.

Mit der Rückkehr in die besondere Lage am 19. Juni 2020 ging die Verantwortung für die Massnahmen grundsätzlich wieder auf die Kantone über. Artikel 6 Absatz 2 EpG regelt, welche Massnahmen der Bundesrat nach Anhörung der Kantone in besonderen Lagen anordnen kann. Entsprechend konsultierte der Bundesrat die Kantone im Hinblick auf die Massnahmen im Rahmen der Covid-19-Pandemie.[65]

Nach der ersten Welle war es das Ziel, auf erneute starke Eingriffe analog jenen der ersten Pandemiewelle zu verzichten. Durch die verschiedenen Forschungsergebnisse (siehe Kasten « Schnell wachsender Wissensstand » weiter unten) nahm das Wissen über die Wirksamkeit und die Kosten der unterschiedlichen Massnahmen zur Eindämmung des Virus mit der Zeit zu. Im Herbst 2020 wurde der Fokus zunächst auf Massnahmen mit vergleichsweise geringen volkswirtschaftlichen Kosten gerichtet, wie Hygienemassnahmen und « Social Distancing ». Auch die breite Übernahme von Kosten[66] für Tests auf Sars-CoV-2 durch den Bund im Laufe der Pandemie verfolgte das Ziel, die volkswirtschaftlichen Kosten für die Viruseindämmung tief zu halten.

[63] Vgl. STF (2020a)

[64] Vgl. STF (2020b)

[65] Vgl. https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/gesetze-und-bewilligungen/gesetzgebung/gesetzgebung-mensch-gesundheit/gesetzgebung-covid-19/konsultation-kantone.html (Stand: 02.05.2024)

[66] Die Ausgaben für die Kostenübernahme der Tests waren beträchtlich. Beim Bund beliefen sie sich in der Summe auf 3,0 Mrd. Franken. Allerdings leisteten die Tests einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung von Betriebsschliessungen. Im ersten Halbjahr 2020, als besonders weitgehende Eindämmungsmassnahmen getroffen wurden, dürften die volkswirtschaftlichen Einbussen bei einer Grössenordnung von 18,4 Mrd. Franken gelegen haben, vgl. Abbildung 4.

Schnell wachsender Wissensstand

Innerhalb von wenigen Monaten nach Beginn der Pandemie entstand eine breite Literatur, welche sich mit den Auswirkungen einzelner Massnahmen und Massnahmenbündel beschäftigte. Der Wissensstand veränderte sich schnell.

Eine zentrale Rolle zur Wissensgenerierung kam dabei der Swiss National Covid-19 Science Task Force[67] (STF) zu, die sich aus einem breiten interdisziplinären Gremium an Wissenschaftlern zusammensetzte und während der Covid-19-Pandemie die Politik über den Stand der Wissenschaft beriet.[68] Eine zentrale Aufgabe der STF war es, Strategien zur Pandemiebewältigung mit deren Vor- und Nachteilen aufzuzeigen sowie Massnahmen zu evaluieren. Die STF erarbeitete 96 Policy Briefs, 34 Wissenschaftliche Updates und 46 Epidemiologische Updates. Diese Publikationen analysierten ein breites wissenschaftliches und häufig interdisziplinäres Spektrum an aktuellen Themen im Zusammenhang mit Covid-19.

Das BAG finanzierte zudem zahlreiche Forschungsprojekte mit, die wesentlich zu einem besseren Verständnis des neuen Virus beitrugen,[69] darunter Untersuchungen zu Übertragungswegen von Covid-19, Infektionsherden und neuen Virusvarianten. Das SECO liess bereits im Frühling 2020 eine Übersichtsstudie zur Wirksamkeit und zu den Kosten von Eindämmungsmassnahmen verfassen.[70] Im Sommer 2021 wurden darauf aufbauend im Rahmen einer Metaanalyse Fragen zur optimalen Interventionsebene der Massnahmen untersucht.[71]

Mit den stark steigenden Fallzahlen im Winter 2020/2021 (Abbildung 35, Abbildung 36) wurden erneut starke Einschränkungen mit bedeutenden wirtschaftlichen Auswirkungen beschlossen. Die Massnahmen wurden sukzessive verstärkt. Bei den Schliessungen[72] wurde auf die besonders kontaktintensiven Bereiche wie das Gastgewerbe (Bars, Diskotheken und Restaurants) sowie Kultur- und Sporteinrichtungen fokussiert, wo auf Basis des damaligen Wissensstands ein relativ grosser Effekt auf die Virusverbreitung und die Ansteckungszahlen erwartet werden konnte.[73] Angesichts neuer, ansteckenderer Virusvarianten wurden schliesslich eine Homeoffice-Pflicht sowie die Schliessung[74] von Läden für Güter

[67] (Stand: 02.05.2024)

[68] Die GPK hat die Rolle der Wissenschaft bei der Bewältigung der Covid-19-Pandemie evaluieren lassen. In ihrem Bericht von Juli 2023 hält die GPK fest, dass die Nutzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse durch die Bundesbehörden verbessert werden muss (vgl. Parlament (2023a), Parlament (2023b)). Der Bundesrat hat die Empfehlungen der GPK entgegengenommen und will die Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse verstärken (vgl. Bundesrat (2023b)).

[69] https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/publikationen/forschungsberichte/forschungsberichte-uebertragbare-krankheiten/forschung-wissenschaft-covid-19.html (Stand: 02.05.2024)

[70] Rutz/Mattmann/Crede/Funk/Siffert/Häner (2020)

[71] Rutz/Mattmann/Funk/Jeandupeux (2021)

[72] Gemäss Art. 5*a* Abs. 1, Art. 5*d* und Art. 6 Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage; Fassung gemäss Ziff. I der Version vom 18. Dezember 2020 (Massnahmenverschärfung Dezember), in Kraft vom 22. Dezember 2020 bis zum 22. Januar 2021 (AS **2020** 5813)

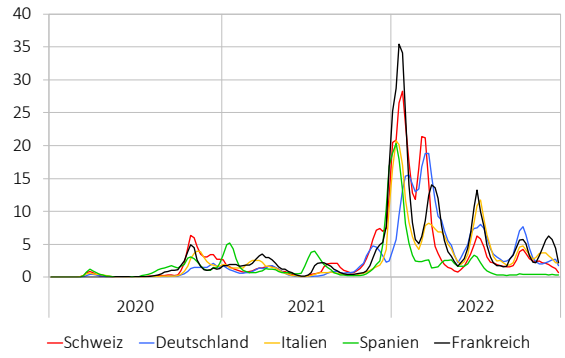
[73] Bundesrat (2020l), Bundesrat (2020n)

[74] Gemäss Art. 5*e* Abs. 1 Covid-19-Verordnung besondere Lage; eingefügt durch Ziff. I der Version vom 13. Januar 2021 (weitere Massnahmenverschärfungen), in Kraft vom 18. Januar 2021 bis zum 28. Februar 2021 (AS **2021** 7)

des nicht täglichen Bedarfs beschlossen.[75] Hingegen wurde von erneuten landesweiten Schulschliessungen, wie sie z.B. in Deutschland umgesetzt wurden, abgesehen. Ab März 2021 erfolgten risikobasierte Lockerungen der Eindämmungsmassnahmen.[76]

Abbildung 35: Covid-19-Neuerkrankungen[77]

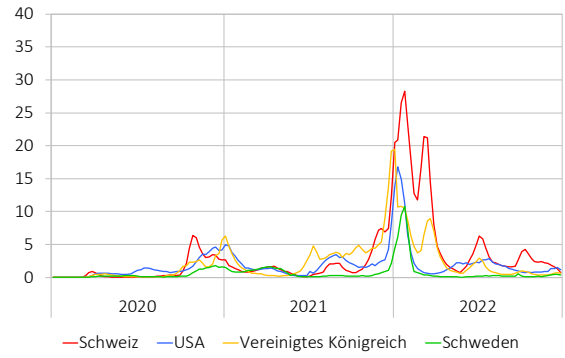
Bestätigte wöchentliche Neuansteckungen pro 1000 Einwohner



Quellen: WHO, US Census Bureau, BFS

Abbildung 36: Covid-19-Neuerkrankungen

Bestätigte wöchentliche Neuansteckungen pro 1000 Einwohner



Quellen: WHO, US Census Bureau, BFS

Die Entwicklung der Impfstoffe gegen das Virus veränderte die Ausgangslage massgeblich. Der Bundesrat war bestrebt, der ganzen Bevölkerung möglichst rasch Zugang zur Impfung zu gewährleisten. Im Mai 2021, während der Impfkampagne, verabschiedete der Bundesrat anhand eines 3-Phasen-Modells einen strategischen Weg, um eine zeitnahe Normalisierung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens zu erreichen.[78] Im Konzeptpapier zum 3-Phasen-Modell[79] äusserte der Bundesrat, unter Vorbehalt von noch nicht absehbaren Entwicklungen, den Standpunkt, dass nach der Impfung sämtlicher impfwilligen Personen starke gesellschaftliche und wirtschaftliche Einschränkungen nicht mehr zu rechtfertigen seien.

Die Impfung konnte eine Ansteckung zwar nicht verhindern, reduzierte jedoch massgeblich das Risiko von schweren Krankheitsverläufen und hatte damit deutlich weniger Todesfälle zur Folge (Abbildung 37, Abbildung 38). Die zunehmende Immunität der Bevölkerung durch bereits durchgemachte Erkrankungen wirkte zusätzlich dämpfend auf das Infektionsgeschehen. Schliesslich dominierte ab Januar 2022 die Omikron-Variante das Infektionsgeschehen. Diese hatte zwar eine höhere Übertragbarkeit als die Vorgängervarianten und trat zu einem Zeitpunkt auf, als das Gesundheitssystem bereits durch die Delta-Variante stark belastet war. Sie führte aber – wie sich mit der Zeit herausstellte – zu weniger schweren Krankheitsverläufen. Die im Herbst/Winter 2021/2022 ergriffenen Massnahmen waren wirtschaftlich weitaus weniger einschneidend als jene in der frühen Phase der Pandemie.

[75] Bundesrat (2021a)

[76] Bundesrat (2021e)

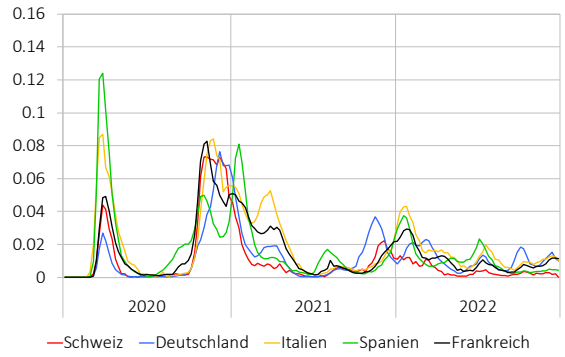
[77] WHO-Covid-19-Daten: Vom 31. Dezember 2019 bis zum 21. März 2020 sammelte die WHO die Zahl der bestätigten Covid-19-Fälle und -Todesfälle durch offizielle Mitteilungen im Rahmen der Internationalen Gesundheitsvorschriften (IHR, 2005), ergänzt durch die Überwachung der offiziellen Websites der Gesundheitsministerien und deren Konten der sozialen Medien. Ab dem 22. März 2020 wurden die globalen Daten über regionsspezifische Dashboards der WHO und/oder täglich an das WHO-Hauptbüro gemeldete aggregierte Zähldaten zusammengestellt. Um die Entwicklung vergleichbar zu machen, werden die Zahlen durch die Grösse der Bevölkerung geteilt.

[78] Bundesrat (2021e), Bundesrat (2021h)

[79] EDI (2021)

Abbildung 37: Covid-19-Todesfälle[80]

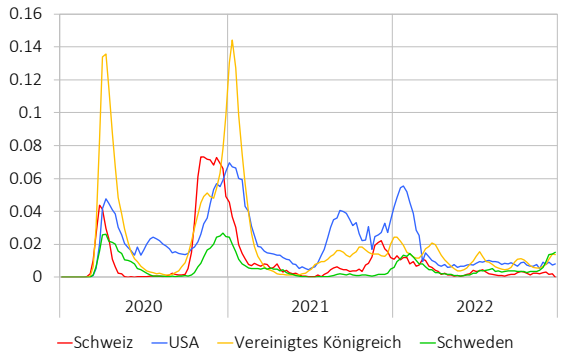
Bestätigte wöchentliche Todesfälle pro 1000 Einwohner



Quellen: WHO, US Census Bureau, BFS

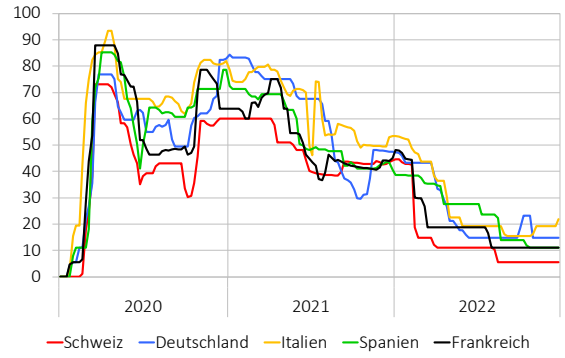
Abbildung 38: Covid-19-Todesfälle

Bestätigte wöchentliche Todesfälle pro 1000 Einwohner



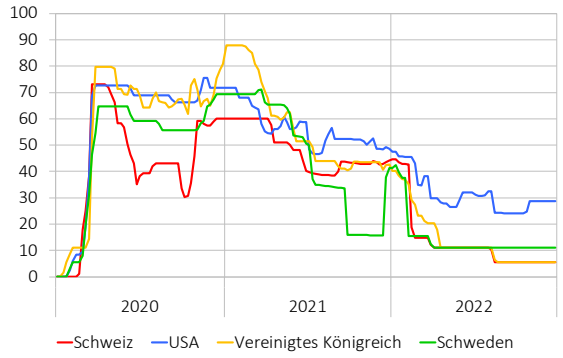
Quellen: WHO, US Census Bureau, BFS

Abbildung 39: Covid-19 Stringency-Index[81]



Quelle: Oxford COVID-19 Government Response Tracker

Abbildung 40: Covid-19 Stringency-Index



Quelle: Oxford COVID-19 Government Response Tracker

Aus volkswirtschaftlicher Sicht lässt sich rückblickend festhalten, dass die BIP-Verluste jeder Pandemiewelle über den Verlauf der Pandemie abnahmen. Einerseits passten sich Unternehmen und Haushalte an, indem z. B. alternative Vertriebskanäle ausgebaut und betriebliche Schutzkonzepte errichtet wurden und die Arbeit im Homeoffice zur weitgehenden Normalität wurde. Andererseits wurden sukzessive gezieltere und weniger einschneidende Eindämmungsmassnahmen verfügt. Gewisse Sektoren, wie das

[80] Die Zählungen beziehen sich auf im Labor bestätigte Fälle und Todesfälle auf der Grundlage der WHO-Falldefinitionen, sofern nicht anders angegeben, und umfassen sowohl inländische als auch repatriierte Fälle. Fallerkennung, Definitionen, Teststrategien, Meldepraxis und Verzögerungszeiten (z. B. Zeit bis zur Fallmeldung und Zeit bis zur Meldung von Todesfällen) unterscheiden sich von Land zu Land, von Gebiet zu Gebiet. Diese und andere Faktoren beeinflussen die vorgelegten Zählungen, wobei die tatsächliche Zahl der Fälle und Todesfälle unter- oder überschätzt wird und die Daten auf globaler Ebene mit unterschiedlicher Verzögerung wiedergegeben werden. Alle Daten beziehen sich auf das Datum der Meldung und nicht auf das Datum des Auftretens der Symptome.

[81] Der Stringency Index ist ein zusammengesetztes Mass, das auf Indikatoren basiert, darunter Schulschliessungen, Arbeitsplatzschliessungen und Reiseverbote, skaliert auf einen Wert von 0 bis 100 (100 = am strengsten).

Gastgewerbe oder die Unterhaltungsindustrie, waren aber bis zum Ende der Pandemie wiederholt grossen Einschränkungen ausgesetzt. Diese Sektoren haben über einen längeren Zeitraum und im Ausmass erheblichere Einbussen erlitten als andere Wirtschaftsbereiche.

Im internationalen Vergleich wurden in der Schweiz weniger einschneidende Massnahmen getroffen bzw. die stärksten Eingriffe über eine weniger lange Zeit beibehalten. Beispielsweise wurde im Unterschied zu vielen anderen europäischen Ländern zu keinem Zeitpunkt eine Ausgangssperre verfügt. Auch die Schliessung von Schulen, die international im Rückblick kritisch bewertet wird,[82] war auf eine verhältnismässig kurze Zeit begrenzt.[83] Dies wird auch an den Stringency-Indikatoren deutlich, welche den Restriktionsgrad der verschiedenen Massnahmen zusammenfassen und so verschiedene Massnahmenpakete international und über die Zeit vergleichbar machen (Abbildung 39, Abbildung 40).[84]

Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz

Ausgangslage und gesetzliche Grundlagen

Arbeitgeber sind gemäss Artikel 6 Absatz 1 des Arbeitsgesetzes[85] verpflichtet, zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer alle Massnahmen zu treffen, die nach der Erfahrung notwendig, nach dem Stand der Technik anwendbar und den Verhältnissen des Betriebs angemessen sind. Dazu gehört auch das Treffen von Massnahmen zum Schutz vor übertragbaren Krankheiten wie Covid-19. Über die spezifische Pandemie-Gesetzgebung wurden der Koordinationsauftrag der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) und die Verteilung ihrer finanziellen Mittel über den Unfallversicherungsbereich auf den allgemeinen Gesundheitsschutz gemäss Arbeitsgesetz ausgeweitet. Die Oberaufsicht wurde dabei dem SECO übertragen, welches damit temporär auch die Durchführungsorgane des Unfallversicherungsgesetzes, namentlich der Suva, beaufsichtigte.

Wissenschaftliche Unterstützung und Koordination

Am Anfang der Pandemie wurden zusammen mit dem BAG Schutzkonzepte für verschiedene Szenarien erarbeitet, um in essenziellen Berufen den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmenden und den Schutz der Bevölkerung vor Infektionen sicherzustellen. Dazu gehörten auch der Schutz von besonders gefährdeten Personen, gemäss der Covid-19-Verordnung 2, sowie der Sonderschutz von Schwangeren, Stillenden und Jugendlichen im Rahmen des Arbeitsgesetzes. Daraufhin wurden verschiedene Hilfsmittel (z. B. Merkblätter) zur Sensibilisierung und Orientierung der Arbeitgebenden publiziert, um die Massnahmen des BAG am Arbeitsplatz umzusetzen (z. B. Abstandhalten, Lüftung, Desinfektionsmittel). So wurde

[82] Betthäuser/Bach-Mortensen/Engzell (2023) untersuchen in einer Metastudie den Einfluss der Corona-Pandemie auf den Lernerfolg von Schulkindern. Sie finden, dass Schülerinnen und Schüler während der Pandemie mehr als ein Drittel eines Schuljahres an Lernfortschritt verpasst haben. In der Metastudie wurden 42 Studien mit Daten aus 15 Ländern berücksichtigt (Australien, Belgien, Brasilien, Kolumbien, Dänemark, Deutschland, Italien, Mexiko, die Niederlande, Südafrika, Spanien, Schweden, die Schweiz, das Vereinigte Königreich und die USA).

[83] Im Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis 20. Mai 2021 waren in der Schweiz die Primar- und Sekundarschulen jeweils während 34 Tagen geschlossen. In Frankreich waren die Schulen im selben Zeitraum etwa gleich lang geschlossen (Primarschule: 34 / Sekundarschule: 44). In den anderen Nachbarländern Österreich (Primarschule: 74 / Sekundarschule: 74), Deutschland (Primarschule: 64 / Sekundarschule: 85) und Italien (Primarschule: 60 / Sekundarschule: 90) dagegen deutlich länger. Vgl. OECD (2021b).

[84] Zudem stand die Schweizer Bevölkerung gemäss Umfragen mehrheitlich hinter der vom Bundesrat verfolgten Pandemiestrategie, vgl. SOTOMO (2022).

[85] SR **822.11**

u. a. für Fachpersonen ein Merkblatt zur Lüftung[86] gegen die Übertragung von Krankheitserregern erstellt sowie ein Hilfsmittel zur Berechnung der Infektionswahrscheinlichkeit in Innenräumen auf Basis von verschiedenen Szenarien veröffentlicht.

Zusammenarbeit mit Sozialpartnern und Branchenverbänden

Eine wichtige Rolle kam der sozialpartnerschaftlichen Zusammenarbeit zu. In wöchentlichem Abstand oder in dringenden Fällen sprach sich das SECO mit den Sozialpartnern ab (Telefonkonferenzen). Dadurch konnten neue Präventionsmassnahmen, Anforderungen oder Hilfsmittel über deren Kanäle schnell und zielgerecht in die Betriebe getragen werden.

Vollzug, Hilfsmittel und Kommunikation

Wie obenstehend erwähnt wurden der Vollzug der Schutzmassnahmen und die Kontrolle der Umsetzung der Schutzkonzepte durch das SECO koordiniert. Es fanden regelmässige Telefonkonferenzen zwischen den Vollzugsbehörden statt. Daneben wurden auch Hilfsmittel für die vor Ort tätigen Inspektorinnen und Inspektoren erarbeitet, welche dem einheitlichen Vollzug dienten.

Tabelle 1: Chronologie der Eindämmungsmassnahmen[87] in der Schweiz (ohne kantonale Massnahmen)

Datum des Inkrafttretens	Massnahmen
28.02.20	Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 1 000 Personen.
13.03.20	Verbot von öffentlichen und privaten Veranstaltungen mit über 100 Personen. Restaurations- und Barbetriebe dürfen einschliesslich Personal nicht mehr als 50 Personen aufnehmen. Verweigerung der Einreise von Personen aus einem Risikoland oder einer Risikoregion, sofern sie nicht bestimmte Voraussetzungen erfüllen.
16.03.20	Verbot von Präsenzunterricht an den Schulen.
17.03.20	Ausserordentliche Lage: Verbot von öffentlichen oder privaten Veranstaltungen, einschliesslich Sportveranstaltungen und Vereinsaktivitäten. Öffentlich zugängliche Einrichtungen sind für das Publikum geschlossen, davon ausgenommen ist eine Liste an Einrichtungen und Veranstaltungen, die insbesondere Güter und Dienstleistungen für den täglichen Bedarf anbieten.
19.03.20	Einreisebeschränkungen, Aussetzung Personenfreizügigkeit, Verbot von Einkaufstourismus.
21.03.20	Verbot von Ansammlungen von mehr als 5 Personen. Bei Versammlungen von bis zu 5 Personen ist gegenüber anderen Personen ein Abstand von mindestens zwei Metern einzuhalten.
25.03.20	Gesundheitseinrichtungen, insbesondere Spitäler und Kliniken, Arztpraxen und Zahnarztpraxen, ist es verboten, nicht dringend angezeigte medizinische Untersuchungen, Behandlungen und Eingriffe durchzuführen.

[86] Merkblatt « Schutz vor Übertragung von Krankheitserregern in der Luft », SECO, Version vom 20. 08. 2021 abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsbedingungen/Merkblatter_und_Checklisten/merkblatt_luftuebertragung_krankheitserregern.html.

[87] Quelle: Felder/Kaiser/Möhr/Wunsch (2023); vgl. auch Bundesrat (2020a, 2020b, 2020f, 2020k, 2020m, 2021a, 2021e, 2021f, 2021g, 2022c). Rechtl. Grundlagen: Covid-19-Verordnung; Covid-19-Verordnung 2; Covid-19-Verordnung 3; Covid-19-Verordnung besondere Lage

27.04.20	Wiederöffnung Coiffeure, Kosmetikstudios, Baumärkte, Blumenläden und Gärtnereien, Spitäler und Gesundheitsfachpersonen dürfen wieder alle Eingriffe vornehmen.
11.05.20	Öffnung von obligatorischen Schulen, Kitas, Läden, Restaurants, Märkten, Museen, Bibliotheken, Fitnessstudios.
08.06.20	Öffnung von Mittel-, Berufs- und Hochschulen, Gesuche von Erwerbstätigen aus dem EU/EFTA-Raum werden wieder bearbeitet.
15.06.20	Öffnung der Grenzen zu allen Staaten innerhalb des EU/EFTA-Raums.
19.06.20	Aufhebung ausserordentliche Lage, besondere Lage.
22.06.20	Einschränkungen weitestgehend aufgehoben.
06.07.20	Maskenpflicht im öffentlichen Verkehr.
19.10.20	Umfassende Maskenpflicht.
02.11.20	Umstellung Hochschulen auf Fernunterricht.
12.12.20	Sperrstunde für Restaurants und Bars, Läden und Märkte, Museen und Bibliotheken sowie Sport- und Freizeitanlagen, Veranstaltungsverbot.
22.12.20	Schliessung von Gastronomie, Sportbetrieben, Museen, Kinos, Bibliotheken, Casinos, botanischen Gärten, Zoos sowie anderen Kultur- und Freizeiteinrichtungen, Personenbeschränkungen für Einkaufsläden.
18.01.21	Homeoffice-Pflicht. Schliessung von Läden des nicht täglichen Bedarfs. Verbot von Ansammlungen von mehr als fünf Personen.
01.03.21	Öffnung von Läden, Museen, Lesesälen von Bibliotheken, Aussenbereichen von Zoos, botanischen Gärten sowie Sport- und Freizeitanlagen.
19.04.21	Kultur- und Sportveranstaltungen mit Publikum in eng begrenztem Rahmen wieder möglich, Sport in Innenräumen, Öffnung von Restaurantterrassen.
31.05.21	Öffnung von Innenräumen von Restaurants, Thermalbädern, Wellnesseinrichtungen, Lockerungen bei Sport- und Kulturveranstaltungen, für Betriebe und Bildungseinrichtungen im Tertiärbereich, die repetitiv testen, wird die Homeoffice-Pflicht in eine Empfehlung umgewandelt.
26.06.21	Aufhebung Homeoffice-Pflicht und Beschränkungen für Restaurants.
13.09.21	Zertifikatspflicht im Innern von Restaurants, von Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie an Veranstaltungen in Innenräumen.
06.12.21	Erweiterte Zertifikats- und Maskenpflicht, Aufhebung der Kapazitätsbeschränkungen.
20.12.21	Verschärfung Zertifikats- und Maskenpflicht, Homeoffice-Pflicht.
13.01.22	Verkürzung Isolation und Quarantäne.
03.02.22	Aufhebung Homeoffice-Pflicht und Quarantäne.
17.02.22	Aufhebung Zertifikats- und Maskenpflicht für Läden, Restaurants, Kulturbetriebe und öffentlich zugängliche Einrichtungen, Homeoffice-Empfehlung.
01.04.22	Aufhebung aller Massnahmen in der Schweiz.

3 Wirtschaftliche Auswirkungen der Eindämmungsmassnahmen

Anhaltspunkte für die wirtschaftlichen Auswirkungen der Eindämmungsmassnahmen liefern Unternehmensbefragungen. Im Rahmen der Konjunkturumfragen der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF) werden die Unternehmen quartalsweise befragt, ob sie mit Produktionshemmnissen konfrontiert sind und welcher Art diese allenfalls sind. Die Ergebnisse während der Pandemie (Abbildung 41 bis Abbildung 46) widerspiegeln den Befund von Kapitel 1, dass nahezu alle Sektoren von der Krise betroffen waren, das Ausmass aber stark variierte. So sank im Gastgewerbe der Anteil der Unternehmen, die angaben, von keinen Hemmnissen betroffen zu sein, von mehr als 30 % im Jahr 2019 auf nahe null im 2. Quartal 2021, während sich bei den Finanz- und Versicherungsdiensten insgesamt nur geringe Veränderungen zeigen.

Je nach Branche waren die Unternehmen während der Pandemie v. a. durch die fehlende Nachfrage und/oder rechtliche bzw. andere Faktoren in ihrer Produktion eingeschränkt. Dabei dürften die Kategorien « rechtliche », « ökonomische und rechtliche » bzw. « andere » Faktoren während der Pandemie insbesondere auch die Eindämmungsmassnahmen wie Verbote/Vorgaben/Schliessungen umfasst haben. Finanzierungsschwierigkeiten und Kapazitäten wurden dagegen kaum genannt.

Die fehlende Nachfrage dominierte u. a. in der Industrie (Abbildung 45), beim Grosshandel (Abbildung 42) sowie im Bereich Verkehr/Lagerei und Information/Kommunikation (Abbildung 43). Dagegen dominierten « rechtliche », « ökonomische und rechtliche » bzw. « andere » Faktoren im Gastgewerbe (Abbildung 41), beim Bau (Abbildung 46) sowie im Bereich Gesundheits- und Sozialwesen und Kunst, Unterhaltung und Erholung (Abbildung 44) zeitweise deutlich.

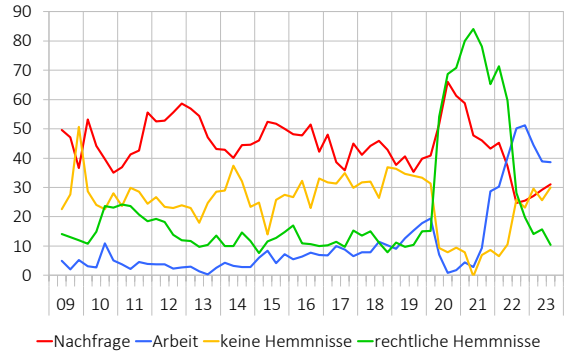
So schnellte im Gastgewerbe der Anteil der Unternehmen, die angaben, durch rechtliche Faktoren in der Produktion eingeschränkt zu sein, von rund 10 % Anfang 2020 auf mehr als 80 % im ersten Halbjahr 2021.

Auch in der Bauwirtschaft dürften die Eindämmungsmassnahmen zeitweise eine wichtige Rolle gespielt haben. Dort war im 2. Quartal 2020, als auf den Baustellen strikte Abstandsregelungen galten und z. B. im Tessin ein Teil der Baustellen geschlossen waren, eine erhebliche Zahl der befragten Unternehmen durch « andere hemmende Faktoren » betroffen. Ab dem 3. Quartal 2020 spielte dann aber die tiefe Nachfrage eine wichtigere Rolle.

Insgesamt vermitteln die Umfrageergebnisse den Eindruck, dass die angeordneten Massnahmen zwar einen deutlichen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung hatten, dass aber auch andere Faktoren wie die fehlende Nachfrage, z. B. aufgrund von Verhaltensanpassungen oder der Lage im Ausland, mitverantwortlich für die wirtschaftlichen Einbussen waren.

Abbildung 41: Produktionshemmnisse Gastgewerbe

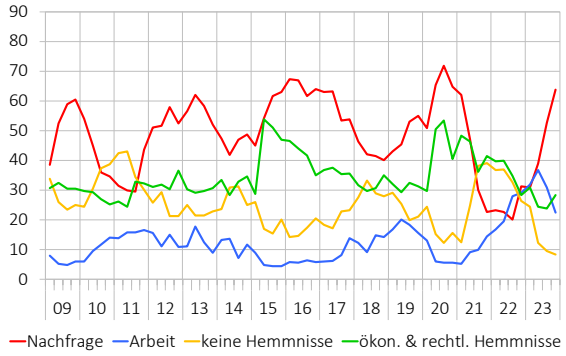
Saisonbereinigt, in % der befragten Unternehmen



Quelle: KOF

Abbildung 42: Produktionshemmnisse Grosshandel

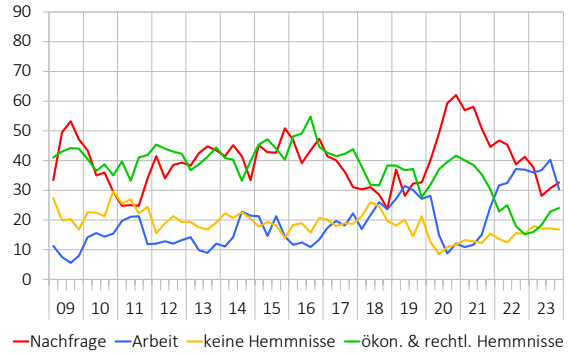
Saisonbereinigt, in % der befragten Unternehmen



Quelle: KOF

Abbildung 43: Produktionshemmnisse Verkehr, Lagerei, Information, Kommunikation

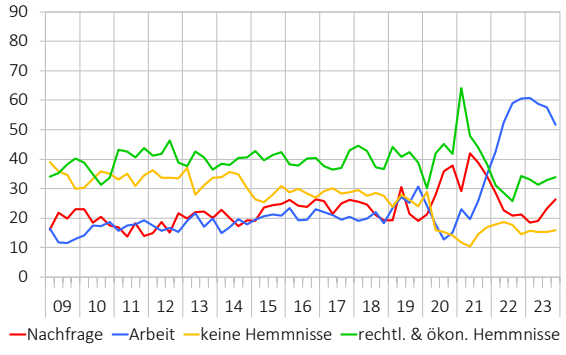
Saisonbereinigt, in % der befragten Unternehmen



Quelle: KOF

Abbildung 44: Produktionshemmnisse Gesundheit, Soziales, Unterhaltung, Erholung

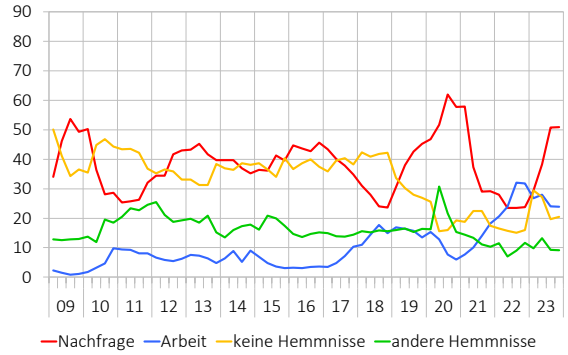
Saisonbereinigt, in % der befragten Unternehmen



Quelle: KOF

Abbildung 45: Produktionshemmnisse Industrie

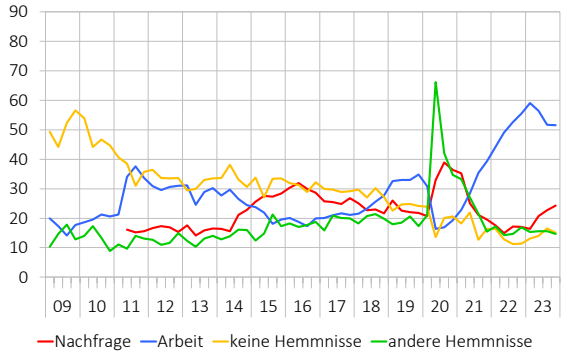
Saisonbereinigt, in % der befragten Unternehmen



Quelle: KOF

Abbildung 46: Produktionshemmnisse Baugewerbe

Saisonbereinigt, in % der befragten Unternehmen



Quelle: KOF

Gemäss dem Datenstand der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR)[88] im Januar 2024 und unter Berücksichtigung der Konjunkturprognose der Expertengruppe des Bundes vom Dezember 2019[89]

[88] https://www.seco.admin.ch/bip (Stand: 30. 01. 2024)

[89] SECO (2019)

dürfte die Pandemie vom 1. Quartal 2020 bis zum 1. Quartal 2022 kumuliert Wertschöpfungsverluste von nominal rund 33,1 Milliarden Franken verursacht haben (vgl. Abbildung 4 bzw. Kapitel 1.2). Dazu trugen nicht nur die Eindämmungsmassnahmen bei, sondern u. a. auch der Konjunktureinbruch im Ausland, Krankheitsausfälle bei den Beschäftigten oder reduziertes Konsumverhalten infolge von freiwilligen Verhaltensanpassungen.

Um die wirtschaftlichen Auswirkungen der Eindämmungsmassnahmen genauer abzuschätzen bzw. so weit wie möglich zu quantifizieren, wurde die wissenschaftliche Studie « Wirtschaftliche Auswirkungen der angeordneten Massnahmen in der Corona-Krise » durchgeführt.[90] Aufgrund der zahlreichen Interdependenzen zwischen Massnahmen, freiwilligen Verhaltensanpassungen, dem Pandemieverlauf und der Wirtschaftsaktivität war es nicht möglich, die Auswirkungen von Eindämmungsmassnahmen auf das BIP exakt zu quantifizieren. Ziel der Studie war es daher, eine möglichst gut fundierte, methodisch breit abgestützte Abschätzung mit plausiblen Bandbreiten vorzunehmen. Hierfür wurden verschiedene methodische Ansätze angewendet. Neben einer Übersicht, einer Analyse und einer Einordnung der bereits bestehenden Literatur wurden drei eigenständige empirische Analysen durchgeführt: 1) ein Ländervergleich zwischen der Schweiz und Schweden anhand der Differenz-von-Differenzen-Methode, 2) ein Branchenvergleich mit der synthetischen Kontrollmethode und 3) eine Zeitreihenanalyse auf Basis der Massnahmenintensität (« Stringency-Index »). Auf dieser Grundlage kommen die Autoren zum Schluss, dass für den Zeitraum vom 1. Quartal bis zum 3. Quartal 2020 die angeordneten Massnahmen für 8 % bis 35 % der pandemiebedingten BIP-Verluste verantwortlich sind. Für den Zeitraum bis zum 2. Quartal 2022 erhöhte sich diese Bandbreite auf 14 % bis 59 %.

Die grosse Spannweite der Ergebnisse verdeutlicht, wie schwierig eine präzise Quantifizierung der Effekte ist, und lässt sich technisch mit den verwendeten Methoden und Daten erklären. Die Ergebnisse der Studie legen aber nahe, dass es auch ohne inländische Eindämmungsmassnahmen zu einem bedeutenden Wirtschaftseinbruch gekommen wäre. In diesem « kontrafaktischen » Szenario wäre der Pandemieverlauf aller Wahrscheinlichkeit nach heftiger gewesen, was sich über verschiedene Kanäle auf die Wirtschaft übertragen hätte: 1) mehr Krankheitsausfälle und damit Produktionsverluste, 2) freiwillige Anpassungen der Haushalte an die höheren Gesundheitsrisiken und damit einhergehend ein reduzierter Konsum und 3) freiwillige Vermeidung bzw. Absage von grösseren Veranstaltungen, um den Ansteckungsrisiken Rechnung zu tragen. Angesichts der globalen Dimension der Krise hätte sich der wirtschaftliche Abschwung nicht vermeiden lassen.

[90] Vgl. Kaiser/Krämer/Kienast/Föllmi (2024)

4 Wirtschaftspolitik in der Pandemie

4.1 Grundsätze der Schweizer Wirtschaftspolitik in wirtschaftlichen Krisen

Die Schweizer Wirtschaftspolitik stützt sich in wirtschaftlichen Abschwüngen zur Stabilisierung der Konjunkturentwicklung auf die gut ausgebauten automatischen Stabilisatoren. Dabei handelt es sich um Einnahmen- und Ausgabenströme, die sich selbstständig der konjunkturellen Lage anpassen. Sie entfalten ihre Wirkung dann, wenn sie tatsächlich gebraucht werden. Demgegenüber ist der Bund beim Einsatz von diskretionären Stabilisierungsmassnahmen zurückhaltend. Dieser Zurückhaltung liegt die ökonomische Einschätzung zugrunde, dass (1) es gerade in einer offenen Volkswirtschaft schwierig ist, die Konjunktur mittels Ad-hoc-Massnahmen wirksam, gezielt und zeitgerecht zu beeinflussen, und (2) die Formulierung geeigneter, praktisch umsetzbarer diskretionärer Massnahmen generell sehr anspruchsvoll ist.

Die wichtigsten automatischen Stabilisatoren in der Schweiz sind die ALV mit ihren Leistungen inkl. der KAE sowie das Steuersystem und die Schuldenbremse gemäss Art. 126 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV)[91]. Die ALV stellt sicher, dass bei einer Rezession mit steigender Arbeitslosigkeit durch die ausbezahlten Taggelder die Einkommen der Stellensuchenden gestützt werden. Mit der KAE steht in der Schweiz ein Instrument zur vorübergehenden Verhinderung von Kündigungen bei unvermeidbaren Arbeitsausfällen zur Verfügung. Ob die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von KAE erfüllt sind, wird im Einzelfall geprüft. Die Karenzzeit als Selbstbehalt der Arbeitgeber stellt eine massvolle Beanspruchung von KAE durch die Unternehmen sicher.

Steuerzahlungen variieren i. d. R. direkt mit der zugrunde liegenden Bemessungsgrundlage (Einkommen, Vermögen, Gewinn), sodass sie bei einer schwächeren Entwicklung geringer ausfallen und automatisch stabilisierend wirken. Bei progressiv ausgestalteten Steuern, wie der Einkommenssteuer, ist die stabilisierende Wirkung zudem überproportional zum Rückgang. Die Wirkung der Ausgaben des Bundes wird durch die Schuldenbremse sichergestellt, welche in schlechten Zeiten ein im Vergleich zu den Einnahmen höheres Ausgabenniveau zulässt als in guten Zeiten. Ergänzend trägt die SNB im Rahmen ihres vorrangigen Mandats, die Preisstabilität zu gewährleisten, mit der Gestaltung ihrer Geldpolitik auch der konjunkturellen Entwicklung Rechnung. Die Erfahrung zeigt, dass in den meisten Konjunkturabschwächungen oder leichten Rezessionen die automatischen Stabilisatoren für die Konjunkturstabilisierung ausreichen.

Es gehört zu den zentralen Pflichten der Unternehmensführung, sich auf wirtschaftliche Krisen vorzubereiten und mit entsprechenden Risiken umzugehen. Die Eigentümer werden für die getragenen Risiken im Erfolgsfall mit einem Gewinn entschädigt. Der Verzicht auf ein Sicherheitsnetz für Unternehmen, das über die automatischen Stabilisatoren hinausgeht, stellt sicher, dass keine übermässigen unternehmerischen Risiken eingegangen werden, für welche im Misserfolg letztlich die Steuerzahlenden aufkommen müsste. Zu beachten ist zudem, dass die Geschäftsinhaberinnen und Geschäftsinhaber – je nach gewählter Gesellschaftsform – ihre Haftung im Fall eines Konkurses beschränken können. Gerade in wirtschaftlichen Abschwüngen ist es unvermeidlich, dass es auch zu Konkursen kommt. Der Auf- oder Abstieg von einzelnen Unternehmen ist Voraussetzung für eine dynamische Volkswirtschaft, in der sich Firmen bewähren und sich den wandelnden wirtschaftlichen Bedingungen anpassen müssen. Auch eine gewisse Häufung von Konkursen und Unternehmensschliessungen in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld ist durchaus üblich.

Aus diesen Gründen muss sich der Rückgriff auf wirtschaftspolitische Massnahmen, die über die automatischen Stabilisatoren hinausgehen, auf ausserordentlich schwere Krisen beschränken. Die Kosten solcher Massnahmen können für die Steuerzahlenden enorm sein. Zudem ist es sehr anspruchsvoll,

[91] SR **101**

geeignete Massnahmen zu formulieren, welche die gängigen Kriterien guter Wirtschaftspolitik in Krisenzeiten erfüllen. Insbesondere ist darauf zu achten, dass die Massnahmen möglichst zeitgerecht, zielgerichtet und befristet wirken:

- **Zeitgerecht**, damit die Massnahmen ihre Wirkung nicht erst nach der Krise und damit prozyklisch entfalten.

- **Zielgerichtet**, damit die verwendeten Steuergelder dort eingesetzt werden, wo der Effekt erzielt werden soll und/oder am stärksten ist (kein Giesskannenprinzip).

- **Befristet**, da mit diskretionären Massnahmen immer auch Verzerrungen im Marktgeschehen verbunden sind und der Staat nur über begrenzte Mittel verfügt.

Zusätzlich gilt es, unerwünschte Nebenwirkungen möglichst gering zu halten. Dabei ist an Mitnahmeeffekte, Wettbewerbsverzerrungen, Ungleichbehandlungen, eine Verringerung der Anreize, im Hinblick auf künftige Krisen Eigenvorsorge zu betreiben, oder auch eine hohe administrative Belastung zu denken.

4.2 Wirtschaftliche Abfederungsmassnahmen in der Corona-Krise[92]

Die erste Corona-Welle im Frühjahr 2020 markierte den Beginn einer Phase mit wirtschaftspolitischen Herausforderungen von beispielloser Tragweite. Um die Ausbreitung des Virus einzudämmen, wurde die Bevölkerung aufgefordert, zu Hause zu bleiben, Veranstaltungen wurden verboten, und weite Teile des Dienstleistungssektors wurden auf behördliche Anweisung geschlossen (Kapitel 2).

Die daraus resultierende Krise unterschied sich von früheren Wirtschaftskrisen. Die verfügten Eindämmungsmassnahmen bewirkten makroökonomisch einen beispiellosen Angebotsschock (Einschränkung der Wirtschaftsaktivität). Praktisch simultan war die Wirtschaft zusätzlich von einem Nachfrageschock betroffen (Rückgang der Nachfrage). Erschwerend kam die globale Dimension dieser Krise hinzu; alle wichtigen Handelspartner der Schweiz waren mehr oder weniger zeitgleich von der Krise betroffen. Aus wirtschaftspolitischer Sicht ging es darum, den weitgehenden Stillstand der Wirtschaft zu überbrücken.

Als sich ab Mitte März 2020 zahlreiche Unternehmen in der Schweiz mit einem teilweisen oder sogar vollständigen Einnahmenausfall konfrontiert sahen, war die Unsicherheit über die weitere wirtschaftliche Entwicklung sehr gross. In Anbetracht der ausserordentlichen Schwere der Krise ergriff der Bundesrat in der frühen Phase der Pandemie unter Rückgriff auf Notrecht eine Reihe von Massnahmen, die auf eine breite und rasche Unterstützung der betroffenen Betriebe und Personen ausgerichtet waren.[93] Zu den im Frühjahr 2020 ergriffenen Massnahmen gehörten:

- die Ausweitungen und Vereinfachungen bei der Kurzarbeit sowie deren Finanzierung durch den Bund[94]
- die Einführung einer Soforthilfe für Unternehmen in Form von verbürgten Covid-Überbrückungskrediten (Liquiditätshilfe)
- die Einführung von Entschädigungen bei Erwerbsausfällen für Selbstständige sowie Angestellte in Anlehnung an die Erwerbsersatzordnung (« Corona-Erwerbsersatz »)
- Unterstützungsleistungen für den Kulturbereich und den Sport

[92] Eine Übersicht der einzelnen Massnahmen findet sich im Anhang.

[93] Bundesrat (2020c)

[94] Mit der Finanzierung durch den Bund sollte vermieden werden, dass der ALV-Fonds seine Schuldenobergrenze überschreitet und die Lohnbeiträge in der Krise erhöht werden müssen.

Der Bundesrat verfolgte dabei die Strategie, starke negative Auswirkungen bei unmittelbar betroffenen Wirtschaftsbereichen, Arbeitnehmenden und Selbstständigen rasch und gezielt abzufedern. Mit den Abfederungsmassnahmen verfolgte der Bundesrat zwei übergeordnete Ziele:

- Stützung und Erhalt der Kaufkraft der Angestellten und Selbstständigen durch Stabilisierung der Beschäftigung und Sicherung der Löhne
- Sicherung der Liquidität von grundsätzlich solventen und längerfristig überlebensfähigen Unternehmen

Hingegen strebte der Bundesrat explizit keine generelle Kompensation von Umsatz- oder Gewinneinbussen im Sinne von Schadenersatzzahlungen an.[95]

Das Dispositiv zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Krise wurde im Verlauf der Pandemie kontinuierlich weiterentwickelt und an die sich verändernde Lage angepasst. Neben dem Kulturbereich und dem Sport wurden während der Pandemie auch der öffentliche Verkehr, die Luftfahrt und die Medienbranche mit branchenspezifischen Massnahmen unterstützt.

Als der Bundesrat aufgrund der Entspannung der epidemiologischen Lage ab April 2020 verschiedene Lockerungen der Eindämmungsmassnahmen vornahm (Tabelle 1), setzte eine kräftige Aufholbewegung der Wirtschaft ein (Kapitel 1.2).

Damit die vom Bundesrat unter Notrecht, d. h. gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 BV, erlassenen Verordnungen nach sechs Monaten nicht automatisch ausser Kraft traten, musste der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft zu den gesetzlichen Grundlagen dieser Verordnungen unterbreiten. Deshalb eröffnete er am 19. Juni 2020 die Vernehmlassung zum Covid-19-Gesetz. Der Entwurf sah die Schaffung von zeitlich befristeten Delegationsnormen vor, die dem Bundesrat die Befugnis erteilten, weiterhin notwendige Massnahmen fortzuführen oder anzupassen. Eine kurze Vernehmlassungsfrist ermöglichte dem Bundesrat, bereits am 12. August 2020 die Botschaft[96] zu diesem Gesetz zu verabschieden. Damit erhielt das Parlament die Gelegenheit, das Covid-19-Gesetz in der Herbstsession 2020 zu beraten und dringlich in Kraft zu setzen.[97]

Die früh ergriffenen, auf Notrecht basierenden Massnahmen ergänzten das Netz der sozialen Sicherheit, das in normalen Zeiten greift. Trotz der schrittweisen Lockerung der Eindämmungsmassnahmen vertraten verschiedene Branchen die Ansicht, dass die vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen nicht ausreichend seien. Noch vor Beginn der Herbstsession, am 2. September 2020, setzte sich der Bundesrat mit der Frage auseinander, ob im weiteren Verlauf der Corona-Krise eine gezielte Unterstützung von besonders stark betroffenen Unternehmen nötig ist und wie eine solche ausgestaltet sein könnte. Er hielt fest, dass er in der Betrachtung der mittlerweile beendeten « ausserordentlichen Lage » keine Geschäftszweige identifizieren konnte, die vollständig durch die Maschen des sozialen Absicherungsnetzes gefallen waren.[98] Allerdings stellte er fest, dass in gewissen Bereichen – insbesondere bei gewissen Tätigkeiten im Zusammenhang mit Veranstaltungen, Events und Reisen – trotz der in der Zwischenzeit erfolgten weitgehenden Normalisierung des wirtschaftlichen Geschehens weiterhin eine besondere Betroffenheit bestehe. Er kündigte an, zusammen mit den Kantonen zu prüfen, ob eine bedarfsabhängige

[95] Bundesrat (2020e)

[96] Bundesrat (2020j)

[97] SR **818.102**; in der Fassung von AS **2020** 3835

[98] Bundesrat (2020k)

Unterstützung für besonders stark betroffene Einzelfälle von kantonaler oder regionaler Bedeutung mit Darlehen oder Bürgschaften angezeigt ist.

Ab Inkrafttreten des Covid-19-Gesetzes am 26. September 2020 wurden massgebliche Entscheidungen zur Ausgestaltung der Abfederungsmassnahmen vom Parlament getroffen. In Abweichung von der bundesrätlichen Botschaft[99] enthielt das neu geschaffene Gesetz einen Artikel, der dem Bund die Kompetenz einräumte, sich an Härtefallprogrammen der Kantone zu beteiligen. Damit sollten Unternehmen finanziell unterstützt werden, die aufgrund der Natur ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit von den Folgen von Covid-19 besonders betroffen waren (sogenannte Härtefälle i. S. v. Art. 12 des Covid-19-Gesetzes). Bedingung hierfür war ursprünglich u. a., dass sich der betreffende Kanton zur Hälfte an der Finanzierung beteiligt.[100] Der Verteilschlüssel wurde später zugunsten der Kantone angepasst[101]; insgesamt übernahm der Bund ca. 84 % der Gesamtkosten.[102] Artikel 12 Absatz 1 (später Absatz 1bis) des Covid-19-Gesetzes hielt fest, dass ein Härtefall vorliegt, « wenn der Jahresumsatz unter 60 % des mehrjährigen Durchschnitts liegt ». Artikel 12 Absatz 3 des Covid-19-Gesetzes hielt fest, dass der Bund À-fonds-perdu-Beiträge an die betroffenen Einrichtungen ausrichten kann. Die Einzelheiten waren durch den Bundesrat in einer Verordnung zu regeln. Am 4. November 2020 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zur Covid-19-Härtefallverordnung 2020 (HFMV 20)[103].[104] Die HFMV 20[105] präzisierte, dass Unterstützungen auch in Form von Darlehen, Garantien und Bürgschaften erfolgen können. Nach der Vernehmlassung wurden der maximale Bundesbeitrag an die kantonalen Härtefallprogramme von 200 Millionen auf 680 Millionen Franken und der Bundesanteil erhöht (Art. 12 Abs. 1 des Covid-19-Gesetzes in der Fassung gemäss AS *2020* 5821). Die HFMV 20 trat per 1. Dezember 2020 in Kraft.[106]

Angesichts der fortschreitenden zweiten Pandemiewelle und der damit verbundenen Eindämmungsmassnahmen wurden die rechtlichen Grundlagen für die Covid-19-Härtefallmassnahmen in kurzen Abständen weiterentwickelt. Das Gesamtbudget des Härtefallprogramms wurde im Februar 2021 auf 10 Milliarden Franken erhöht, Unterstützungen für auf behördliche Anweisung geschlossene Unternehmen wurden erleichtert, mehr Unternehmen für eine Unterstützung zugelassen und die pro Unternehmen möglichen Unterstützungen aufgrund der Dauer der Pandemie erhöht.[107] Die Unterstützungen für grössere Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken wurden vereinheitlicht. Ein Grossteil der Finanzierungslast ging auf den Bund über. Ende 2021 wurde die Dauer der Unterstützung erneut angepasst und auch Unterstützungen fürs erste Halbjahr 2022 ermöglicht.[108]

Die Massnahmen der Covid-19-Solidarbürgschaftsverordnung (Covid-19-SBüV[109]; Covid-Überbrückungskredite) waren nicht Gegenstand des Covid-19-Gesetzes. Die Überführung der entsprechenden

[99] Bundesrat (2020j)

[100] Art. 12 Covid-19-Gesetz in der Fassung gemäss AS **2020** 3835.

[101] In der Endfassung (Fassung des Covid-19-Gesetzes vom 20. März 2021) leistet der Bund den Kantonen einen Finanzierungsanteil von 70 % für Härtefallmassnahmen zugunsten von Unternehmen mit einem Jahresumsatz bis 5 Millionen Franken sowie von 100 % für Härtefallmassnahmen zugunsten von Unternehmen mit einem Jahresumsatz über 5 Millionen Franken (Art. 12 Abs. 1quater) sowie von 100 % für ergänzende Finanzhilfen (Art. 12 Abs. 2).

[102] Per 27. September 2023 belief sich die Beteiligung des Bundes auf 4,3 Milliarden Franken, d. h. 84,2 % der zu diesem Zeitpunkt ausbezahlten 5,1 Milliarden Franken, unter Berücksichtigung sämtlicher bis dahin erfolgter Rückflüsse (Gewinnbeteiligungen, Korrekturen); vgl. Bundesrat (2023d).

[103] SR **951.262**

[104] Bundesrat (2020m)

[105] Art. 7 HFMV 20 in der Fassung gemäss AS **2020** 4919

[106] Art. 23 Abs. 1 HFMV 20 in der Fassung gemäss AS **2020** 4919

[107] Bundesrat (2021c)

[108] Bundesrat (2021j)

[109] SR **951.261**; AS **2020** 1077, 1207, 1233 und 3799

Bestimmungen ins ordentliche Recht erfolgte im Rahmen des neu geschaffenen Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetzes (Covid-19-SBüG)[110]. Dieses trat am 19. Dezember 2020 in Kraft.[111] Zu diesem Zeitpunkt konnten bereits keine verbürgten Kredite mehr bezogen werden; das Programm war plangemäss per Ende Juli 2020 ausgelaufen. Im Sinne einer Eventualplanung für eine Verschlechterung des Kreditmarkts bereitete der Bundesrat im Frühjahr 2021 zusammen mit den Banken vorsorglich auch eine Neuauflage eines Covid-Solidarbürgschaftssystems vor, die aber nicht umgesetzt werden musste.[112]

4.3 Erkenntnisse für die Wirtschaftspolitik

Die wirtschaftlichen Abfederungsmassnahmen trugen fraglos dazu bei, eine sich selbst verstärkende Krise sowie grossflächige Entlassungs- und Konkurswellen zu verhindern. Sie schafften zugleich die Voraussetzung für die schnelle Erholung der Volkswirtschaft nach der akuten Krisenphase. Der solide Zustand der Bundesfinanzen vor Ausbruch der Krise eröffnete der Politik den nötigen Spielraum, um effektiv auf die ausserordentliche Krise zu reagieren, und ermöglichte es, die umfangreichen Abfederungsmassnahmen rasch und breit einzuführen. Diese Massnahmen sind in den Kontext der ausserordentlichen Betroffenheit von Arbeitnehmenden und Unternehmen in der Corona-Krise einzuordnen und stellen keine Vorlage für künftige Rezessionen und Krisen dar. Art, Dauer und Auswirkungen von zukünftigen Krisen bzw. der Massnahmen zur Krisenbekämpfung können kaum vorhergesagt werden. Gesunde öffentliche Finanzen tragen entscheidend dazu bei, den nötigen finanzpolitischen Spielraum zur staatlichen Handlungsfähigkeit bei ausserordentlichen Schocks zu sichern. Daher ist die Wahrung solider Staatsfinanzen ein zentraler Pfeiler der Vorbereitung auf zukünftige Krisensituationen.

Mit den Massnahmen zur Abfederung der Corona-Krise war ein enormer Einsatz von Steuermitteln verbunden. Gemäss der Staatsrechnung 2023 hat der Bund zur Bewältigung der Corona-Krise bis Ende 2023 netto[113] rund 28,7 Milliarden Franken für die wirtschaftspolitischen Abfederungsmassnahmen zugunsten von Unternehmen und Haushalten der Schweizer Wirtschaft aufgewendet (Tabelle 2, inkl. Rückstellungen).[114] Der finanziell grösste Betrag fiel mit 16,3 Milliarden Franken auf die KAE (57 %). Der Erwerbsersatz (4,3 Milliarden Franken) und die À-fonds-perdu-Beiträge des Bundes an kantonale Härtefallmassnahmen (4,3 Milliarden Franken) schlugen mit jeweils rund 15 % zu Buche. Für das Solidarbürgschaftsprogramm wurden per Ende 2023 insgesamt rund 1,6 Milliarden Franken (d. h. 6 %) an Nettoausgaben verbucht, inkl. Rückstellungen in Höhe von 722 Millionen Franken für zukünftig erwartete Bürgschaftshonorierungen. Die restlichen rund 7 % der verbuchten Ausgaben entfielen auf die spezifischen Unterstützungszahlungen in verschiedenen Bereichen[115] (v. a. öffentlicher Verkehr, Sport, Luftfahrt).

[110] SR **951.26**

[111] Art. 31 Abs. 2 Covid-19-SBüG in der Fassung gemäss AS **2020** 5831

[112] Bundesrat (2021b)

[113] Unter Berücksichtigung der bis 2023 geleisteten Rückzahlungen bzw. Wiedereingänge

[114] Die Beträge basieren auf den Daten zur Staatsrechnung 2023, vgl. Bundesrat (2024).

[115] Vgl. Kapitel 7

Tabelle 2: Corona-bedingte Ausgaben des Bundes 2020-2023 (in Mio. Franken)

		2020	2021	2022*	2023	Rückzahlung / Wiedereingang bis 2023	Total[1]	davon Rückstellungen per 2023
Soziale Wohlfahrt		**12'982**	**6'160**	**1'467**	**4**	**-1**	**20'613**	**25**
	Kurzarbeitsentschädigung	10'775	4'338	1'169	-	-	16'282	21
	Covid-Erwerbsersatz	2'207	1'822	299	4	-1	4'331	4
Wirtschaft		**81**	**4'471**	**1'667**	**29**	**-205**	**6'042**	**772**
davon	Verluste[2] Covid-Solidarbürgschaften	60	246	1'464	17	-163	1'624	722
	Verluste[2] Start-Up Bürgschaften	-	1	7	5	-	13	5
	Kantonale Härtefallmassnahmen	-	4'194	173	7	-42	4'332	45
	Schutzschirm für Publikumsanlässe	-	-	3	-	-	3	-
	Schweiz Tourismus	13	27	17	13	-	70	-
Verkehr		**371**	**589**	**316**	**0**	**-30**	**1'246**	**-**
	Öffentlicher Verkehr (inkl. Schienenverkehr/Tourismus)	221	339	316	0	-	876	-
	Luftfahrt (Rekapitalisierung Skyguide)	150	250	-	-	-30	370	-
Kultur & Freizeit		**311**	**460**	**147**	**15**	**-145**	**788**	**1**
	Kultur	169	135	97	15	-38	379	1
	Sport	130	307	50	-	-103	384	-
	Medien (Ausbau indirekte Presseförderung)	12	17	-	-	-4	25	-
Total wirtschaftliche Abfederungsmassnahmen		***13'745***	***11'679***	***3'597***	***48***	***-380***	***28'689***	***798***
Gesundheit		**856**	**2'026**	**2'374**	**224**	**-207**	**5'274**	**386**
davon	Beschaffung Sanitätsmaterial (inkl. Impfstoffe)	618	666	585	153	-187	1'835	-
	Kostenübernahme für Covid-Tests	194	1'190	1'671	3	-20	3'038	386
Andere Ausgaben		**397**	**363**	**63**	**111**	**-**	**934**	**-**
Total coronabedingte Ausgaben		**14'998**	**14'069**	**6'035**	**383**	**-587**	**34'897**	**1'184**

*2022 inkl. Rückstellungen und Abgrenzungen (Stand 2022: 2,3 Mrd.), da diese ab 2023 unter die Schuldenbremse fallen

[1]netto: Summe Ausgaben inkl. Rückzahlungen / Wiedereingang bis 2023

[2] inkl. erwartete Verluste und offene Forderungen

Quelle: EFV

Nicht im hier aufgeführten Bundesaufwand für die wirtschaftlichen Abfederungsmassnahmen enthalten sind weitere Ausgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, insbesondere Ausgaben für Gesundheitsmassnahmen wie Impfungen und Tests sowie Zahlungen an das Ausland. Werden diese Ausgaben hinzugezählt, hat der Bund in den Jahren 2020–2023 netto rund 34,9 Milliarden Franken für die Bewältigung der Pandemie aufgewendet (Tabelle 2, inkl. Rückstellungen in Höhe von 1,2 Milliarden Franken).

Ebenfalls nicht enthalten ist das im Rahmen des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms für Unternehmen gewährte Kreditvolumen, welches zur Bewältigung der Corona-Krise eingeführt und durch den Bund verbürgt wurde. Insgesamt wurden im Rahmen dieses Programms Kredite im Umfang von 16,9 Milliarden Franken gewährt (inkl. Start-ups). Per Ende April 2024 waren Kredite im Umfang von 8,7 Milliarden Franken vollständig zurückbezahlt, Kredite im Umfang von 1,2 Milliarden Franken honoriert und Kredite im Umfang von 7,0 Milliarden Franken noch laufend.[116] Im Rahmen der Covid-19-Härtefallmassnahmen wurden rückzahlbare Hilfen in Höhe von 220 Millionen Franken (Bund und Kantone) gesprochen.[117]

Wichtige Lehren im Hinblick auf wirtschaftspolitisches Handeln in künftigen Krisen liefert die rückblickende Evaluation der Abfederungsmassnahmen in der Corona-Krise. Eine solche wurde in spezifischen Berichten durchgeführt: Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) untersuchte den

[116] Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), Covid-19-Überbrückungskredite, https://covid19.easygov.swiss/ (Stand: 29. 04. 2024).

[117] Bundesrat (2023d)

Corona-Erwerbsersatz für Selbstständigerwerbende[118] sowie die Kurzarbeit in der Corona-Krise[119]; die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) befasste sich ihrerseits mit dem Corona-Erwerbsersatz[120] und der Konzeption und den Wirkungen der Härtefallmassnahmen[121]. Eine externe Evaluation befasste sich mit deren Umsetzung.[122] Die Wirksamkeit der Kurzarbeit wurde zudem in verschiedenen Studien analysiert (Abschnitt 4.3.1). Auch zu den Covid-19-Solidarbürgschaften wurden Analysen publiziert (Abschnitt 4.3.2). Wichtige wirtschaftspolitische Erkenntnisse fliessen insbesondere in die Revision des EpG ein (s. unten), wo auch Fragen im Zusammenhang mit Finanzhilfen bei einer drohenden, von Massnahmen des Bundes zur Epidemieneindämmung beeinflussten Rezession geregelt werden sollen.

4.3.1 Kurzarbeitsentschädigung

Die KAE stellte das wichtigste Unterstützungsinstrument in der Corona-Krise dar. Im April 2020 bezogen rund 1,3 Millionen Arbeitnehmende KAE, was etwa einem Viertel der Beschäftigten in der Schweiz entsprach. Im Gegensatz zu anderen Abfederungsmassnahmen, die in der Krise zum Einsatz kamen, konnte bei der Kurzarbeit grösstenteils auf bereits bestehende Strukturen und Regelungen zurückgegriffen werden. Die KAE wirkt grundsätzlich sehr zielgerichtet und zeitgerecht und ist aufgrund der Bedarfsorientierung befristet. Die Nebenwirkungen sowie die Missbrauchsgefahr sind im Vergleich zu anderen Massnahmen gering, und die grosse Mehrheit der Unternehmen stützt sich in der Regel nur kurzzeitig auf dieses Instrument. Die KAE kann somit grundsätzlich die drei wichtigsten Kriterien einer effizienten und wirksamen Konjunkturstützungsmassnahme erfüllen (vgl. Abschnitt 4.1).

Verschiedene externe Studien[123] befassten sich mit dem Einsatz der Kurzarbeit während der Covid-Krise und kamen zum Schluss, dass dieser zweckmässig war und dass die damit verfolgten Ziele erreicht wurden. So konnten ein Abbau von Arbeitsplätzen in grundsätzlich überlebensfähigen Unternehmen und ein starker Anstieg der Arbeitslosigkeit vermieden werden. Unternehmen konnten Lohnzahlungen trotz teils drastischer Arbeitsausfälle vornehmen. Damit wurden individuelle Einkommen von Arbeitnehmenden gestützt, und das Risiko von Konkursen wurde vermindert.[124]

Der Bundesrat wählte bei den ausserordentlichen Bestimmungen zur KAE in Abweichung zum Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)[125] stets ein schrittweises Vorgehen mit zeitlich befristeten Massnahmen, um auf die sich rasch ändernde Intensität der Krisensituation gezielt reagieren zu können. Die ausserordentlichen Massnahmen im Bereich der KAE beinhalteten einen erleichterten Zugang, eine beschleunigte Bewilligung und Auszahlung oder auch den Zugang für Personengruppen, welche ansonsten keinen Anspruch auf KAE haben. Ein wichtiges Ziel war einerseits, den betroffenen Unternehmen Planungssicherheit zu bieten. Andererseits war es auch die Absicht des Bundesrats, die weitere Erforderlichkeit und Zweckmässigkeit der ausserordentlichen Massnahmen in der KAE unter Berücksichtigung der Entwicklung der Pandemie regelmässig zu überprüfen und sobald als möglich wieder zu den ordentlichen Regelungen der KAE des AVIG zurückzukehren. Während der Bundesrat in der ausserordentlichen Lage Massnahmen im Bereich der KAE auf notrechtlicher Basis beschloss, wurden spätere

[118] Parlament (2023c)
[119] BBl **2023** 2598
[120] EFK (2022)
[121] EFK (2023)
[122] Ecoplan (2023)
[123] Vgl. Felder/Kaiser/Möhr/Wunsch (2023) und Hijzen/Salvatori (2022)
[124] Auch die OECD hat wiederholt den grossen Nutzen der Kurzarbeitsentschädigung bei der Stabilisierung der Lage betont: OECD (2021a).
[125] SR **837.0**

pandemiebedingte Abweichungen vom AVIG über das Covid-19-Gesetz vermehrt durch das Parlament getroffen. Die schrittweisen Entscheide waren für die Unternehmen mit einer gewissen Unsicherheit verbunden, und in gewissen Fällen kam es auch zu Entscheiden mit rückwirkender[126] Geltung. Die Einführung und die längere Beibehaltung des vereinfachten Abrechnungsverfahrens waren u. a. damit begründet, dass eine raschere Bewilligung und Auszahlung an die Unternehmen sichergestellt werden sollte. Inzwischen hat die ALV im Bereich der KAE mehrere Digitalisierungsschritte realisiert, was in Zukunft eine effizientere Bewilligung und Auszahlung von KAE im ordentlichen Verfahren auch bei einer stark erhöhten Nachfrage ermöglichen sollte.

Die Frage nach der Effektivität des Einsatzes von KAE während der Corona-Krise konnte mit bisherigen Studien teilweise bereits beantwortet werden. Welche weiteren Analysen noch möglich sind, wurde im Rahmen einer Machbarkeitsstudie im Auftrag der Aufsichtskommission des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung ermittelt.[127] Gestützt darauf ist geplant, verschiedene Fragestellungen noch vertieft zu untersuchen. Im Vordergrund steht dabei weniger der massive Einsatz von KAE während der ersten Phase der Pandemie, da sich für diese Phase in den verfügbaren Daten kaum sinnvolle Vergleichsgruppen finden lassen. Hingegen dürfte es möglich sein, die unterschiedliche Beanspruchung von KAE nach der ersten Welle der Pandemie zu analysieren und Rückschlüsse auf die Effektivität und Effizienz des Instruments in dieser Phase zu ziehen. Relevant ist dies einerseits aufgrund des grossen Umfangs der für die KAE getätigten Ausgaben und andererseits, weil die Kurzarbeit auch in zukünftigen Krisen potenziell wieder ein zentrales Stabilisierungsinstrument darstellen wird.

4.3.2 Covid-19-Solidarbürgschaftskredite

Im November 2023 legte der Bundesrat einen Zwischenbericht zu den Covid-19-Solidarbürgschaftskrediten vor.[128] Das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm beabsichtigte, Liquiditätsengpässe von wirtschaftlich gesunden Unternehmen, die von der Covid-19-Pandemie und den damit verbundenen behördlichen Massnahmen betroffen waren, zu überbrücken. Da die wirtschaftliche Beeinträchtigung in der Praxis kaum überprüfbar war, konnten grundsätzlich auch Unternehmen einen Covid-19-Kredit beantragen, die von der Krise nicht stark betroffen waren. Ein bestimmter Mitnahmeeffekt kann somit nicht ausgeschlossen werden. Auswertungen nach Branchen[129] und Regionen[130] haben jedoch gezeigt, dass die Inanspruchnahme der Covid-19-Kredite in den besonders von der Pandemie betroffenen Wirtschaftsbereichen stärker war. Dies deutet nicht darauf hin, dass das Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramm die Erneuerung der Wirtschaftsstruktur verhindert hat. Gemäss der vorliegenden Analyse dürften die Kosten des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms in einem angemessenen Verhältnis zu seinem Nutzen stehen. Eine finale Bilanz kann jedoch erst nach Ablauf der maximalen, zehnjährigen Kreditdauer (d. h. 2030), der Beendigung der Forderungsbewirtschaftung wie auch dem Abschluss der juristischen Abklärungen der potenziellen Missbrauchsfälle gezogen werden.

[126] Vgl. Bundesrat (2021d)

[127] Schüpbach/Siegenthaler/Waschk (2024)

[128] Bundesrat (2023c)

[129] Brülhart/Lalive/Lehmann/Siegenthaler (2020)

[130] Fuhrer/Ramelet/Tenhofen (2021)

4.3.3 Corona-Erwerbsersatz

Selbstständigerwerbende sind im Gegensatz zu Arbeitnehmenden nicht gegen Arbeitslosigkeit versichert. Unmittelbar nach Ausbruch der Krise führte der Bundesrat per Notrecht den CEE[131] ein, um Selbstständigerwerbende und Arbeitnehmende in Form einer Nothilfe finanziell zu unterstützen.[132] Selbstständigerwerbende und Arbeitnehmende in arbeitgeberähnlicher Stellung hatten Anspruch auf CEE im Falle von Betriebsschliessungen und Veranstaltungsverboten. Ebenfalls unterstützt wurden Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende, die ihre Erwerbstätigkeit infolge eines Ausfalls der Fremdbetreuung ihrer Kinder unterbrechen mussten, sowie Personen, die ihre Erwerbstätigkeit infolge behördlich angeordneter Quarantäne unterbrechen mussten. Damit die Leistungen rasch ausgerichtet werden konnten, wurde die dem CEE zugrunde liegende Regelung in Anlehnung an die Erwerbsersatzordnung (EO) konzipiert. Die AHV-Ausgleichskassen, denen sich die Versicherten für die Zahlung der AHV-Beiträge angeschlossen haben, wurden mit der Durchführung, der Bemessung und der Entrichtung des CEE betraut. Die Finanzierung erfolgte aus Bundesmitteln. Die Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall wurden im Laufe der Krise mehrfach angepasst.[133] Mit dem Covid-19-Gesetz wurde für den CEE eine zeitlich befristete gesetzliche Grundlage geschaffen.[134] Im Rahmen des CEE wurden zwischen März 2020 und Juni 2022 insgesamt Leistungen in Höhe von 4,0 Milliarden Franken an rund 480 000 Anspruchsberechtigte ausbezahlt. Davon wurden 2,8 Milliarden Franken an 139 000 Selbstständige entrichtet, deren Erwerbseinkommen wegen Zwangsschliessungen, Veranstaltungsverbot oder betrieblicher Einschränkungen durch die behördlichen Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie massgeblich reduziert war. Mit der Normalisierung des wirtschaftlichen Geschehens erfolgte die Rückkehr zu den bewährten Regelungen im Sozialversicherungssystem.

Die Evaluation der EFK[135] zeichnet ein generell positives Bild des CEE in Bezug auf dessen Konzeption und Wirkung zugunsten der von den Corona-Massnahmen betroffenen Selbstständigerwerbenden und Arbeitnehmenden in arbeitgeberähnlicher Stellung. Die EFK stellte allerdings fest, dass die Selbstständigen mit zwangsgeschlossenen Betrieben während der Pandemie gegenüber den Beziehenden von Härtefallgeldern deutlich bessergestellt waren, obwohl ihre Einbussen vergleichbar waren. Zudem wurde der CEE auf Basis des provisorischen AHV-pflichtigen Jahreseinkommens 2019 festgelegt, was mutmasslich zu Überentschädigungen führte.

Mit der Annahme des Postulats 20.4141 Roduit, « Für eine bessere soziale Absicherung der Selbstständigerwerbenden », beauftragte der Nationalrat den Bundesrat, eine umfassende Untersuchung über die Modalitäten der sozialen Absicherung der Selbstständigerwerbenden durchzuführen. Der Bericht wird voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2024 verabschiedet.

---

[131] Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall (SR **830.31**)

[132] Bundesrat (2020c)

[133] Während des Notrechts hatten alle Personen mit einem Einkommen zwischen 10 000 und 90 000 Franken, die direkt oder indirekt von den Massnahmen betroffen waren, Anspruch auf CEE. Mit dem Covid-19-Gesetz wurde die Einkommensobergrenze aufgehoben, die Anspruchsvoraussetzungen sonst aber stark verschärft. So mussten Selbstständigerwerbende entweder von einer Zwangsschliessung betroffen sein (was in dieser Phase kaum mehr der Fall war) oder einen Umsatzrückgang von mindestens 55 % aufweisen. Die Grenze für den Umsatzrückgang wurde in der Folge mehrmals etwas gesenkt. Diese geänderten Anspruchsvoraussetzungen führten auch dazu, dass sämtliche Betroffenen einen neuen Antrag einreichen mussten. Für eine detaillierte Analyse der CEE-Statistik nach Branchen etc. vgl. EDI (2022), für eine Auswertung nach Geschlechtern vgl. Roth (2023).

[134] Art. 15 Covid-19-Gesetz, in der Fassung gemäss AS **2020** 3835

[135] EFK (2022)

4.3.4 Covid-19-Härtefallmassnahmen

Im November 2020 legte das Parlament mit der Ergänzung des Covid-19-Gesetzes und der Bundesrat mit der HFMV 20 den Grundstein für die Unterstützung kantonaler Härtefallprogramme durch den Bund. Im Dezember 2023 verabschiedete der Bundesrat einen Bericht zu den Härtefallmassnahmen[136] und nahm darin auch zur EFK-Evaluation[137] Stellung. Wie im Bericht zu den Härtefallmassnahmen aufgezeigt haben Bund und Kantone mit dieser Massnahme über 35 000 Unternehmen im Umfang von rund 5,1 Milliarden Franken in Form von À-fonds-perdu-Beiträgen und mit 220 Millionen Franken in Form von Darlehen, Bürgschaften oder Garantien unterstützt.[138] Der Aufwand für den Bund belief sich per Ende 2023 auf netto rund 4,3 Milliarden.[139]

Gestützt auf die Erfahrungen betreffend die Umsetzung, auf die Evaluation der EFK zur Konzeption (Ausgestaltung der Massnahmen) und zu den Wirkungen, sowie auf die externe Evaluation zur Umsetzung[140] zieht der Bundesrat bezüglich der Härtefallmassnahmen ein positives Fazit. Er anerkennt, dass die Massnahmen wirksam dazu beigetragen haben dürften, Unternehmenskonkurse zu vermeiden und Arbeitsplätze zu erhalten. Aus wirtschaftspolitischer Sicht und im Hinblick auf die Bewältigung künftiger Krisen sind Fragen der Effizienz bzw. der Wirtschaftlichkeit der getroffenen Abfederungsmassnahmen zentral. Gemäss der EFK-Evaluation lag eine der konzeptionellen Schwächen der Härtefallmassnahmen darin, dass auch Unternehmen ohne oder mit geringem Bedarf Unterstützung erhalten konnten. Dies konnte gemäss EFK in Einzelfällen zu Unterstützungen führen, die höher ausfielen, als dies zum Decken der Kosten nötig gewesen wäre, und wirft die Frage auf, ob das Instrument dem wirtschaftspolitischen Kriterium der Zielgerichtetheit (vgl. Abschnitt 4.1) genügend entsprach. Der auf den Umsatz statt auf die ungedeckten Kosten gerichtete Fokus führte gemäss EFK zu einer Ungleichbehandlung, weil es Unternehmen bevorzugte, die hohe Umsatzeinbussen und tiefe Fixkosten haben. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass Parlament und Bundesrat angesichts der Dringlichkeit einen Weg finden mussten, wie betroffene Unternehmen rasch unterstützt werden konnten. Dies war nur über einen gewissen Schematismus machbar.

Revision des Epidemiengesetzes

Wichtige Lehren aus der Corona-Krise fliessen in die Revision des EpG ein. Damit möchte der Bundesrat die Rahmenbedingungen für die Bewältigung künftiger Epidemien verbessern. Die Vorlage adressiert auch das Risiko einer von Massnahmen des Bundes zur Bewältigung einer Epidemie beeinflussten drohenden Rezession.

Der Umgang mit schwankenden Umsätzen gehört grundsätzlich zum unternehmerischen Risiko. Dauern indes die Massnahmen des Bundes über eine längere Zeit an (z. B. längere Betriebsschliessungen), so kann dies nicht nur zu einer erheblichen finanziellen Beeinträchtigung einzelner Unternehmen führen, sondern auch mit hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten verbunden sein. In der Vernehmlassung vom 29. November 2023 bis zum 22. März 2024 zur Gesetzesrevision wurden zwei Varianten zum Umgang mit diesem Risiko zur Diskussion gestellt.

Variante 1 sieht den Verzicht auf die Schaffung einer allgemeinen Regelung für Finanzhilfen im EpG vor. Art, Dauer und Auswirkungen von Krisen können kaum vorhergesagt werden. Eine Ex-ante-Regelung von Finanzhilfen im EpG ist schwierig, weil sich deren Ausgestaltung danach richten muss, welche Un-

[136] Bundesrat (2023d)

[137] EFK (2023)

[138] Vgl. Bundesrat (2023d), aktuelle Zahlen finden sich unter: https://covid19.easygov.swiss/haertefaelle/

[139] Bundesrat (2024) sowie Tabelle 2

[140] Ecoplan (2023)

ternehmen oder Selbstständigerwerbenden in welchem Umfang von allfälligen Massnahmen des Bundes betroffen sind. Präzise Vorgaben zu Anspruchsvoraussetzungen und Bemessungsgrundlagen wären insbesondere unerlässlich, wenn Finanzhilfen in Form von nicht rückzahlbaren Hilfen (und nicht nur in Form von Darlehen oder Garantien) ausgerichtet werden sollten.

Ein bedeutender Nachteil jeglicher im Voraus geregelten Unterstützungsleistung liegt in den Anreizwirkungen, die durch sie entstehen. Sie entsprächen quasi einer staatlichen, den Privatunternehmen bereitgestellten Versicherung gegen die wirtschaftlichen Risiken von Epidemien, für die der Bund bzw. die Steuerzahlenden keine Entschädigung erhielte. Der Verzicht auf eine staatliche Regelung stärkt die Eigenverantwortung der Unternehmen. Es ist damit aber nicht ausgeschlossen, dass der Bund in einer tatsächlichen Krise dennoch auf der Basis von Notrecht oder im dringlichen Verfahren massgeschneiderte Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen ergreift, zumal wenn das Risiko einer schweren Rezession auftritt.

Auch gemäss Variante 2 steht in einer ersten Phase der Krise die unternehmerische Eigenverantwortung im Vordergrund. Sollte sich abzeichnen, dass insbesondere Schliessungen länger als eine im Gesetz zu definierende Karenzfrist (z. B. 1 Monat) andauern könnten, soll die Unterstützung von Unternehmen und Selbstständigerwerbenden mit Liquidität möglich sein. Der Bundesrat soll gestützt auf eine Ex-ante-Regelung im EpG ermächtigt werden, unter bestimmten im EpG vorgegebenen Voraussetzungen auf Verordnungsstufe Finanzhilfen in Form von verbürgten Bankkrediten zu beschliessen.

Anders als bei À-fonds-perdu-Beiträgen lassen sich bei verbürgten Bankkrediten die nötige Kompetenzdelegation an den Bundesrat sowie der Verzicht auf eine fundierte Einzelfallprüfung eher rechtfertigen. Voraussetzung für solche Finanzhilfen wäre, dass die Massnahmen des Bundes zum Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen der Epidemie bei den Unternehmen zu erheblichen Umsatzeinbussen führen würden und dass ohne Finanzhilfen eine schwere Rezession wahrscheinlich ist. Die Kantone wären an der Finanzierung angemessen zu beteiligen. Mit den rasch auf dem Verordnungsweg zu beschliessenden Liquiditätshilfen könnte das finanzielle Überleben der Unternehmen während 3 bis 4 Monaten gesichert werden, was dem Bundesrat und dem Parlament sowie den Kantonen die nötige Zeit verschafft, um im Falle einer absehbar länger dauernden Krise allfällige zusätzliche Finanzhilfen, z. B. in Form von À-fonds-perdu-Beiträgen, auf dem Weg der dringlichen Gesetzgebung zu regeln.

4.4 Resilienz der Schweizer Wirtschaft

Die Schweizer Volkswirtschaft wies während der Corona-Krise, wie auch in früheren Krisen, eine beachtliche Resilienz auf. Der wirtschaftliche Einbruch war schwächer und die Erholung schneller als in den meisten anderen OECD-Staaten.[141] Auch auf Unternehmensebene bestätigt sich die vergleichsweise hohe Resilienz der Schweizer Wirtschaft. So zeigten Simulationen im Rahmen einer Studie im Auftrag des SECO von 2017, dass die Schweiz für eine offene Volkswirtschaft eine hohe Resilienz gegenüber exogenen Schocks aufweist, was u. a. auf ihre vorteilhafte Branchenstruktur mit einem hohen Anteil (bisher) krisenresistenter Branchen, wie der Pharmabranche, zurückzuführen ist.[142] Der Postulatsbericht « Die Resilienz der Schweizer Unternehmen stärken » vom 16. Dezember 2022 zeigt zudem, dass eine deutliche Mehrheit der Schweizer Unternehmen gut oder sehr gut durch die Corona-Krise gekommen ist.[143]

Generell sind finanziell widerstandsfähige Unternehmen für wirtschaftlich herausfordernde Zeiten besser gewappnet. Die Eigenverantwortung der Unternehmen und entsprechende Anreizsysteme sind hierfür wesentliche Grundpfeiler. Durch die umfassenden staatlichen Unterstützungsmassnahmen, die während

[141] Vgl. OECD (2024)

[142] BAK economic intelligence (2017)

[143] Bundesrat (2022a)

der Corona-Krise gewährt wurden, besteht das Risiko, dass sich die Erwartungshaltung der Unternehmen in Bezug auf staatliche Leistungen und Absicherungen erhöht, was sich negativ auf die finanzielle Eigenvorsorge auswirken könnte. In der Tat ging im Februar 2023 etwa die Hälfte der befragten KMU-Unternehmen davon aus, dass sie auch in einer nächsten Krise vom Staat finanziell unterstützt werden.[144]

Der Bundesrat hat wiederholt darauf hingewiesen, dass nach der Krise eine Rückkehr zu den bewährten Regelungen und Verantwortlichkeiten erfolgen muss. In erster Linie ist es Aufgabe der Unternehmen selbst, Krisenvorsorge zu betreiben. Sie können nicht erwarten, dass der Bund in künftigen Krisen, wie z. B. einer Rezession, erneut ausserordentliche Unterstützungsmassnahmen ergreifen wird. Bereits die Aussicht auf erneute ausserordentliche Massnahmen im Krisenfall dürfte die Bereitschaft zur Bildung angemessener Reserven beeinträchtigen (« Moral Hazard »).[145]

Dem Bundesrat ist es daher ein Anliegen, dass die Unternehmen im Rahmen ihrer Möglichkeiten selbst ihrer Risikovorsorge nachgehen können und dies auch tun. Dafür setzt er die geeigneten Rahmenbedingungen. Unternehmen können ihre Resilienz entlang mehrerer Dimensionen eigenständig stärken. Diese Dimensionen beinhalten Elemente wie die Lieferketten, diversifizierte Absatzmärkte, das Personal, die internen Prozesse, eine vorausschauende Unternehmensleitung, aber auch finanzielle Reserven.[146] Aufseiten des Staats tragen solide Staatsfinanzen, ein ausgewogenes Steuersystem und gute ordnungspolitische Rahmenbedingungen ihren Teil zur Stärkung der Resilienz bei. Gesunde Staatsfinanzen ermöglichten in der Corona-Krise, effektiv zu handeln und rasch umfangreiche Abfederungsmassnahmen umzusetzen. Sie bilden einen wesentlichen Pfeiler, um die Handlungsfähigkeit des Staates auch in zukünftigen ausserordentlichen Krisensituationen sicherzustellen.

Unternehmen können aus unterschiedlichen Gründen in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten. Neben Finanz- oder Währungskrisen auf makroökonomischer Ebene und wirtschaftlichen Einbrüchen auf Kunden- oder Lieferantenseite sind auch Naturereignisse wie Erdbeben oder Pandemien als mögliche Gründe zu nennen. Je nach Art der Krise können dabei unterschiedliche Elemente für die Resilienz entscheidend sein. In erster Linie liegt es im Interesse der Firmen, eine ausreichende Resilienz im Rahmen ihrer Wettbewerbsfähigkeit aufzubauen und sich gegen Risiken abzusichern. Eine relativ bessere Resilienz kann in einer Krise einen Wettbewerbsvorteil darstellen. Unternehmen haben daher betriebseigene Anreize für eine kosteneffiziente Absicherung ihrer Beschaffungs- und Absatzmärkte, und es besteht ein Wettbewerb um die vorteilhaftesten Lösungen. Dies gilt auch im Hinblick auf Beschaffungsprobleme bei Unterbrüchen in den Lieferketten oder bei hohen Energiepreisen. Auch diesbezüglich liegt es grundsätzlich an den Unternehmen, zu entscheiden, wie stark sie in ihre Resilienz zugunsten eines Wettbewerbsvorteils in der Krise investieren wollen. Dem Bund kommt in der Versorgung eine subsidiäre Rolle beschränkt auf lebenswichtige Güter und Dienstleistungen zu.[147] Der Bundesrat will jedoch mit möglichst guten Rahmenbedingungen dazu beitragen, dass die Unternehmen ihre Resilienz zu möglichst tiefen Kosten erhöhen können. Zur Resilienz der Beschaffung von Unternehmen können z. B. tiefere Marktzugangshürden beitragen, damit die Beschaffungsoptionen durch die Unternehmen zu möglichst geringen Kosten diversifiziert werden können.

[144] Dabei nimmt der Anteil der Unternehmen, die erneute staatliche Hilfe erwarten, mit der Unternehmensgrösse zu, vgl. CS (2023).

[145] Bundesrat (2022a)

[146] Im Postulatsbericht werden die verschiedenen Elemente detailliert analysiert, vgl. Bundesrat (2022a).

[147] Art. 3 Abs. 2 Landesversorgungsgesetz (SR **531**)

5 Fazit

Die Schweizer Wirtschaft war stark von der Corona-Pandemie betroffen. Im Jahr 2020 ging das Sportevent-bereinigte BIP der Schweiz um 2,1 % zurück, ähnlich stark wie 2009 in der Finanzkrise. Im internationalen Vergleich ist die Schweizer Volkswirtschaft damit relativ « glimpflich » durch die schwierige Zeit der Pandemie gekommen. Das BIP brach weniger stark ein und erholte sich zügiger als in den Nachbarländern und vielen anderen Ländern.

Die Treiber des Wirtschaftseinbruchs unterschieden sich deutlich von früheren Krisen. Praktisch simultan wirkten sich ein Angebotsschock (Begrenzung der Wirtschaftsaktivität durch die Eindämmungsmassnahmen) und ein Nachfrageschock (Nachfragerückgänge im Ausland und im Inland) auf die Wirtschaft aus. Der Nachfrageeinbruch im Ausland war im Vergleich zu früheren Krisen von verhältnismässig untergeordneter Bedeutung: Die inländischen Konsumausgaben brachen dagegen ausserordentlich stark ein, während sich Ausrüstungsinvestitionen und Warenexporte relativ stabil entwickelten. Die Betroffenheit einzelner Branchen, Unternehmen und Haushalte war allerdings sehr unterschiedlich. Der wirtschaftliche Einbruch spiegelte sich auch auf dem Arbeitsmarkt wider. Zwischen Ende Februar und Ende Mai 2020 stieg die saisonbereinigte Arbeitslosenquote gemäss SECO von 2,3 % auf 3,5 % steil an. Ein historisch einmalig starker Einsatz von Kurzarbeitsentschädigung verhinderte einen stärkeren Anstieg und stabilisierte die Beschäftigung.

Der Bundesrat verfolgte bei der Bewältigung der Covid-19-Epidemie das übergeordnete Ziel, die Gesundheit der Bevölkerung in der Schweiz zu schützen und die negativen gesundheitlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie so weit wie möglich zu minimieren. In der frühen Phase der Pandemie, als die Unsicherheit gross war und keine wirksamen pharmazeutischen Massnahmen zur Verfügung standen, wurden im Rahmen der ausserordentlichen Lage gemäss EpG weitgehende Eindämmungsmassnahmen verfügt. Die Lockerungsschritte erfolgten zeitlich gestaffelt. Dieses Vorgehen trug dazu bei, im ersten Halbjahr 2020 ein wiederholtes Hochfahren und Schliessen der Wirtschaft, das mit hohen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden gewesen wäre, zu vermeiden. Im weiteren Verlauf wurde das Massnahmendispositiv situativ angepasst. Die Kosten der getroffenen Eindämmungsmassnahmen sind schwer quantifizierbar. Eine im Auftrag des SECO erstellte, methodisch breit abgestützte Studie liefert hierzu plausible Bandbreiten und zeigt auf, dass aller Voraussicht nach auch ohne staatliche Eindämmungsmassnahmen im Inland ein wirtschaftlicher Einbruch stattgefunden hätte.

Die Schweizer Wirtschaftspolitik stützt sich in wirtschaftlichen Abschwüngen zur Stabilisierung der Konjunkturentwicklung traditionell auf die gut ausgebauten und bewährten automatischen Stabilisatoren. Darüber hinausgehende wirtschaftspolitische Massnahmen sind auf ausserordentlich schwere Krisen zu beschränken. Die Kosten solcher Massnahmen sind für die Steuerzahlenden enorm. Zudem ist es sehr anspruchsvoll, geeignete Massnahmen zu formulieren, welche die gängigen Kriterien guter Wirtschaftspolitik erfüllen. Insbesondere ist darauf zu achten, dass die Massnahmen möglichst zeitgerecht, zielgerichtet und befristet wirken. Zusätzlich gilt es, unerwünschte Nebenwirkungen wie Mitnahmeeffekte, Wettbewerbsverzerrungen, Ungleichbehandlungen oder eine Verringerung der Anreize, im Hinblick auf künftige Krisen Eigenvorsorge zu betreiben, zu vermeiden.

Die erste Corona-Welle im Frühjahr 2020 markierte den Beginn einer Phase mit wirtschaftspolitischen Herausforderungen von beispielloser Tragweite. In Anbetracht der ausserordentlichen Schwere der Krise ergriff der Bundesrat in der frühen Phase der Pandemie unter Rückgriff auf Notrecht eine Reihe von Massnahmen, die auf eine breite und rasche Unterstützung ausgerichtet waren. Das Dispositiv zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Krise wurde im Verlauf der Pandemie kontinuierlich weiterentwickelt und an die sich verändernde Lage angepasst. Ab September 2020 ergriff der Bundesrat die Massnahmen zur wirtschaftlichen Abfederung gestützt auf das Covid-19-Gesetz. Das Parlament änderte dieses Gesetz mehrmals, wodurch es massgeblich Einfluss auf die Entscheidungen zur Ausgestaltung der Abfederungsmassnahmen nahm.

Die umfangreichen Abfederungsmassnahmen trugen fraglos dazu bei, eine sich selbst verstärkende Krise sowie grossflächige Entlassungs- und Konkurswellen zu verhindern. Sie stabilisierten die Beschäftigung sowie die Einkommen der privaten Haushalte und schufen die Voraussetzung für die schnelle Erholung der Volkswirtschaft nach der akuten Krisenphase. Aufgrund der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung kann aus einer wirtschaftspolitischen Optik nicht von einem zurückhaltenden Einsatz von Abfederungsmassnahmen ausgegangen werden. Dem gesamtwirtschaftlichen Verlust von geschätzt rund 33 Milliarden Franken stehen knapp 29 Milliarden an durch den Bund geleisteten Abfederungsmassnahmen gegenüber.[148] Mit den Abfederungsmassnahmen war ein enormer Einsatz von Steuermitteln verbunden. Eine finale Bilanz kann jedoch erst nach Ablauf der Rückzahlungspflichten und dem Abschluss der juristischen Abklärungen der potenziellen Missbrauchsfälle gezogen werden.

Die umfassenden staatlichen Unterstützungsmassnahmen, die während der Corona-Krise gleistet wurden, dürfen bei den Unternehmen nicht die Erwartung schüren, dass der Staat auch bei künftigen Krisen ausserordentliche Massnahmen ergreifen wird. Der Umgang mit schwankenden Umsätzen gehört zum unternehmerischen Risiko. Es liegt in der Verantwortung und im Interesse der einzelnen Unternehmen, angemessene Reserven für Krisen aufzubauen.

Vor diesem Hintergrund wird im Rahmen der Revision des EpG auch das Risiko einer von Eindämmungsmassnahmen des Bundes beeinflussten drohenden Rezession adressiert. Der Umgang mit schwankenden Umsätzen gehört zum unternehmerischen Risiko. Dauern indes die Massnahmen des Bundes zur Eindämmung einer Epidemie eine längere Zeit an (z. B. längere Betriebsschliessungen), so kann dies nicht nur zu einer erheblichen finanziellen Beeinträchtigung einzelner Unternehmen führen, sondern auch mit hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten verbunden sein. Im Vernehmlassungsentwurf zur Revision des EpG wurden zwei Varianten zum Umgang mit diesem Risiko zur Diskussion gestellt.

Eine wichtige Voraussetzung für das rasche und effektive staatliche Handeln in der Corona-Krise war der solide Zustand der Bundesfinanzen. Dieser eröffnete der Politik den nötigen Spielraum, um auf die ausserordentliche Krise zu reagieren. Die umfangreichen Abfederungsmassnahmen sind in den Kontext der ausserordentlichen Betroffenheit von Arbeitnehmenden und Unternehmen in der Corona-Krise einzuordnen und stellen keine Vorlage für staatliche Massnahmen in zukünftigen Rezessionen und Krisen dar. Art, Dauer und Auswirkungen von zukünftigen Krisen bzw. der Massnahmen zur Krisenbekämpfung können kaum vorhergesagt werden. Die Wahrung solider Bundesfinanzen ist essenziell, um die Handlungsfähigkeit des Staats in ausserordentlichen Krisensituationen sicherzustellen.

[148] Insgesamt hat der Bund rund 35 Mrd. Franken für die Bewältigung der Pandemie ausgegeben. Für mehr Details siehe Tabelle 2.

6 Literaturverzeichnis

BAK Economics (2017): Resilienz der Schweizer Volkswirtschaft. Studie im Auftrag des SECO. Abrufbar unter: bak-economics.com/fileadmin/documents/reports/Resilienz_der_Schweizer_Volkswirtschaft.pdf (Stand: 13.02.2024).

BAK (2022): Stand der Gesuche von Unterstützungsmassnahmen nach Covid-Verordnung Kultur. Bundesamt für Kultur. Abrufbar unter: https://www.bak.admin.ch/bak/de/home/themen/covid19/massnahmen-covid19/stand-gesuche-covid19.html (Stand: 13.02.2024)

BAK economic intelligence (2023): Prognosen für den Schweizer Tourismus: Ausgabe Oktober 2023. Abrufbar unter: https://www.bak-economics.com/studien-analysen/detail/prognosen-fuer-den-schweizer-tourismus-ausgabe-oktober-2023# (Stand: 13.02.2024)

BAV (2022): Coronavirus: Bund unterstützt öV mit rund 93.5 Millionen. Bundesamt für Verkehr BAV. Abrufbar unter: https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/publikationen/bav-news-blog/7-2022.html (Stand: 13.02.2024).

Betthäuser, B.A. / Bach-Mortensen / A.M. & Engzell, P. (2023): A Systematic Review and Meta-Analysis of the Evidence on Learning During the COVID-19 Pandemic. *Nature Human Behaviour* 7, 375–385. Abrufbar unter: https://doi.org/10.1038/s41562-022-01506-4 (Stand: 13.02.2024).

BFS / SECO (2019): Revisionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Bundesamt für Statistik. Abrufbar unter: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/volkswirtschaft/volkswirtschaftliche-gesamtrechnung.assetdetail.9186419.html (Stand 13.02.2024).

BFS (2023a): Medienmitteilung: Das BIP der Schweiz ist 2022 um 2,6 % gewachsen (24.08.2023). Abrufbar unter: https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/27045993/master (Stand: 13.02.2024).

BFS (2023b): Medienmitteilung: 2022: Rückgang der Sozialhilfequote auf 2,9 % (18.12.2023). Abrufbar unter: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken.assetdetail.28825016.html (Stand: 13.02.2024)

BFS (2023c): Revisionsanalyse Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR). Bundesamt für Statistik. Abrufbar unter: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/volkswirtschaft/volkswirtschaftliche-gesamtrechnung.assetdetail.9186419.html (Stand: 11.06.2024).

Brülhart, Marius / Lalive, Rafael / Lehmann, Tobias / Siegenthaler, Michael (2020): COVID-19 Financial Support to Small Businesses in Switzerland: Evaluation and Outlook. In: *Swiss Journal of Economics Statistics*, Springer Open, Bd. 156, Article Nr. 15. Abrufbar unter: https://rdcu.be/dHdac (Stand: 04.05.2024).

Bundesrat (2020a): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat verbietet grosse Veranstaltungen (28.02.2020): Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78289.html (Stand: 03.05.2024).

Bundesrat (2020b): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat erklärt die «ausserordentliche Lage» und verschärft die Massnahmen (17.03.2020). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78454.html (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2020c): Medienmitteilung: Coronavirus: Massnahmenpaket zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen (20.03.2020). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78515.html (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2020d): Medienmitteilung: Coronavirus: Zusätzliche Massnahmen zur Stützung der Wirtschaft (25.03.2020). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78573.html (Stand: 13.02.2024)

Bundesrat (2020e): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat bestätigt bisherige Strategie und prüft gezielte Ausweitung der Unterstützungsleistungen (01.04.2020). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78648.html (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2020f): Medienmitteilung: Coronavirus: Massnahmen gegen Konkurse (16.04.2020). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78793.html (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2020g): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat lockert weitere Massnahmen ab dem 11. Mai 2020 (29.04.2020). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-78948.html (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2020h): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat konkretisiert Unterstützung für Luftfahrtunternehmen (29.04.2020). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78944.html (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2020i): Medienmitteilung: Coronavirus: Befristete Soforthilfe zugunsten der Medien (20.05.2020). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79184.html (Stand: 13.02.2023).

Bundesrat (2020j): Botschaft zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz). BBl *2020* 6563 (18.08.2020). Abrufbar unter: https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/1669/de (Stand: 03.05.2024).

Bundesrat (2020k): Medienmitteilung: Coronavirus: Bund und Kantone prüfen gezielte wirtschaftliche Abfederungen in Einzelfällen (02.09.2020). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-80276.html (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2020l): Medienmitteilung: Coronavirus: Einschränkungen für private Veranstaltungen, keine öffentlichen Versammlungen von mehr als 15 Personen, ausgeweitete Maskenpflicht und Homeoffice (18.10.2020). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-80771.html (Stand: 03.05.2024).

Bundesrat (2020m): Medienmitteilung: Bund will Härtefallprogramme der Kantone rasch unterstützen und eröffnet Vernehmlassung zur Härtefallverordnung (04.11.2020). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-80986.html (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2020n): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat verschärft nationale Massnahmen und schliesst Restaurants sowie Kultur-, Freizeit- und Sportbetriebe (18.12.2020). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81745.html (Stand: 03.05.2024).

Bundesrat (2020o): Medienmitteilung: Coronavirus: Innovative Startups erhalten ergänzende Unterstützung des Bundes (22.04.2020). Kann abgerufen werden unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78872.html (Stand: 19.7.2023).

Bundesrat (2021a): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat verlängert und verschärft Massnahmen (13.01.2021). Abrufbar unter: https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-81967.html (Stand: 03.05.2024).

Bundesrat (2021b): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat stockt Härtefallprogramm auf und stärkt Arbeitslosenversicherung (27.01.2021). Abrufbar unter: https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/das-efd/nsb-news_list.msg-id-82135.html (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2021c): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat erweitert Unterstützung für grössere Unternehmen und Arbeitslose (17.02.2021). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-82366.html (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2021d): Medienmitteilung: Coronavirus: Massnahmen zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen im Bereich Kurzarbeit werden erweitert (20.01.2021). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-82046.html (Stand 03.05.2024).

Bundesrat (2021e): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat beschliesst ersten, vorsichtigen Öffnungsschritt ab 1. März (24.02.2021). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-82462.html (Stand: 03.05.2024).

Bundesrat (2021f): Medienmitteilung: Coronavirus: Nächster Öffnungsschritt am 19. April (14.04.2021). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-83106.html (Stand: 03.05.2024).

Bundesrat (2021g): Medienmitteilung: Coronavirus: Der vierte Öffnungsschritt ab Montag wird grösser als geplant (26.05.2021). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-83697.html (Stand: 03.05.2024).

Bundesrat (2021h): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat verabschiedet Strategie für kommende Monate und startet Konsultation zum vierten Öffnungsschritt (12.05.2021). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-83531.html (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2021i): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat lanciert wirtschaftspolitische Transitionsstrategie (18.06.2021). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-84032.html (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2021j): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat prüft Härtefallhilfe für 2022 (17.12.2021). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86529.html (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2022a): Bericht in Erfüllung von Po. 20.3544 Noser: Die Resilienz der Schweizer Unternehmen stärken. Abrufbar unter: https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2020/20203544/Bericht%20BR%20D.pdf (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2022b): Bericht zur Motion Häberli-Koller: Essentielle Güter. Wirtschaftliche Abhängigkeit reduzieren. Abrufbar unter: https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/72829.pdf (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2022c): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat hebt Massnahmen auf (16.02.2022). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87216.html (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2022d): Medienmitteilung: Coronavirus: Bundesrat verabschiedet Botschaft zum Abbau der Corona-Schulden (18.03.2022). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-87678.html (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2023a): Staatsrechnung 2022 (30.03.2023). Abrufbar unter: https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2023b): Medienmitteilung: COVID-19: Bundesbehörden wollen Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse verstärken (03.10.2023). Abrufbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-97923.html (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2023c): Zwischenbericht des Bundesrates vom 29. November 2023 zu den Covid-19-Solidarbürgschaftskrediten. Abrufbar unter: https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/84869.pdf (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2023d): Bericht des Bundesrates vom 22. Dezember 2023 zu den Covid-Härtefallhilfen. Abrufbar unter: https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/85582.pdf (Stand: 13.02.2024).

Bundesrat (2024): Staatsrechnung 2023 (28.03.2024). Abrufbar unter: https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html (Stand: 16.04.2024).

CS (2023): KMU-Studie: Geopolitische Spannungen als Herausforderung für Schweizer Unternehmen. Abrufbar unter: https://www.credit-suisse.com/media/assets/private-banking/docs/ch/unternehmen/unternehmen-unternehmer/publikationen/kmu-studie-2023-de.pdf (Stand: 13.02.2024).

Ecoplan (2023): Schlussbericht: Vollzugsevaluation der Härtefallmassnahmen. Abrufbar unter: https://covid19.easygov.swiss/wp-content/uploads/2023/12/Evaluation-Interface-Ecoplan.pdf (Stand: 13.02.2024).

EDI (2021): Konzeptpapier: Konkretisierung des Drei-Phasen-Modells. Abrufbar unter: https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/Unterlagen-Konsultationen-Kantone/konzept-dreiphasenmodell.pdf.download.pdf/Konkretisierung%20des%20Drei-Phasen-Modells.pdf (Stand: 13.02.2024).

EDI (2022): Statistiken zur Sozialen Sicherheit: Corona Erwerbsersatz-Statistik 2021. Abrufbar unter: https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/eo/statistiken/CEE%20Statistik%202021.pdf.download.pdf/CEE%20Statistik%202021.pdf (Stand: 14.03.2024).

EFK (2022): Evaluation des Corona-Erwerbsersatzes für Selbständigerwerbende. Abrufbar unter: https://www.efk.admin.ch/wp-content/uploads/publikationen/berichte/bildung_und_soziales/sozialeversicherung_und_altersvorsorge/21402/21402be-endgueltige-fassung-v04.pdf (Stand: 13.02.2024).

EFK (2023): Evaluation der Konzeption und der Wirkungen der Covid-19-Härtefallmassnahmen. Abrufbar unter: https://www.efk.admin.ch/wp-content/uploads/publikationen/berichte/wirtschaft_und_verwaltung/oeffentliche_finanzen_und_steuern/23400/23400be-evaluationsbericht-v04-def.pdf (Stand: 13.02.2024).

EFV (2023) Öffentliche Finanzen der Schweiz 2021–2024, Hauptpublikation der Finanzstatistik. Abrufbar unter: https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzstatistik/uebersicht-staatsfinanzen/2023-hauptpublikation.pdf.download.pdf/hauptpublikation_d.pdf (Stand: 13.02.2024).

Felder, Rahel / Kaiser, Boris / Möhr, Thomas / Wunsch, Conny (2023): «Auswirkungen der Coronapandemie auf den Arbeitsmarkt und Rolle der Arbeitslosenversicherung». Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 38. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, Schweiz. Abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Informationen_Arbeitsmarktforschung/auswirkungen_coronapandemie_auf_den_arbeitsmarkt_rolle_arbeitslosenversicherung.html (Stand: 13.02.2024).

Fuhrer, Lucas Marc / Ramelet, Marc-Antoine / Jörn Tenhofen (2021): «Firms' Participation in the COVID-19 Loan Programme». Swiss Journal of Economics and Statistics, Springer Open, Bd. 157, Article number 2. Abrufbar unter: https://rdcu.be/dHc7v (Stand: 04.05.2024).

Hanser Consulting (2021), «Auswirkungen Covid-19 auf Investitionskraft des Schweizer Tourismus», Abschlussbericht. Studie im Auftrag der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Standortfoerderung/Tourismus/Newsletter/Newsletter_Spezial/auswirkungen_covid_investitionskraft.pdf.download.pdf/Auswirkungen%20Covid-19%20auf%20Investitionskraft%20des%20Schweizer%20Tourismus,%20Zusammenfassung%20der%20Analyseergebnisse.pdf (Stand: 13.02.2024).

Hijzen, A. / Salvatori, A. (2022): «Die Auswirkungen der COVID-19-Krise auf unterschiedliche sozioökonomische Gruppen und die Rolle der Kurzarbeit: Das Beispiel der Schweiz». Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 37. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern. Abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Informationen_Arbeitsmarktforschung/oecd_studie_kurzarbeit_de.html (Stand: 13.02.2024).

HotellerieSuisse (2020): Branchenumfrage: Präsentation Auswertung Umfrage Lageeinschätzung. Abrufbar unter: https://www.hotelleriesuisse.ch/de/verband-und-geschaeftsstelle/news/news-detail/download-DAA6C027-951F-4FE9-ABC3-A19DF7AB3A75.secure (Stand 13.02.2024).

Kaiser, Boris / Krämer, Florentin / Kienast, Simon / Föllmi, Reto (2024): «Wirtschaftliche Auswirkungen der angeordneten Massnahmen in der Corona-Krise». Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 53. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, Schweiz.

König, Michael D. / Rauch, Jakob / Shakar, Parnian / Wörter, Martin (2022): «How Were Companies Affected During the First and Second Waves of the Corona Pandemic in Switzerland?». Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 32. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, Schweiz. Abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/seco/en/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Strukturwandel_Wachstum/Branchenanalysen/how_were_companies_affected_during_the_1_and_2_waves_corona_pandemic.html (Stand: 13.02.2024).

Martínez, Isabel Z. / Kopp, Daniel / Lalive, Rafael / Pichler, Stefan / Siegenthaler, Michael (2021): «Corona und Ungleichheit in der Schweiz», KOF Studien, Nr. 161, KOF Konjunkturforschungsstelle, ETH Zürich. Abrufbar unter: https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/dual/kof-dam/documents/Medienmitteilungen/Sonstige/Studie%20Ungleichheit%20final.pdf (Stand: 13.02.2024).

Nationalrat (2020): Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 2020, Herbstsession, 5. Tagung der 51. Amtsdauer. Abrufbar unter: https://www.parlament.ch/centers/documents/de/NR_5105_2009.pdf (Stand: 03.05.2024).

OECD (2020), «Job Retention Schemes During the COVID-19 Lockdown and Beyond», *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19): Browse OECD Contributions*, OECD Publishing, Paris. Abrufbar unter: https://dx.doi.org/10.1787/0853ba1d-en (Stand: 13.02.2024).

OECD (2021a), «Job Retention Schemes During the COVID-19 Crisis: Promoting Job Retention While Supporting Job Creation», in *OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*, OECD Publishing, Paris. Abrufbar unter: https://doi.org/10.1787/c4c76f50-en (Stand 13.02.2024).

OECD (2021b): «The State of Global Education: 18 Months into the Pandemic», OECD Publishing, Paris. Abrufbar unter: https://doi.org/10.1787/1a23bb23-en (Stand: 13.02.2024).

OECD (2024): OECD Economic Surveys: Switzerland 2024, OECD Publishing, Paris. Abrufbar unter: https://doi.org/10.1787/070d119b-en (Stand: 14.03.2024).

Parlament (2020a): 20.3132 Postulat. Wirtschaftliche Folgen der Corona-Krise. Abrufbar unter: https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203132 (Stand: 13.02.2024).

Parlament (2023a): Medienmitteilung: Nutzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse in Krisenzeiten muss verbessert werden (03.07.2023). Abrufbar unter: https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gpk-n-2023-07-03.aspx (Stand: 13.02.2024).

Parlament (2023b): Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 30. Juni 2023 über die Nutzung der wissenschaftlichen Erkenntnisse durch den Bundesrat und das BAG zur Bewältigung der Coronakrise. Abrufbar unter: https://www.parlament.ch/centers/documents/de/30.06-Conn-scient-Rapport-DE.pdf (Stand: 13.02.2024).

Parlament (2023c): Kurzbericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 18. Februar 2022 zum Covid-19-Erwerbsersatz für Selbstständigerwerbende. Abrufbar unter: https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Bericht%20der%20GPK-N%20vom%2018.2.2022%20%20D.pdf (Stand: 13.02.2024).

regiosuisse (2021): Regionalökonomische Auswirkungen von Covid-19. Abrufbar unter: https://regiosuisse.ch/regionaloekonomische-auswirkungen-covid-19 (Stand: 11.06.2024).

Roth, Anja (2023): «Selbständige Frauen stärker von Covid-Massnahmen betroffen als Männer». Soziale Sicherheit CHSS. Abrufbar unter: https://sozialesicherheit.ch/de/selbststaendige-frauen-staerker-von-covid-massnahmen-betroffen-als-maenner/ (Stand: 13.03.2024).

Rutz, Samuel / Mattmann, Matteo / Crede, Ann-Kathrin / Funk, Michael / Siffert, Anja / Häner, Melanie (2020): «Wirksamkeit nicht-pharmazeutischer Massnahmen zur Eindämmung des Coronavirus – Eine Übersicht». Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 15. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, Schweiz. Abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Strukturwandel_Wachstum/Wachstum/wp_15_wirksamkeit_nicht_pharma_massnahmen_covid19.html (Stand: 02.05.2024).

Rutz, Samuel / Mattmann, Matteo / Funk, Michael / Jeandupeux, David (2021): «Wirksamkeit und Kosten von Corona-Massnahmen und optimale Interventionsebene». Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 23. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, Schweiz. Abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Strukturwandel_Wachstum/Wachstum/wirksamkeit_kosten_corona-massnahmen.html (Stand: 13.02.2024).

Schüpbach, Kristina / Siegenthaler, Michael / Waschk, Johannes (2024), «Machbarkeitsstudie: Messung der Wirkungen und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses der Kurzarbeit während der COVID-19-Krise. Grundlagen für die Wirtschaftspolitik Nr. 50. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern, Schweiz. Abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarktforschung/wp_50.pdf.download.pdf/wp_50_messung_wirkung_kosten_nutzen_kurzarbeit_covid19.pdf (Stand: 13.03.2024).

SECO (2019): Medienmitteilung: Konjunkturaufhellung erst im Jahr 2021 erwartet (12.12.2019). Abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-77487.html (Stand: 28.03.2024).

SECO (2020): Exkurs: Neuer Index zur wöchentlichen Wirtschaftsaktivität (WWA). Konjunkturtendenzen, Winter 2020/2021. Abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunkturtendenz/spezialthema/kt_2020_4_exkurs_wwa_de.html (Stand: 13.02.2024).

SECO (2021a): Exkurs: Das BIP der Schweiz 2020 – wirtschaftliche Folgen der Corona-Pandemie. Konjunkturtendenzen, Frühjahr 2021. Abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunkturtendenz/spezialthema/exkurs_bip_2020.html (Stand: 13.02.2024).

SECO (2021b): Exkurs: Bedeutung der Auslandnachfrage für den Schweizer BIP-Verlust im ersten Halbjahr 2020. Konjunkturtendenzen, Sommer 2021. Abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunkturtendenz/spezialthema/exkurs_bip_und_auslandnachfrage.html (Stand: 13.02.2024).

SECO (2021c): Exkurs: BIP-Effekte der Corona-Krise international. Konjunkturtendenzen, September 2021. Abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunkturtendenz/spezialthema/exkurs_bip-effekte_.html
(Stand: 13.02.2024)

SECO (2021d): Spezialthema: Die Folgen von Covid-19 für den Arbeitsmarkt in der Schweiz. Konjunkturtendenzen, Winter 2021/2022. Abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunkturtendenz/spezialthema/spezialthema_folgen_covid-19arbeitsmarkt_schweiz.html (Stand: 13.02.2024).

SECO (2021e): Exkurs: Auswirkungen der Lieferengpässe auf die Schweiz und den Euroraum. Konjunkturtendenzen, Winter 2021/2022. Abrufbar unter: https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunkturtendenz/spezialthema/exkurs_auswirkungen_lieferengpaesse_euroraum.html (Stand: 13.02.2024).

SOTOMO (2022): Schlussbericht: Analyse zu den gesellschaftlichen Spannungen während der Covid-19-Pandemie. Spezialauswertung des SRG Corona-Monitors im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit BAG. Abrufbar unter: https://sotomo.ch/site/wp-content/uploads/2022/05/Bericht_Covid19_TF_Mai2022_Definitive-Fassung.pdf (Stand: 13.02.2024).

STF (2020a) = Swiss National COVID-19 Science Task Force (2020): Policy Brief: Is There a Health-Wealth Tradeoff During the COVID-19 Crisis? Abrufbar unter: https://sciencetaskforce.ch/en/policy-brief/is-there-a-health-wealth-tradeoff-during-the-covid-19-crisis-2/ (Stand: 13.02.2024).

STF (2020b) = Swiss National COVID-19 Science Task Force (2020): Response to Questions from FOPH 17th April 2020. Abrufbar unter: https://sciencetaskforce.ch/wp-content/uploads/2020/10/Effect-of-measures-21April20-English.pdf (Stand: 13.02.2024).

VBS (2022): Medienmitteilung: Covid-19-Finanzhilfen für den Sport: Revitalisierungsmassnahmen im Jahr 2022 und Klärung offener Fragen (07.07.2022). Abrufbar unter: https://www.vbs.admin.ch/de/nsb?id=89650 (Stand: 11.06.2024).

7 Anhang: Einzelne Abfederungsmassnahmen

7.1 Kurzarbeitsentschädigung

Die KAE ist gemäss AVIG als Instrument zur Vermeidung drohender Arbeitslosigkeit bei unverschuldeten und vorübergehenden Arbeitsausfällen vorgesehen. Der Einsatz von KAE ist bei Arbeitsausfällen aufgrund behördlicher Massnahmen möglich und auch deshalb dazu geeignet, unerwünschte wirtschaftliche und soziale Auswirkungen als Folge der Bewältigung einer Krise abzufedern. Um dem historischen Ausmass von Arbeitsausfällen während der Corona-Krise gerecht zu werden, haben Bundesrat und Parlament in Abweichung vom AVIG zusätzliche Massnahmen mit ausserordentlichem Charakter ergriffen. So wurde etwa das Anmelde- und Abrechnungsverfahren bei Kurzarbeit stark vereinfacht, um die Flut an Gesuchen und Abrechnungen verarbeiten und die KAE möglichst rasch auszahlen zu können. Verschiedene Gruppen von Arbeitnehmenden, die gemäss AVIG keinen Anspruch auf KAE haben, wurden aufgrund der ausserordentlichen Situation mit teils angeordneten Betriebsschliessungen vorübergehend anspruchsberechtigt. Die Ausgaben für die KAE wurden in den Jahren 2020–2022 durch den Bundeshaushalt finanziert, was eine Überschuldung des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung verhinderte.

Die Kurzarbeit spielte eine zentrale Rolle im wirtschaftspolitischen Massnahmenpaket. Für den Monat April 2020 wurde für rund 1,3 Millionen Arbeitnehmende in der Schweiz Kurzarbeit abgerechnet, dies entspricht rund einem Viertel der Beschäftigten in der Schweiz.[149]

Gemäss der Staatsrechnung 2023 hat der Bund die Arbeitslosenversicherung mit rund 16,3 Milliarden Franken für die Zahlung von Kurzarbeitsentschädigungen in der Corona-Krise unterstützt (davon Rückstellungen in Höhe von 21 Millionen).[150]

7.2 Covid-19-Solidarbürgschaftskredite

Der Bundesrat verabschiedete am 25. März 2020 die Covid-19-SBüV. Von der Covid-19-Epidemie betroffene Unternehmen konnten zwischen dem 26. März und dem 31. Juli 2020 Covid-19-Überbrückungskredite beantragen, um trotz Covid-19-bedingten Umsatzeinbussen ihren Liquiditätsbedarf sicherzustellen und ihre laufenden Fixkosten für z. B. die Miete oder Versicherungen decken zu können.

Unternehmen konnten einen Kredit in der Höhe von 10 % ihres Umsatzes bis zu 500 000 Franken beantragen. Für Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 5 Millionen Franken gab es zusätzlich die Möglichkeit, einen weiteren Überbrückungskredit von bis zu 19,5 Millionen Franken zu beantragen.

Im November 2023 legte der Bundesrat einen Zwischenbericht zu den Covid-19-Solidarbürgschaftskrediten vor.[151] Insgesamt wurden im Rahmen des Covid-19-Solidarbürgschaftsprogramms 137 870 Covid-19-Kredite für ein Kreditvolumen von 16,9 Milliarden Franken gewährt. In der Staatsrechnung 2023 wurden dem Bund per Ende 2023 Aufwendungen für Bürgschaftshonorierungen in Höhe von netto rund 1,6 Milliarden verbucht, darunter 722 Millionen Franken für Rückstellungen.[152] Per Ende April 2024 waren Kredite im Umfang von 8,7 Milliarden Franken vollständig zurückbezahlt, Kredite im Umfang von 1,2 Milliarden Franken honoriert und Kredite im Umfang von 7,0 Milliarden Franken noch laufend.[153]

[149] SECO/LamdaX (eigene Auswertung)

[150] Tabelle 2 sowie Bundesrat (2024)

[151] Bundesrat (2023c)

[152] Tabelle 2 sowie Bundesrat (2024)

[153] Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), Covid-19-Überbrückungskredite, https://covid19.easygov.swiss/ (Stand: 29. 04. 2024)

7.3 Corona-Erwerbsersatz

Unternehmen, Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende, die aufgrund von Massnahmen der Behörden zur Bekämpfung des Coronavirus Erwerbsausfälle erlitten, wurden mittels CEE unterstützt, sofern sie nicht bereits eine Entschädigung oder eine Versicherungsleistung erhielten. Selbstständigerwerbende hatten einen Anspruch auf CEE, wenn sie einen Erwerbsausfall erlitten, weil ihr Betrieb als Covid-19-Massnahme behördlich geschlossen wurde, als Folge von abgesagten Veranstaltungen oder als indirekte Folge von Covid-19-Massnahmen.[154] Weiter hatten Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende Anspruch auf Corona-Erwerbsersatz, wenn sie einen Erwerbsausfall erlitten, weil sie ihre Kinder betreuen mussten, da die Fremdbetreuung aufgrund von Covid-19-Massnahmen ausfiel oder weil sie selbst unter Quarantäne gestellt wurden.[155]

Die Entschädigungen wurden in Anlehnung an die Erwerbsersatzordnung geregelt und als Taggeld ausbezahlt. Dieses entsprach 80 % des Einkommens und betrug maximal 196 Franken pro Tag. Die Anzahl der Taggelder für Selbstständige in Quarantäne oder mit Betreuungsaufgaben war auf 10 bzw. 30 begrenzt. Die Prüfung des Anspruchs und die Auszahlung der Leistung wurden von den AHV-Ausgleichskassen vorgenommen.[156]

Zwischen 2020 und 2023 wendete der Bund insgesamt rund 4,3 Milliarden Franken (4 Milliarden Franken Leistungen, 0,3 Milliarden Franken Verwaltungskosten etc.) für Corona-Erwerbsersatz auf.[157]

7.4 Covid-19-Härtefallmassnahmen

Im November 2020 legte das Parlament mit dem Covid-19-Gesetz den Grundstein für die Unterstützung kantonaler Härtefallprogramme durch den Bund.[158] Der Bundesrat präzisierte die Regelung in der HFMV 20. Mit den Härtefallmassnahmen sollte der Gesamtwirtschaft das Überleben der Krise ermöglicht werden, indem Unternehmen, die infolge der behördlichen Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie hohe Umsatzeinbussen erlitten, unterstützt wurden. Die HFMV 20 trat per Dezember 2020 in Kraft. Die Kantone ergriffen Härtefallmassnahmen gestützt auf eigene kantonalrechtliche Grundlagen und entschieden über deren konkrete Ausgestaltung.

Der Bund beteiligte sich an den Härtefallprogrammen der Kantone. Unternehmen nicht spezifisch unterstützter Branchen, die entweder aufgrund der Covid-19-Pandemie während 12 Monaten im Jahr 2020 und 2021 eine Umsatzeinbusse von mindestens 40 % im Vergleich zum durchschnittlichen Jahresumsatz der Jahre 2018 und 2019 aufwiesen oder während mindestens 40 Kalendertagen behördlich schliessen mussten, konnte der zuständige Kanton in Form einer Bürgschaft, einer Garantie, eines Darlehens oder eines À-fonds-perdu-Beitrags unterstützen. Das eidgenössische Parlament beschloss für die Härtefallmassnahmen ein Budget von 10 Milliarden Franken für den Gesamtbetrag von Bund und Kantonen, wobei der Bund in Abhängigkeit der Grösse der unterstützten Unternehmen 70 % (Unternehmen bis 5 Millionen Franken Jahresumsatz) bzw. 100 % (grössere Unternehmen) des Unterstützungsbeitrags übernahm. Im Budget enthalten war eine Bundesratsreserve von 1 Milliarde Franken für besonders betroffene Kantone. Basierend auf der Covid-19-Härtefallverordnung 2022 (HFMV 22)[159] wurde eine Anschlusslösung gefunden, um Unternehmen mit ungedeckten Kosten während des Zeitraums von Januar bis Juni 2022 mit À-fonds-perdu-Beiträgen zu unterstützen. Hierfür wurden 1,1 Milliarden Franken (Bund und Kantone) vorgesehen.

[154] Bundesrat (2020c)

[155] Bundesrat (2020c)

[156] Bundesrat (2020c)

[157] Tabelle 2 sowie Bundesrat (2024)

[158] Art. 12 Covid-19-Gesetz in der Fassung gemäss AS **2020** 3835

[159] SR **951.264**

Wie im Bericht zu den Härtefallmassnahmen aufgezeigt haben Bund und Kantone mit dieser Massnahme über 35 000 Unternehmen im Umfang von rund 5,1 Milliarden Franken in Form von À-fonds-perdu-Beiträgen und 220 Millionen Franken in Form von Darlehen, Bürgschaften oder Garantien unterstützt.[160] Der Aufwand für den Bund belief sich gemäss der Staatsrechnung 2023 auf netto rund 4,3 Milliarden.[161]

7.5 Unterstützung spezifisch für den Kultursektor

Da der Bundesrat durch Einschränkungen aufgrund von gesundheitspolizeilichen Massnahmen « eine dauerhafte Schädigung der Schweizer Kulturlandschaft verhindern » wollte, konnten Kulturunternehmen und Kulturschaffende Ausfallentschädigungen beantragen sowie Kulturvereine Unterstützung erhalten. Im Weiteren erhielten Kulturschaffende unter bestimmten Voraussetzungen nicht rückzahlbare Geldleistungen zur Deckung der unmittelbaren Lebenshaltungskosten. Schliesslich wurden sogenannte Transformationsprojekte unterstützt, welche die strukturelle Neuausrichtung oder die Publikumsgewinnung zum Gegenstand hatten.[162]

Die Unterstützungsleistungen des Bundes für die Kultur beliefen sich gemäss der Staatsrechnung 2023 insgesamt auf netto rund 379 Millionen Franken (inkl. Rückstellungen in Höhe von einer Million Franken).[163]

7.6 Unterstützung spezifisch für Sportorganisationen

Damit die Sportlandschaft Schweiz während der Covid-19-Pandemie aufgrund von abgesagten Veranstaltungen im Breiten- wie im Leistungssport oder aufgrund ausbleibenden Meisterschaftsbetriebs nicht massiv in ihren Strukturen geschädigt wird, stellte der Bundesrat finanzielle Abfederungen bereit. 50 Millionen Franken wurden als rückzahlbare Darlehen zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen für Organisationen, die entweder in einer Liga des Schweizer Sports mit überwiegend professionellem Spielbetrieb tätig sind oder Wettkämpfe für den professionellen Leistungssport durchführen, zur Verfügung gestellt.[164]

Weiter wurden 50 Millionen Franken als Subventionen im Fall existenzieller Bedrohung für Organisationen, die auf dem Ehrenamt basieren und hauptsächlich den Breitensport fördern, gewährt.[165] Mit der am 20. März 2020 verabschiedeten Covid-19-Verordnung Sport[166], die befristet für sechs Monate galt, konnten in den Sportförderprogrammen Jugend + Sport und Erwachsenensport Unterbrüche von Aus- und Weiterbildungen kulant behandelt werden. Zur Stabilisierung der Strukturen im Nachwuchs-, im Breiten- und im nicht professionellen Leistungssport (« Stabilisierungspaket ») in der Covid-19-Epidemie wurden rund 300 Millionen Franken zur Verfügung gestellt. Den Klubs der professionellen und semiprofessionellen Ligen im Mannschaftssport wurden rund 186 Millionen Franken in Form von rückzahlbaren Darlehen

[160] Vgl. Bundesrat (2023d), aktuelle Zahlen finden sich unter: https://covid19.easygov.swiss/haertefaelle/

[161] Tabelle 2 sowie Bundesrat (2024)

[162] Basierend auf der Covid-19-Kulturverordnung (SR **442.15**)

[163] Tabelle 2 sowie Bundesrat (2024)

[164] Bundesrat (2020c)

[165] Bundesrat (2020c)

[166] SR **415.021**

und À-fonds-perdu-Beiträgen ausbezahlt.[167] Die gemäss der Staatsrechnung 2023 verbuchten Ausgaben des Bundes beliefen sich per Ende 2023 auf netto rund 384 Millionen Franken.[168]

7.7 Unterstützung spezifisch für die Medien

Der Bundesrat verabschiedete an seiner Sitzung vom 20. Mai 2020 zwei Notverordnungen hinsichtlich des Massnahmenbündels für alle Mediengattungen. Damit beschloss er Soforthilfen für abonnierte Tages- und Wochenzeitungen[169] sowie elektronische Medien[170], welche infolge der ausserordentlichen Lage im Zusammenhang mit dem Coronavirus betroffen waren.[171] Zudem wurde auf der Grundlage des Covid-19-Gesetzes weitere Unterstützung bereitgestellt. Für die Unterstützung elektronischer Medien (u. a. Radio und Fernsehen) wurden in der Rückschau insgesamt rund 50 Millionen Franken ausbezahlt, die über die Radio- und Fernsehabgabe finanziert wurden. Die Unterstützung der Printmedien (abonnierte Tages- und Wochenzeitungen) wurde über den Bundeshaushalt finanziert. Gemäss der Staatsrechnung 2023 beliefen sich die Ausgaben des Bundes hierfür auf netto rund 25 Millionen.[172]

7.8 Unterstützung spezifisch für den öffentlichen Verkehr

Während der Covid-19-Pandemie ging die Zahl der Passagierinnen und Passagiere im öffentlichen Verkehr stark zurück. Auch der Schienengüterverkehr geriet wirtschaftlich unter Druck. Um die Einnahmenausfälle abzufedern, beschlossen Bundesrat und Parlament 2020 und 2021 zwei Hilfspakete für den öffentlichen Verkehr und den Schienengüterverkehr.[173] Hierbei unterstützte das Bundesamt für Verkehr zwischen 2020 und 2022 die öffentlichen Verkehrsunternehmen und die Güterbahnen mit Finanzhilfen im Umfang von 935 Millionen Franken.[174] Die Ausgaben für den Bund beliefen sich per Ende 2023 auf 876 Millionen.[175] Darüber hinaus wurden Einnahmenausfälle der Bahninfrastrukturbetreiberinnen mittels Nachträgen zu den Leistungsvereinbarungen im Betrag von total rund 160 Millionen Franken kompensiert. Die Finanzierung erfolgte zulasten das Bahninfrastrukturfonds gemäss Bahninfrastrukturfondsgesetz[176].

7.9 Unterstützung spezifisch für die Luftfahrt

Zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen unterstützte der Bund die Fluggesellschaften Swiss und Edelweiss sowie die SR Technics Switzerland (SRT) AG mittels Bürgschaften für beanspruchte Bankkredite.[177] Die Liquidität wurde den Gesellschaften durch Bankkonsortien zur Verfügung gestellt und

[167] Vgl. VBS (2022)

[168] Tabelle 2 sowie Bundesrat (2024)

[169] Basierend auf der Covid-19-Verordnung Printmedien (SR **783.03**)

[170] Basierend auf der Covid-19-Verordnung elektronische Medien (SR **784.402**)

[171] Bundesrat (2020i)

[172] Tabelle 2 sowie Bundesrat (2024)

[173] Basierend auf den Artikeln 28 und 28*a* Personenbeförderungsgesetz (SR **745.1**) in der Fassung gemäss AS **2020** 3825, sowie Art. 9*a* Gütertransportgesetz (SR **742.41**) in der Fassung gemäss AS **2020** 3825

[174] BAV (2022)

[175] Tabelle 2 sowie Bundesrat (2024)

[176] SR **742.140**

[177] Bundesrat (2020h)

teilweise durch Ausfallbürgschaften des Bundes gesichert. 2022 zahlten Swiss und Edelweiss den Kredit vorzeitig zurück und lösten anschliessend die Kreditverträge frühzeitig und definitiv auf. Die vom Bund gewährte Ausfallbürgschaft im Betrag von 1,275 Milliarden Franken wurde damit hinfällig.[178] Für die flugnahen Betriebe gewährte der Bund zur Überbrückung eines Liquiditätsengpasses der SRT eine Ausfallbürgschaft auf einen Bankkredit in der Höhe von 120 Millionen Franken. Der Bund sicherte den Bankkredit mit 60 % ab.[179] Zuzüglich Zinsen und Kommissionen belief sich die Bürgschaftsabsicherung des Bundes per Bilanzstichtag auf 72 Millionen Franken. Im Juli 2023 wurde der Bund aus der Bürgschaft entlassen.[180]

Zusätzlich wurde dem bundeseigenen Flugsicherungsunternehmen Skyguide im Jahr 2020 ein Kapitalzuschuss von 150 Millionen gewährt und im Jahr 2021 ein rückzahlbares Darlehen von 250 Millionen. Unter der Berücksichtigung von Rückzahlungen und Wiedereingängen in Höhe von 30 Millionen Franken wurde die Investitionsrechnung des Bundes per Ende 2023 mit netto 370 Millionen Franken belastet.[181]

7.10 « Schutzschirm » für Publikumsanlässe

In der Frühjahrssession 2021 führte das Parlament den « Schutzschirm » für die Veranstaltungsbranche ein, damit die Planung von Anlässen mit überkantonaler Bedeutung trotz ungewisser epidemiologischer Entwicklung ermöglicht werden konnte. Im Rahmen des « Schutzschirms » beteiligten sich der Bund und die 22 an diesem Programm teilnehmenden Kantone an den ungedeckten Kosten für Veranstaltungen, die aufgrund der epidemiologischen Lage abgesagt oder verschoben werden mussten. Der « Schutzschirm » konnte Veranstaltungen von überkantonaler Bedeutung, deren Durchführung zwischen dem 1. Juni 2021 und dem 31. Dezember 2022 geplant war, unterstützen.[182] Mit einer Zusicherung an 504 Veranstaltungen gingen die Kantone und der Bund Verpflichtungen von insgesamt rund 316 Millionen Franken ein. Es erfolgten sieben Unterstützungsleistungen für abgesagte Veranstaltungen in einem Volumen von 6,2 Millionen Franken. Die Hälfte davon ging zulasten der betroffenen Kantone, die andere Hälfte zulasten des Bundes[183].

7.11 Unterstützung spezifisch für die Tourismusbranche

Der Bund ergriff verschiedene Massnahmen zur Unterstützung und Förderung des Schweizer Tourismus. Beispielsweise wurde auf die Rückzahlung des Zusatzdarlehens an die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) verzichtet. Die Refinanzierung der SGH durch den Bund wurde dadurch dauerhaft um 5,5 Millionen Franken erhöht.[184] Schweiz Tourismus (ST) wurden zusätzliche Bundesmittel im Umfang von 70 Millionen Franken für die Förderung der Tourismusnachfrage für die Jahre 2020–2023 zur Verfügung gestellt, wovon die Hälfte für die finanzielle Entlastung der Tourismuspartner von ST eingesetzt wurde.[185] Zudem wurden im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) für die Periode 2020–2023 zusätzliche Mittel von 10 Millionen Franken freigegeben. Bei zahlreichen NRP-Darlehen für

[178] Tabelle 2 sowie Bundesrat (2024)
[179] Tabelle 2 sowie Bundesrat (2024)
[180] Bundesrat (2024)
[181] Tabelle 2 sowie Bundesrat (2024)
[182] Bundesrat (2023c), https://covid19.easygov.swiss/
[183] Tabelle 2 sowie Bundesrat (2024)
[184] Bundesrat (2020c)
[185] Bundesrat (2021i)

touristische Infrastrukturprojekte wurden auf Anfrage der Darlehensnehmer Sistierungen auf Zinszahlungen und Amortisationen gewährt.[186] Gemäss der Staatsrechnung 2023 beliefen sich die Ausgaben des Bundes auf insgesamt 57 Millionen.[187]

7.12 Unterstützungsmassnahmen für Start-ups

Start-ups konnten nur sehr eingeschränkt oder gar nicht von den bundesrätlichen Unterstützungsmassnahmen vom März 2020 profitieren. Beispielsweise war für die Bemessung der maximalen Höhe eines Covid-19-Kredits der Umsatz des jeweiligen Unternehmens des Jahres 2019 massgebend oder, falls keine Angaben zum Umsatzerlös vorhanden waren, die geschätzte Nettolohnsumme für ein Geschäftsjahr (mindestens 100 000 Franken und maximal 500 000 Franken). Da die Start-ups insbesondere in den ersten Jahren oft keinen oder nur einen geringen Umsatz aufweisen, konnten sie somit keinen oder lediglich einen relativ kleinen Betrag beantragen. Deswegen entschied der Bundesrat am 22. April 2020, dass aussichtsreiche Start-ups mithilfe des bereits existierenden Bürgschaftswesens für KMU unter Beteiligung der Kantone vor einer Corona-bedingten Insolvenz bewahrt werden sollen.[188] Hierbei konnten Start-ups vom 7. Mai 2020 bis zum 31. August 2020 einen Antrag auf eine Bürgschaft stellen, die zu 65 % vom Bund und zu 35 % vom jeweiligen Kanton oder von vom Kanton vermittelten Dritten getragen wird. Auf diese Weise verbürgten Bund und Kantone (bzw. Dritte) gemeinsam zu 100 % einen Kreditbetrag von bis zu 1 Million Franken pro Start-up. Im Rahmen der Start-up-Bürgschaften wurden 359 Bürgschaften für ein Bürgschaftsvolumen in Höhe von rund 99 Millionen Franken gewährt. Gemäss der Staatsrechnung 2023 beliefen sich die Verluste des Bundes per Ende 2023 auf rund 13 Millionen Franken (inkl. Rückstellungen in Höhe von rund 5 Millionen Franken).[189]

[186] Bundesrat (2020c), Bundesrat (2021i) sowie https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/neues_coronavirus/tourismus_regionalpolitik.html (Stand: 23.03.2024)

[187] Tabelle 2 und Bundesrat (2024)

[188] Bundesrat (2020o)

[189] Tabelle 2 und Bundesrat (2024)