

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	<b>24.04.2024</b>
Thema	<b>Soziale Gruppen</b>
Schlagworte	<b>Internationale Abkommen, Beziehungen zur Europäischen Union (EU)</b>
Akteure	<b>Keine Einschränkung</b>
Prozesstypen	<b>Keine Einschränkung</b>
Datum	<b>01.01.1965 - 01.01.2023</b>

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Benteli, Marianne  
Bernath, Magdalena  
Gerber, Marlène  
Guignard, Sophie  
Kipfer, Viktoria  
Kuhn, Sarah  
Mosimann, Andrea

## Bevorzugte Zitierweise

Benteli, Marianne; Bernath, Magdalena; Gerber, Marlène; Guignard, Sophie; Kipfer, Viktoria; Kuhn, Sarah; Mosimann, Andrea 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Soziale Gruppen, Internationale Abkommen, Beziehungen zur Europäischen Union (EU), 1990 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 24.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Sozialpolitik</b>	1
Soziale Gruppen	1
Migrationspolitik	3
Asylpolitik	9
Familienpolitik	17
Frauen und Gleichstellungspolitik	18
Kinder- und Jugendpolitik	21
Menschen mit Behinderungen	25

## Abkürzungsverzeichnis

<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>EFD</b>	Eidgenössisches Finanzdepartement
<b>VBS</b>	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
<b>UNO</b>	Organisation der Vereinten Nationen
<b>EFTA</b>	Europäische Freihandelsassoziation
<b>AUNS</b>	Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz
<b>NGO</b>	Nichtregierungsorganisation
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>SEM</b>	Staatssekretariat für Migration
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>BVGer</b>	Bundesverwaltungsgericht
<b>EWR</b>	Europäischer Wirtschaftsraum
<b>SODK</b>	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
<b>ZGB</b>	Zivilgesetzbuch
<b>EO</b>	Erwerbsersatzordnung
<b>SGB</b>	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
<b>SRF</b>	Schweizer Radio und Fernsehen
<b>EDA</b>	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
<b>FZA</b>	Personenfreizügigkeitsabkommen
<b>UNHCR</b>	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
<b>ZEMIS</b>	Zentrales Migrationsinformationssystem
<b>EG</b>	Europäische Gemeinschaft
<b>CEDAW</b>	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
<b>BFF</b>	Bundesamt für Flüchtlinge (-2005) heute: Staatssekretariat für Migration (SEM)
<b>ICMPD</b>	International center for migration policy development
<b>ILO</b>	Internationale Arbeitsorganisation
<b>ArG</b>	Arbeitsgesetz
<b>Frontex</b>	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
<b>EKR</b>	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
<b>WBK-NR</b>	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats
<b>SONAS</b>	Sonderstab Asyl
<b>AIG</b>	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
<b>UMA</b>	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende
<b>KKJPD</b>	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
<hr/>	
<b>DFJP</b>	Département fédéral de justice et police
<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>DFF</b>	Département fédéral des finances
<b>DDPS</b>	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>AELE</b>	Association européenne de libre-échange
<b>ASIN</b>	Action pour une Suisse Indépendante et Neutre
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>SEM</b>	Secrétariat d'Etat aux migrations
<b>UE</b>	Union européenne
<b>TAF</b>	Tribunal administratif fédéral
<b>EEE</b>	l'Espace économique européen
<b>CDAS</b>	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
<b>CC</b>	Code civil
<b>APG</b>	allocations pour perte de gain
<b>USS</b>	Union syndicale suisse

<b>RTS</b>	Radio Télévision Suisse
<b>DFAE</b>	Département fédéral des affaires étrangères
<b>ALCP</b>	Accord de libre circulation des personnes
<b>HCR</b>	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
<b>SYMIC</b>	système d'information central sur la migration
<b>CE</b>	Communauté européenne
<b>CEDAW</b>	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
<b>ODR</b>	Office fédéral des réfugiés (-2005) aujourd'hui: Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM)
<b>ICMPD</b>	International center for migration policy development
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>LTr</b>	Loi sur le Travail
<b>Frontex</b>	Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes
<b>CFR</b>	Commission fédérale contre le racisme
<b>CSEC-CN</b>	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
<b>SONAS</b>	Etat-major spécial asile
<b>LEI</b>	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
<b>RMNA</b>	Requérant-e-s d'asile mineur-e-s non accompagné-e-s
<b>CCDJP</b>	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police

# Allgemeine Chronik

## Sozialpolitik

### Soziale Gruppen

### Soziale Gruppen

#### Rétrospective 2020: Groupes sociaux

Pendant plusieurs années consécutives, la politique d'asile occupait le premier plan des discussions parlementaires au sujet des groupes sociaux. Cette année, comme par ailleurs la précédente, la question des personnes réfugiées est restée plus en retrait. La restructuration du domaine de l'asile terminée trop récemment pour qu'il soit possible de bénéficier d'un recul suffisant pour en faire la critique est sans doute une partie de l'explication, de même que les mouvements populaires d'égalité des genres et d'orientation sexuelle, qui ont réussi à faire entrer leurs thèmes sous la coupole.

**Politique à l'égard des étrangers:** Au printemps 2020, le Conseil national a définitivement liquidé la question du délit de solidarité. Il a refusé de donner suite à l'initiative parlementaire Mazzone, qui voulait réintroduire la notion de motifs honorables, atténuant voire annulant la peine en cas d'aide au séjour illégal (art. 116 LEI). Deux pétitions émanant d'organisations de la société civile avaient été déposées en soutien à l'initiative, en vain. Du côté de la droite, la question de la régulation de l'immigration est restée d'actualité. Le député Philippe Nantermod a réussi à faire accepter un postulat demandant au Conseil fédéral de réfléchir sur une adaptation des contingents de personnes étrangères qui pourraient absorber les besoins de l'économie, tandis que l'UDC n'a pu que constater l'échec dans les urnes de son initiative de limitation.

Qu'à cela ne tienne, l'UDC aura l'occasion de proposer des limitations supplémentaires dans le cadre de la **politique d'asile**. Bien que recalée sous sa forme parlementaire, l'initiative promue par Luzi Stamm, qui vise à privilégier l'aide sur place plutôt qu'un accueil sur le territoire suisse, sera proposée prochainement au peuple. Pour la deuxième année consécutive, l'asile n'a pas occupé la place principale parmi les sujets les plus abordés dans ce chapitre. La récente restructuration du domaine de l'asile – absence de recul – ou encore la prégnance des thèmes liés à la situation sanitaire peuvent expliquer cette baisse d'intérêt des parlementaires. Cependant, quelques objets ont quand même été discutés, d'un point de vue principalement sécuritaire par la droite, et sous un aspect humanitaire et de défense des droits humains par la gauche. Des sanctions plus lourdes pour les requérant-e-s d'asile mineur-e-s considérés comme réfractaires ont été refusées, tandis que la possibilité de contrôler les téléphones portables (initiative Rutz) et la substitution de la détention administrative par un bracelet électronique (motion Nantermod) ont passé les premières étapes vers une acceptation. En revanche, l'initiative Müller, qui visait à réduire le droit au regroupement familial pour rendre opératoire le permis S a échoué au deuxième conseil.

Plusieurs objets parlementaires souhaitaient mettre un terme à la détention administratives des enfants. Seule une initiative cantonale genevoise a passé la rampe, d'un cheveu, au Conseil national. L'initiative Mazzone et le postulat Quadranti (pbd, ZH) ont été refusées et respectivement retirées.

Alors que la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen présentait le «nouveau pacte sur la migration et la solidarité», censé succéder aux Accords de Dublin en matière d'asile, une motion de la CIP-CN demandait au Conseil fédéral de s'engager au niveau européen pour venir en aide aux personnes dans les camps de la mer Egée ainsi que pour une réforme de ces accords.

Dans le domaine de la **politique d'égalité de genre et d'orientation sexuelle**, quelques pas décisifs ont été franchis. Au terme d'une longue campagne, placée sous le signe du compromis (deux semaines au lieu de quatre prévu par l'initiative retirée), la population votante a accepté un congé paternité, financé par les APG. Plusieurs objets concernant l'égalité dans le monde du travail ont également été traités. Un postulat Marti demandant une recension précise et régulière des différences de salaire entre hommes et femmes, a été adopté par le Conseil national. En revanche, ce même conseil a refusé d'entrer en matière sur quatre initiatives proposant de mettre en œuvre des

mécanismes contraignant pour atteindre l'égalité salariale. Suite à ces refus, la CSEC-CN a décidé de lancer sa propre initiative demandant la transmission des résultats des analyses des inégalités de salaire à la Confédération. Il en a été de même pour une motion Reynard qui souhaitait sanctionner plus durement les licenciements pour cause de grossesse ou de maternité. Par contre, un postulat Moret (plr, VD), demandant un recensement des besoins et de l'offre en matière de conseil pour faciliter la réinsertion professionnelle des femmes qui ont cessé de travailler pour des raisons familiales a été accepté par la chambre basse en septembre.

Deux victoires d'étape pour les personnes homosexuelles. D'abord, les deux conseils ont accepté l'initiative vert/libérale pour le mariage pour toutes et tous. Puis, suite à la votation populaire du 9 février, les propos homophobes seront désormais punis, au même titre que les injures racistes; les attaques contre les personnes transgenres ne sont toutefois pas concernées par le projet, selon le compromis trouvé en chambres. Il devrait par contre être plus facile pour elles de changer de sexe à l'état civil, grâce aux travaux parlementaires actuellement menés en ce sens.

La lutte contre les violences faites aux femmes est restée au point mort au Conseil national, quatre objets qui allaient dans ce sens ont échoué. Deux initiatives parlementaires, déposées par la députée UDC Céline Amaudruz voulaient considérer l'atteinte fondée sur l'appartenance au sexe féminin ou à un corps de police comme des circonstances aggravantes et renforcer la protection de ces personnes. Le Conseil national a refusé d'y donner suite. Une motion qui visait à octroyer un permis de séjour aux victimes de violences, dans le sens de la Convention d'Istanbul, a été classée, faute de traitement dans un délai de deux ans. Enfin, la chambre basse a refusé de donner suite à une initiative parlementaire Wasserfallen (plr, BE), qui voulait augmenter l'indemnité maximale due à la victime en cas de harcèlement sexuel au travail.

Si la **politique familiale** a trouvé un large écho dans la presse durant cette année 2020, c'est principalement dû à la votation sur le congé paternité. Au Parlement, l'autre événement notoire est l'avancée des travaux sur l'allocation familiale en cas d'adoption, à savoir un congé parental de deux semaines, qui avaient été lancés en 2013 par le PDC Marco Romano. Après l'entrée en matière par la chambre basse, il appartient au Conseil des États de statuer sur le projet.

Un rapport sur les moyens de prévenir la violence sur les **personnes âgées** a été publié en septembre 2020. Au sujet de la politique concernant les **personnes en situation de handicap**, le Conseil des États a adopté un postulat Maret demandant d'investiguer les possibilités d'attribuer aux proches aidants une allocation perte de gain, notamment lors de la situation sanitaire particulière liée au coronavirus.

Pandémie mondiale oblige, les débats sociétaux ont beaucoup tourné autour des mesures prises pour contrer la propagation du virus. Les milieux défenseurs du droit d'asile ont notamment dénoncé les conditions de vie des personnes requérantes logées dans des centres. Il a également beaucoup été question de la possible augmentation des violences domestiques, provoquée par les mesures de confinement. Pour les familles avec enfants, la prise en charge de ceux en dehors du foyer a été au centre de beaucoup de discussions. Cette question des conséquences, parfois inégales sur les différents groupes sociaux, des mesures sanitaires ont trouvé un écho au Parlement. Deux postulats, déposés par les socialistes Tamara Funiciello et Schneider Schüttel demandaient l'examen de ces effets, respectivement sur les groupes sociaux minorisés et sur les femmes en particulier. Les deux textes ont été combattus par l'UDC et refusés par le Conseil national.<sup>1</sup>

## Migrationspolitik

### INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 30.07.1991  
MARIANNE BENTELI

Während die im geplanten EWR vorgesehene Freizügigkeit des Personenverkehrs noch vor Jahresfrist als eine Art Schreckgespenst gezeichnet worden war, dem nur durch eine ganze Reihe von Vorbehalten begegnet werden könne, kamen im Berichtsjahr sowohl der Bundesrat wie die Sozialpartner zur Einsicht, dass der freie **Personenverkehr in Europa mehr Vor- als Nachteile** aufweisen werde. Die Schweizer Unterhändler pochten denn auch in den Verhandlungen mit der EG immer weniger auf Ausnahmeregelungen.<sup>2</sup>

### MOTION

DATUM: 06.06.1996  
MARIANNE BENTELI

In seiner Antwort auf eine im Rahmen der Legislaturplanung eingereichte Motion von Nationalrätin Bühlmann (gp, LU), Vizepräsidentin der EKR, wies der **Bundesrat** diesen Vorwurf entschieden zurück. Das 1991 entwickelte Konzept habe seinerzeit im Parlament einen breiten politischen Konsens gefunden. Zur Forderung nach einem neuen Migrationskonzept führte er aus, seiner Ansicht nach hätten die **bilateralen Verhandlungen** mit der EU über den freien Personenverkehr **absolute Priorität** gegenüber den Diskussionen um ein Zwei- oder Drei-Kreise-Modell. Die Frage nach einer neuen, umfassenden Ausländerpolitik könne ohnehin erst nach der detaillierten Auswertung der Vernehmlassung zum Migrationsbericht angegangen werden. Frau Bühlmann war mit dem Antrag des Bundesrates einverstanden, ihre Motion in ein Postulat umzuwandeln. Dieses wurde jedoch von Baumberger (cvp, ZH) bekämpft und schliesslich mit 45 zu 49 Stimmen knapp abgelehnt.<sup>3</sup>

### POSITIONSPAPIER UND PAROLEN

DATUM: 10.10.1996  
MARIANNE BENTELI

Abgeordnete der vier **Bundesratsparteien** schlossen sich zu einer **Arbeitsgruppe "Migration"** zusammen, um konstruktive Kompromisse in der Ausländerpolitik auszugestalten. Unter der Leitung von Nationalrat Engler (cvp, AI) gehörten der Gruppe zwei Ständerätinnen - Beerli (fdp, BE) und Simmen (cvp, SO) -, zwei Nationalrätinnen - Fankhauser (sp, BL) und Heberlein (fdp, ZH) - sowie drei Nationalräte - Fischer (svp, AG), Seiler (svp, BE) und Strahm (sp, BE) - an. Im Vordergrund ihrer Abklärungen standen die Themen Arbeitsmarkt und Beziehungen zum europäischen Umfeld, Saisonierstatut, Asylwesen, Rückführung von Flüchtlingen aus Ex-Jugoslawien, Assimilierung der Ausländer und Ausländerinnen sowie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einheimischer und ausländischer Bevölkerung. Nachdem es im Frühjahr noch nach einem breiten Einvernehmen unter den Parteien ausgesehen hatte, wurde im Herbst klar, dass sich zwischen der SP und ihren bürgerlichen Diskussionspartnern ein tiefer Graben aufgetan hatte. Grundsätzlich war sich die Arbeitsgruppe einig, dass das Drei-Kreise-Modell fallengelassen und durch eine **Nachbarschaftsregelung mit den EU- und Efta-Staaten** abgelöst werden sollte. Uneinig waren sich die Parteien aber in der Frage, wie dieses grenzüberschreitende Regelwerk aussehen sollte. Die SP votierte für den EU-Beitritt und damit auch für die Personenfreizügigkeit, währenddem CVP und FDP den Weg der bilateralen Beziehungen gehen wollten und für ein Abkommen mit einer Schutzklausel plädierten; die SVP wollte an den Kontingenten festhalten. Auch in der Frage der Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmern aus Ex-Jugoslawien blieben die Differenzen unüberbrückbar.<sup>4</sup>

### INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 01.12.1999  
MARIANNE BENTELI

Aus Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse in der Schweiz handelte der Bundesrat beim **bilateralen Abkommen mit der EU über den freien Personenverkehr** eine Regelung aus, die einen schrittweisen Übergang zur Personenfreizügigkeit vorsieht. Nach dem Inkrafttreten der sieben Abkommen, das heisst nach der Referendumsabstimmung in der Schweiz und der Ratifikation durch die Parlamente der EU-Staaten, schafft die Schweiz während einer ersten Vertragsphase von zwei Jahren die wichtigsten arbeitsmarktlichen Hürden für EU-Angehörige ab (Inländervorrang, Kontrolle der Arbeitsverträge der Zuwanderer). Während der folgenden fünf Jahren gilt weiterhin eine zahlenmässige Beschränkung; die Grenzzonen bleiben ebenfalls noch fünf Jahre bestehen. In der zweiten Phase wird der freie Personenverkehr von der Schweiz versuchsweise eingeführt. Eine einseitig anrufbare Schutzklausel erlaubt ihr aber, bei einer massiven Einwanderung jeweils für zwei Jahre wieder Kontingente festzulegen. Nach zwölf Jahren tritt der freie Personenverkehr endgültig in Kraft - sofern die Schweiz nach der ersten Vertragsperiode von sieben Jahren die Weiterführung bestätigt. Das Bundesgesetz über den Vertrag mit der EU über die Personenfreizügigkeit wurde im Ständerat einstimmig und im Nationalrat mit 117 zu 7 Stimmen bei 19 Enthaltungen angenommen. Das Abkommen bedingt die Übernahme des EU-Koordinationsrechts im Sozialversicherungsbereich. Aus Sorge, die Aufhebung der



Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen der Zuwanderer könnte zu einem Lohndumping durch ausländische Arbeitskräfte führen, wurden flankierende Massnahmen beschlossen, die dies verhindern sollen.<sup>5</sup>

**INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN**  
DATUM: 06.05.2004  
MARIANNE BENTELI

Nach dem Ständerat 2003 genehmigte auch der Nationalrat diskussionslos den Beitritt der Schweiz zum **Zentrum der internationalen Migrationspolitik** (International Center for Migration Policy Development, ICMPD), an dessen Gründung 1993 die Schweiz massgeblich beteiligt gewesen war. Das Zentrum entwickelt und fördert mit Hilfe seiner asyl- und migrationsspezifischen Sachkenntnis Langzeitstrategien in Migrationsfragen und stellt dazu einen wirkungsvollen Konsultationsmechanismus bereit. Des Weiteren bietet das ICMPD den europäischen Regierungen und Organisationen Dienstleistungen in den Bereichen Asyl und Migration an und setzt sich für die Bekämpfung der irregulären Migration ein. Zudem befasst es sich im Rahmen seiner Arbeit für den so genannten Stabilitätspakt und die Budapester Gruppe speziell mit der Migrationsproblematik in Mittel- und Südosteuropa mit dem Ziel, diverse Staaten dieser Region bei der Integration in die europäischen Strukturen zu unterstützen und damit zur verbesserten Steuerung unkontrollierter Migrationsbewegungen beizutragen.<sup>6</sup>

**INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN**  
DATUM: 03.03.2010  
ANDREA MOSIMANN

National- und Ständerat stimmten im Berichtsjahr einer Vorlage zur **Einführung biometrischer Ausländerausweise** zu. Beide Kammern hiessen dabei den Entwurf des Bundesrates unverändert gut. Mit der Revision des Ausländergesetzes und des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich wird eine Verordnung der EU umgesetzt, welche die Schweiz aufgrund des Schengen-Abkommens übernehmen muss. Die Ausländerausweise enthalten künftig einen Datenchip mit einem Gesichtsbild und zwei Fingerabdrücken. Die biometrischen Daten werden während fünf Jahren im zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) gespeichert. Im Dezember verabschiedete der Bundesrat auch die erforderlichen Anpassungen auf Verordnungsstufe.<sup>7</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 29.10.2010  
ANDREA MOSIMANN

Die **EU-Kommission** mischte sich zwar nicht direkt in den Abstimmungskampf der Schweiz ein, sie stellte aber klar, dass die EU eine automatische Ausschaffung, wie sie die Initiative fordert, nicht akzeptieren würde. Ausweisungen von EU-Bürgern dürften aufgrund der bilateralen Verträge auch in der Schweiz nur dann erfolgen, wenn die Behörden in aufwendigen Einzelfallprüfungen zeigen könnten, dass die Straftäter eine ernste Bedrohung für die Sicherheit im Gastland darstellten. Zum gleichen Schluss kam auch ein von der FDP in Auftrag gegebenes Gutachten von Tobias Jaag, Professor für Europarecht an der Universität Zürich.<sup>8</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 28.11.2010  
ANDREA MOSIMANN

In der Volksabstimmung vom 28. November konnte die SVP einen Sieg feiern: 52,9% der Stimmbürger und 17,5 der 23 Stände sprachen sich für die **Ausschaffungsinitiative** aus. Der Gegenvorschlag hatte mit einem Nein-Stimmenanteil von 54,2% keine Chance; sämtliche Kantone lehnten ihn ab. Zum ersten Mal wurde damit eine Initiative im Bereich der Ausländerpolitik angenommen. Wie üblich in Ausländerfragen unterschieden sich die Abstimmungsergebnisse zwischen der Deutsch- und der Westschweiz deutlich: Mit Ausnahme des Kantons Wallis lehnten alle Westschweizer Kantone das Volksbegehren ab, in der Deutschschweiz sagte nur Basel-Stadt nein. Markanter als der „Röstigraben“ waren allerdings die Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Regionen. So hat beispielsweise der Kanton Zürich die Ausschaffungsinitiative mit 50,8% angenommen, in der Stadt wurde sie hingegen mit 64,5% Nein-Stimmen abgelehnt. Der Kanton Bern hat ebenfalls Ja gesagt (53,7%), die Stadt hingegen lehnte mit 55,6% Nein-Stimmen ab. Während im Kanton Sankt Gallen das Volksbegehren mit knapp 60% befürwortet wurde, stimmten in der Stadt bloss 50,7% Ja. Die EU und einzelne Mitgliedstaaten tadelten die Schweiz für das Abstimmungsergebnis. Sie gaben ihr zu verstehen, dass sie damit ihren Aussenseiterstatus zementiere und ihre Glaubwürdigkeit als verlässlicher Vertragspartner in Frage stelle. Kritik gab es auch vom Europarat und vom UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR), die den neuen Verfassungstext für völkerrechtswidrig halten, da bei automatischen Ausschaffungen kein Schutz vor Folter und Verfolgung gewährleistet sei.

## Abstimmung vom 28. November 2010

Beteiligung: 52,6%

Volksinitiative:

Ja: 1'398'360 (52,9%) / 15 5/2 Stände

Nein: 1'243'325 (47,1%) / 5 1/2 Stände

Gegenentwurf:

Ja: 1'189'186 (45,8%) / 0 Stände

Nein: 1'407'743 (54,2%) / 20 6/2 Stände

Parolen:

Volksinitiative:

Ja: SVP, SD, EDU, Auto-Partei, Lega.

Nein: FDP, CVP, SP, EVP, CSP, PdA, GP, GLP, BDP; SGB, TravS.

Gegenentwurf:

Ja: FDP, CVP, EVP, GLP, BDP.

Nein: SP (10)\*, SVP, CSP, PdA, GP, SD, EDU, Auto-Partei, Lega; SGB (1)\*, TravS.

\* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen

Stichfrage:

für die Volksinitiative: SVP, SD, EDU, Auto-Partei, Lega.

für den Gegenentwurf: FDP, CVP, SP, EVP, PdA, GLP, BDP; SGB, TravS. <sup>9</sup>

BUNDESRATSGESCHÄFT  
DATUM: 16.12.2016  
SOPHIE GUIGNARD

Après près d'une année de travail en chambres, le Parlement a mis sous toit la **mise en œuvre de l'initiative «contre l'immigration de masse»**. En mars 2016, le Conseil fédéral présentait plusieurs projets de loi, visant à concilier le verdict des urnes aux traités liant la Suisse à l'Union européenne. Le paquet comprenait quatre mesures phares, à savoir une clause de sauvegarde unilatérale en cas de dépassement de quotas d'immigration décidés par la Suisse, une meilleure exploitation de la main d'œuvre indigène, et particulièrement des personnes relevant du domaine de l'asile avec droit de séjour, la possibilité d'empêcher les personnes étrangères au chômage de bénéficier de l'aide sociale ainsi que l'extension de l'accord sur la libre circulation (ALCP) à la Croatie, condition sine qua non posée par l'UE pour que la Suisse puisse réintégrer le programme de recherche Horizon 2020.

Premier à se prononcer, le 21 septembre 2016, le Conseil national a immédiatement décidé en septembre de la même année de supprimer la clause de sauvegarde, estimant celle-ci trop dangereuse pour les relations bilatérales, déjà fortement influencées par le vote sur le Brexit en Grande-Bretagne. C'est pour la même raison que l'extension de la libre-circulation à la Croatie a obtenu l'aval des députés. Pour favoriser la main d'œuvre indigène, le National a proposé que les employeurs pourraient devoir d'abord annoncer les postes vacants aux offices régionaux de placement. En outre, en cas de problèmes économiques et sociaux importants, le Conseil fédéral devrait proposer des mesures de correction, en accord avec un comité mixte suisse/UE. Enfin, pour éviter les abus à l'aide sociale, les personnes étrangères au chômage durant leur première année de séjour en Suisse devraient quitter le pays dans les trois mois. Le projet du Conseil fédéral en comptait six.

Le Conseil des Etats, en novembre 2016, souhaitait aussi sauvegarder les bilatérales. Il a néanmoins proposé que les employeurs doivent non seulement communiquer les postes vacants, convoquer des chômeurs et chômeuses indigènes aux entretiens d'embauche et communiquer les raisons d'un éventuel refus. Par contre, le délai pour les personnes au chômage devant quitter le pays doit, selon les représentants des cantons, rester fixé à six mois.

La chambre basse a accepté en décembre 2016 ces deux modifications et souhaité qu'il soit écrit dans la loi que les éventuelles mesures correctives du Conseil fédéral doivent respecter les traités internationaux. Le Conseil des Etats a rejeté cette dernière demande quelques jours avant le vote final, qui a eu lieu le 16 décembre de la même année.

Au National, le projet a été accepté par 98 voix contre 67. L'ensemble du camp UDC a refusé en bloc, tandis que 33 parlementaires des rangs du PDC, du PLR et du PBD se sont abstenus. Aux Etats, même répartition partisane: 24 voix pour, 5 contre (groupe UDC) et 13 abstentions (PDC, PLR, PBD).

L'Union démocratique du centre avait tout au long du débat en chambre montré son désaccord avec la direction prise par le Parlement. Selon elle, le projet de mise en œuvre est un signe de mépris envers la volonté du peuple. Les députés et députées agrariennes se sont livrées à un coup d'éclat le jour du vote. Ils ont brandis des pancartes sur lesquelles ont pouvait lire «L'immigration de masse continue» et

«Violation de la Constitution». L'union agrarienne a cependant annoncé qu'elle renonçait à un référendum. Le PDC s'est également distingué durant le débat, se retrouvant minoritaire avec l'UDC lors du vote de nombreux points, notamment sur la préférence nationale et la possibilité pour le Conseil fédéral de décider de mesures sans en référer au Parlement si les effets visés par la nouvelle loi ne sont pas atteints.

Dans l'opinion publique également des réactions se sont faites sentir. Si le résultat de la votation du 9 février 2014 avait été un choc pour une partie de la population, le long feuilleton de la discussion de sa mise en œuvre a également tenu la population en haleine, comme en témoignent les nombreux articles dédiés au sujet. Le feuilleton se poursuivra d'ailleurs avec l'initiative RASA, qui vise à biffer l'article constitutionnel sur l'immigration de masse.<sup>10</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 26.04.2017  
SOPHIE GUIGNARD

Un comité hétéroclite, chapeauté par le constitutionnaliste Andreas Auer, financé entre autres par le milliardaire Hansjörg Wyss et l'avocat d'affaires et professeur Peter Nobel, comptant parmi ses membres l'ancienne présidente de la Confédération Micheline Calmy-Rey, l'auteur marxiste Beat Ringger, l'ancien président du Tribunal fédéral Giusep Nay, l'artiste Pipilotti Rist, le clown Dimitri, des chefs et cheffes d'entreprises, médecins, étudiantes et étudiants, la Fédération des entreprises romandes et le syndicat des services publics, a réuni en octobre 2015 plus de 100'000 signatures. Une organisation de récolte qualifiée par beaucoup comme professionnelle, qui a pour but de proposer une issue au vote sur l'initiative "contre l'immigration de masse". Cette nouvelle initiative a été baptisée RASA, pour Raus Aus der Sackgasse, Sortons de l'impasse ou Fuori dal vicolo cieco.

L'initiative exige d'abroger les art. 121a et 197, ch. 11 de la Constitution, pour revenir à la situation telle qu'elle était avant la votation du 9 février 2014. Selon le comité de **RASA**, l'initiative permettrait de sauvegarder les accords bilatéraux avec l'UE, qui pourraient être menacés par la mise en œuvre du vote du 9 février. Le Conseil fédéral a édité le 26 avril 2017 un message recommandant le rejet de l'initiative, sans formuler de contre-projet. Selon le gouvernement, l'initiative RASA aurait pour conséquence d'annuler le mandat de gestion de l'immigration et d'instauration d'une préférence nationale, que visait l'initiative "contre l'immigration de masse". De plus, la mise en œuvre comme décidée par le Parlement en décembre 2016 permet déjà de préserver les bilatérales et tout particulièrement l'ALCP. La procédure de consultation de deux contre-projets alternatifs a montré qu'aucun ne remportait de succès; pour cette raison, le CF y a renoncé.

Premier conseil à se prononcer, le National a été le théâtre d'un débat de plus de cinq heures. La question de la démocratie y a été centrale, pour l'UDC comme pour les socialistes, il n'est pas acceptable de revenir sur une décision populaire, respectivement sur le travail du Parlement. C'était l'argument principal du groupe agrarien, qui a profité du débat pour redire son mécontentement quant à la loi d'application de l'initiative de 2014. Le parti socialiste s'est lui retrouvé face à un dilemme, dire non à l'initiative, c'est refuser de refuser un article de loi que ses membres dénoncent fondamentalement. Dès lors, l'abstention est le seul recours. Pour le PLR et le PDC, suite à la loi d'application, il n'y a plus d'impasse, et donc pas de raison de voter pour l'initiative. C'est ainsi que RASA a été refusée par 125 voix contre 17, avec 50 abstentions. Les 17 voix pour proviennent du groupe Vert'libéral, d'une partie du PBD et de quelques rose-verts. Trois contre-projets ont été proposés: l'UDC souhaitait une annulation des accords de libre-circulation sous un an et l'interdiction de conclure ou de modifier un traité international allant à l'encontre de l'article sur la gestion de l'immigration. Au contraire, le groupe rose-vert souhaitait un article de loi spécifiant que la Suisse doit gérer son immigration dans le cadre de ses obligations internationales. Le PBD et le PVL, eux, voulaient avant tout que la Confédération prenne en compte les intérêts globaux du pays, sans préciser de quelconques mesures d'accompagnement ou outils pour privilégier la main-d'œuvre indigène. Ces trois contre-projets ont été balayés.

Aux Etats, l'avis majoritaire était que l'initiative RASA était irréaliste et ajoutait de la confusion à un débat déjà complexe. L'un des seuls à la défendre, le Vert Robert Cramer (pes, GE) a tenu à attirer l'attention de ses collègues sur les dangers de s'habituer au non-respect de la Charte fondamentale en ne s'opposant pas aux décisions qui la mettent en danger. Sans succès, puisque 34 voix contre 6 ont rejeté l'initiative. Une minorité Caroni (plr, AG) a proposé un contre-projet, qui annulait la renégociation des traités contraires à la gestion de l'immigration, lui préférant la consigne de garder cette gestion en tête lors de la négociation de traités futurs. De nouveau, la chambre des cantons a exprimé un refus, par 29 voix contre 14.

Moins d'une semaine après ce débat, le 13 décembre 2017, le comité d'initiative a annoncé par communiqué son retrait.<sup>11</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 31.08.2018  
SOPHIE GUIGNARD

Le 31 août 2018, l'UDC et l'ASIN ont déposé leur «initiative pour une immigration modérée (**Initiative de limitation**)», avec 118'772 signatures. Le texte proposé exige une nouvelle modification de l'article 121b Const, qui vise à supprimer la libre circulation des personnes et à empêcher la conclusion et la modification de traités ou accords internationaux contraires à ce principe. L'initiative prévoit une période de transition de 12 mois après l'acceptation du peuple, pour entreprendre des négociations avec la Communauté européenne et ses États membres pour mettre fin à la libre circulation. Si au-delà d'une année aucun accord n'est trouvé, la Confédération se verrait dans l'obligation de dénoncer l'accord dans un délai de 30 jours.<sup>12</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 07.06.2019  
SOPHIE GUIGNARD

**Un comité composé entre autres de la présidence de l'UDC et de l'ASIN a déposé en août 2018 une initiative populaire intitulée «pour une immigration modérée (initiative de limitation)».** Le texte propose une gestion autonome de l'immigration par la Suisse, ce qui nécessite d'abolir l'accord sur la libre circulation des personnes, conclu avec l'Union européenne. Cette abolition devrait être négociée dans l'année suivant l'acceptation de l'initiative. Faute d'accord entre la Suisse et l'UE, l'ALCP devrait être résilié dans les 30 jours. L'argumentaire est similaire à celui des précédentes initiatives migratoires de l'UDC: l'image d'une immigration incontrôlée et démesurée, de la pression sur les emplois, des trains, des routes et des écoles bondés ou encore la thématique des «assistés étrangers». La liberté et l'autodétermination de la Suisse, que l'initiative garantirait, est présentée comme la solution à ces problèmes. Le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur d'un rejet sans contre-projet de l'initiative. Selon les sept sages, l'importance de la libre-circulation est économiquement cruciale pour la Suisse. De plus, l'ALCP étant lié aux autres accords bilatéraux, son abolition mettrait ceux-ci en danger. La population suisse se prononcera sur le sujet lors des votations fédérales du 17 mai 2020.<sup>13</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 25.09.2019  
SOPHIE GUIGNARD

En septembre 2019, **le Conseil national** s'est prononcé sur le message du Conseil fédéral relatif à l'initiative de limitation, lancée par l'UDC et l'ASIN. Le collège exécutif recommande de rejeter le texte, arguant qu'un renoncement à l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) menacerait trop sérieusement l'économie. Il pénaliserait non seulement les emplois, mais également les autres accords bilatéraux (relatifs aux obstacles techniques au commerce, aux marchés publics, à l'agriculture, à la recherche et aux transports aérien et terrestre). En effet, en cas d'abolition d'un des accords, les autres seraient automatiquement résiliés, en vertu de la clause dite «guillotine».

Le débat en chambre basse a duré en tout huit heures et a vu se succéder plus de 90 prises de parole. L'UDC, seule contre tous, a dressé de la Suisse du futur un tableau sombre et inquiétant. Si la Confédération helvétique ne parvient pas à gérer son immigration de manière raisonnable et autonome, elle s'expose à une Suisse à 10 millions d'habitant.e.s, avec une qualité de vie en chute libre, de l'insécurité, une augmentation des violences faites aux femmes, un bétonnage hors de contrôle, voire même le surgissement de bidonvilles dans les agglomérations. Pour illustrer ce scénario, le neuchâtelois Raymond Clottu (udc, NE) a récité la fable de La Fontaine, celle de la grenouille qui veut se faire aussi grosse que le bœuf, se terminant sur ces mots: «La chétive pécore s'enfla si bien qu'elle creva».

Les opposant.e.s au texte, reconnaissant de l'immigration qu'elle pose certains défis, ont surtout souligné l'importance des accords bilatéraux et des conséquences que leur abandon aurait sur l'économie. Pierre-Alain Fridez (ps, JU) juge l'initiative économiquement tellement aberrante qu'il soupçonne les «plus fins stratèges» de l'UDC de ne pas espérer sa mise en œuvre, mais de s'en servir uniquement pour créer un débat instrumentalisant une «xénophobie latente à des fins électorales».

Au terme de la joute verbale, le Conseil national **a refusé l'initiative de limitation par 142 voix contre 53 et 2 abstentions**, toutes deux à chercher dans les rangs de l'UDC.<sup>14</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 09.12.2019  
SOPHIE GUIGNARD

**Le Conseil des Etats a, à son tour, refusé l'initiative de limitation par 38 voix contre 4 et 3 abstentions.** Le débat a été sensiblement plus court que dans la chambre basse, avec seulement neuf prises de parole. Le débat a tourné autour des conséquences qu'aurait l'acceptation de l'initiative sur l'économie et les relations avec l'Union européenne. Les deux chambres ont procédé au vote final le 20 décembre 2019. Aux Etats, le texte a passé la rampe avec 37 voix contre 5 et 2 abstentions; 142 voix contre 53 et 2 abstentions pour le Conseil national. Il appartient désormais à la population de se prononcer sur l'initiative. Originellement fixée au 17 mai, la votation a été déplacée

au 27 septembre 2020, en raison des mesures sanitaires relatives au coronavirus.<sup>15</sup>

VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 27.09.2020  
SOPHIE GUIGNARD

En réponse à la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse, jugée insuffisante, et suite à l'échec devant les urnes de son initiative de mise en œuvre, l'UDC et l'ASIN ont lancé un nouveau texte, l'initiative pour une immigration modérée, appelée également «**initiative de limitation**». Celle-ci demande que la Suisse puisse réguler son immigration de manière autonome, en mettant notamment un terme à l'accord de libre-circulation des personnes (ALCP), conclu entre la Suisse et l'UE. L'évitement de la clause guillotine, qui rendrait les autres accords avec l'UE caducs en cas de suppression de l'ALCP, était la motivation principale des opposant-e-s à l'initiative. Le Conseil fédéral et le Parlement s'opposaient au projet. L'UDC et l'ASIN n'ont pas réussi à séduire hors de leur camp, et l'initiative a été **rejetée par 61.7% des votant-e-s**.

Pandémie mondiale oblige, la campagne se sera moins déroulée dans la rue et les salles de débat, et plus en ligne et à la maison, grâce à notamment à la distribution de tout-ménages. La RTS annonçait une distribution de 4 millions de tout-ménages de l'UDC, contre 2.1 millions de celui de l'USS. L'UDC a également fait réaliser un clip vidéo, qu'elle a fait tourner sur les réseaux. La vidéo en question met en scène une petite fille, qui raconte en début de séquence une Suisse idyllique, où la nature est belle, où les gens peuvent donner leur avis, où la petite fille va à l'école: une belle Suisse pour laquelle son «grand-père a travaillé dur»; la deuxième partie du clip met en scène une Suisse victime d'une immigration démesurée: du béton partout, des personnes à la rue, et dans la classe de la petite fille, seules Laila et Sarah sont encore suisses. Du côté des encarts publicitaires publiés dans les journaux, l'état des lieux proposé par Année Politique Suisse deux semaines avant la votation montre que le nombre d'annonces contre l'initiative est plus de deux fois plus important que celles en sa faveur; néanmoins l'ampleur de la campagne des opposant-e-s est moindre que lors de la votation de l'initiative sur l'immigration de masse. Plusieurs titres de presse s'accordent à le dire, l'initiative de limitation a moins créé le débat que les initiatives anti-immigration précédentes de l'UDC.

Les sympathies politiques, plus que les caractéristiques socio-démographiques, ont fait pencher la balance. Les personnes situées très à gauche ou à gauche ne sont que 6 à 10 pourcent à avoir voté oui, au centre cette proportion s'élève à 38 pourcent et atteint 52 pourcent à droite. Ce sont évidemment les rangs des sympathisant-e-s de l'UDC et de l'ASIN qui ont été les meilleurs soutiens, avec un plébiscite à 87 pourcent. Outre ces sympathies, l'âge a aussi joué un rôle, les votant-e-s plus âgé-e-s ayant été plus enclin-e-s à favoriser le texte, de même que les personnes à bas revenu ou dont le niveau de formation est moins élevé.

Au lendemain de la votation, les commentaires se tournaient plutôt vers l'accord-cadre avec l'UE, dont les négociations peuvent reprendre après sa mise en péril par l'éventualité d'une victoire de l'initiative de limitation. Pour beaucoup de commentateurs, c'est là que le vrai travail de négociation commence, le refus de l'initiative n'étant qu'une victoire d'étape. Du côté de l'UDC, le sixième échec en votation populaire sur un objet critique envers la population étrangère nécessite un temps de réflexion pour le parti. Son président, Marco Chiesa ainsi que la directrice de la campagne, Esther Friedli, assurent cependant que l'immigration restera à l'agenda politique de l'union du centre.

### Votation du 27 septembre 2020

Participation: 59.49%  
Oui: 1'233'995 (38.3%) / Cantons: 3 1/2  
Non: 1'988'349 (61.7%) / Cantons: 17 5/2

Consignes de vote:

- Oui: UDC, ASIN

- Non: PS, Verts, PVL, PDC, PLR, PBD, Economiesuisse, USS, Travail.Suisse, Gastrosuisse, Swissmem<sup>16</sup>

## Asylpolitik

**INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN**  
DATUM: 12.11.1990  
MARIANNE BENTELI

Im Juni beschloss die EG in Dublin das **europäische Erstasylabkommen**, welches Asylsuchenden verunmöglichen soll, in mehr als einem Staat um Asyl nachzusuchen. Die Schweiz hatte schon im Vorfeld des Vertragsabschlusses ihr Interesse bekundet, diesem Abkommen beizutreten. Im Rahmen des Europarates legte der Bundesrat, der sich von einer engeren europäischen Zusammenarbeit eine Reduktion der Asylgesuche um rund 20% verspricht, denn auch schon ein Konzept für einen europäischen Asyldatenaustausch vor.

Die **Hilfswerke** stehen diesen Bemühungen um ein verstärktes polizeiliches Zusammengehen **kritisch** gegenüber. Sie bemängeln am Erstasylabkommen unter anderem das Fehlen einer überstaatlichen Kontrolle, ungenügenden Datenschutz und die geringe Rücksichtnahme auf die persönlichen Verhältnisse der Asylsuchenden. Die Frage, ob sie bei einem Beitritt der Schweiz das Referendum ergreifen würden, mochten sie nicht abschliessend beantworten.<sup>17</sup>

**INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN**  
DATUM: 02.12.1992  
MARIANNE BENTELI

Bei der europäischen Koordinierung des Asylwesens wurde der von Bundesrat Koller schon lange gewünschte Durchbruch erzielt und den Efta-Staaten mit einem Parallelabkommen der Zugang zum **Erstasylabkommen der Europäischen Gemeinschaft** zugesagt. An der TREVI-Konferenz in Lissabon, an welcher die Schweiz nur Beobachterstatus hatte, versuchte Koller, seinen europäischen Partnern die Idee einer zentral verwalteten Datei der Fingerabdrücke von Asylbewerbern beliebt zu machen, für welche die Schweizer Delegation auch gleich eine Machbarkeitsstudie vorlegte. Mit der Erfassung aller Personendaten und der eindeutigen Identifizierung von Asylbewerbern in einem einzigen Grosscomputer möchten die beteiligten Staaten Mehrfachgesuche von Asylsuchenden unterbinden.<sup>18</sup>

**ANDERES**  
DATUM: 15.12.1992  
MARIANNE BENTELI

An der **internationalen Konferenz**, welche sich Ende Juli unter dem Vorsitz von Bundesrat Koller in Genf mit dem Schicksal der Kriegsvertriebenen in Ex-Jugoslawien befasste, wurde – vor allem auf Druck Frankreichs – beschlossen, primär **Hilfe vor Ort** zu **leisten** und nur in Ausnahmefällen Flüchtlingen die Weiterreise nach Westeuropa zu gestatten. Die Schweiz schloss dennoch nicht aus, mittelfristig weitere 5000 bis 10 000 Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien vorläufig aufzunehmen. Ende Jahr kündigte der Bundesrat an, dass weitere 5000 bosnische Kriegsvertriebene im Lauf des Winters in die Schweiz kommen könnten. In erster Linie sollten freigelassene Kriegsgefangene sowie Frauen und Kinder aufgenommen werden. Zuvor hatte der Bundesrat bereits dem Familiennachzug für die in der Kinder- und der Zugsaktion aufgenommenen Flüchtlinge zugestimmt. Bis Ende Jahr hatte die Schweiz insgesamt rund 45 Mio Fr. für die Hilfe vor Ort gesprochen, welche mehrheitlich durch das Schweizerische Katastrophenhilfekorps geleistet wurde.<sup>19</sup>

**MOTION**  
DATUM: 07.06.1993  
MARIANNE BENTELI

Nach dem Ständerat überwies auch der Nationalrat eine Motion Huber (cvp, AG), welche den Bundesrat auffordert, alle Anstrengungen zu unternehmen, damit die Schweiz dem **Erstasylabkommen der EG-Staaten** beitreten kann. Da der Bundesrat seit Jahren auf einen Beitritt zu diesem Abkommen hinarbeitet, bat der Vorsteher des EJPD den Rat um Überweisung dieser Motion. Den Bedenken einer linken Kommissionsminderheit wurde teilweise Rechnung getragen durch die Verabschiedung eines Kommissionspostulates, das den Bundesrat einlädt, insbesondere im Bereich des Datenschutzes alle Gesetzesänderungen vorzubereiten, die bei einer Ratifikation des Erstasylabkommens vorausgesetzt werden müssen.<sup>20</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 22.06.1994  
MARIANNE BENTELI

Bei einem Treffen mit den Innen- und Justizministern der EU in Luxemburg brachte Bundesrat Koller erneut den Wunsch der Schweiz nach einem baldigen Abschluss einer Parallelvereinbarung zum Dubliner **Erstasylabkommen** vor, obwohl die Konvention erst von acht EU-Staaten ratifiziert und noch nicht in Kraft ist. Ein derartiges Abkommen würde nach Auffassung des Bundesrates den administrativen Aufwand im Asylverfahren wesentlich erleichtern und praktisch ausschliessen, dass die von der EU abgewiesenen Asylbewerber ein Gesuch in der Schweiz stellen. Laut Koller könnte sich damit die Zahl der Asylgesuche um bis zu 15% verringern.<sup>21</sup>

#### GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 03.07.2003  
MARIANNE BENTELI

Anfangs Juli lud das BFF rund 60 Migrationsexpertinnen und -experten aus aller Welt zu einer weiteren Konferenz von „The Berne Initiative Consultations“ in die Schweiz ein. Ziel dieser internationalen Konsultation ist die Diskussion und Ausarbeitung geeigneter Rahmenbedingungen für eine **effektive zwischenstaatliche Zusammenarbeit**. Die Berner Initiative bezweckt den Aufbau eines von den Regierungen getragenen Dialogprozesses mit Herkunfts-, Transit- und Zielstaaten. Durch das regelmässige Gespräch soll eine gemeinsame Orientierung im Migrationsbereich entwickelt werden, die auf Zusammenarbeit, Offenheit und Transparenz, Vorhersehbarkeit und Ausgewogenheit beruht.<sup>22</sup>

#### INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 13.06.2006  
MARIANNE BENTELI

Der Bundesrat verabschiedete im Juni ein **Abkommen mit Österreich und Lichtenstein über den gegenseitigen Austausch von Daten im Asylwesen**. Das Abkommen muss vom Parlament genehmigt werden. Die Landesregierung betonte, dass sich durch den internationalen Datenaustausch langwierige und kostspielige Abklärungen vermeiden liessen und die Schweiz dies über bilaterale Verträge regeln müsse, solange sie nicht Zugang zum Informationssystem habe, das den Mitgliedstaaten des Dublinabkommens zur Verfügung steht.<sup>23</sup>

#### BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 18.03.2010  
ANDREA MOSIMANN

In der Frühjahrssession befasste sich der Ständerat als Erstrat mit der Übernahme der EU-Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren zur **Rückführung illegal anwesender Drittstaatsangehöriger**. Als Schengen-Mitglied ist die Schweiz zum Nachvollzug dieser Bestimmung verpflichtet und hat das Asyl- und Ausländerrecht entsprechend anzupassen. Um die schweizerischen Gesetze mit der Richtlinie in Einklang zu bringen, musste insbesondere die formlose Wegweisung durch ein formelles Wegweisungsverfahren ersetzt und die Maximaldauer der Ausschaffungshaft von 24 auf 18 Monate herabgesetzt werden. Der Ständerat folgte der Mehrheit seiner Kommission und damit dem Vorschlag des Bundesrats. Der Nationalrat hingegen sprach sich in der Sommersession mit 92 zu 51 Stimmen gegen die Verkürzung der Ausschaffungshaft aus. Kurt Fluri (fdp, SO) forderte den Bundesrat auf, sich im Schengen-Ausschuss dafür zu engagieren, dass die maximale Haftdauer auf 24 Monate angehoben werde. Weiter nahm der Nationalrat an der Vorlage eine durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts veranlasste Ergänzung vor, mit der gesetzlich verankert wird, dass Asylsuchende nach einem Nichteintretensentscheid nicht mehr sofort in einen Dublin-Staat zurückgeführt werden dürfen. In der Differenzbereinigung hielt der Ständerat an der Verkürzung der Haftdauer auf 18 Monate fest. Bei der zweiten Differenz, der Frage der Rückführung in einen Dublin-Staat beim Nichteintretensentscheid, schloss er sich mit 24 zu 11 Stimmen der grossen Kammer an. Der Nationalrat bereinigte schliesslich auch die letzte Differenz und sprach sich gegen den Widerstand der SVP ebenfalls für eine Verkürzung der Ausschaffungshaft aus.<sup>24</sup>

#### INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN

DATUM: 27.10.2010  
ANDREA MOSIMANN

Im Berichtsjahr unterzeichnete die Schweiz **Rückübernahmeabkommen** mit Benin, Kasachstan, dem Kosovo und der Republik Moldau. Ausserdem schloss sie eine Dublin-Vereinbarung mit Österreich ab. Die beiden Staaten verpflichteten sich zur Einhaltung von verkürzten Bearbeitungsfristen, wenn Asylsuchende in das andere Land zurückgeschickt werden. Zudem wollen sie Überstellungen auf dem Landweg erlauben, was zu Kosteneinsparungen führen soll.<sup>25</sup>

#### MOTION

DATUM: 06.05.2015  
SOPHIE GUIGNARD

Au vu de la **tragédie qui frappe les réfugiés en Méditerranée**, le groupe des Verts, par le biais de son porte-parole le conseiller national Balthasar Glättli (pes, ZU), a déposé une motion réclamant une aide massive et urgente dans les pays de départ des migrants ainsi que la création d'ouvertures dans la "forteresse Europe". L'objet a été débattu au Conseil national lors de la session extraordinaire "Vague de réfugiés en Europe et contrôles aux frontières" du 10 décembre 2015. La motion comporte les revendications suivantes: la restauration de la possibilité (supprimée en 2012) de déposer une demande d'asile dans les ambassades, la mise en œuvre de la promesse d'accueil de 3000 réfugiés syriens faite par la Suisse en 2015, ainsi que l'accueil d'un contingent supplémentaire, l'engagement du Conseil fédéral dans une refonte du système Dublin, qui répartirait les réfugiés entre les États Dublin en fonction de leur puissance économique, le développement d'un mécanisme entre les États Dublin, permettant aux réfugiés de déposer une demande d'asile sans devoir immigrer illégalement à l'aide de

passagers, un soutien aux pays d'Europe les plus touchés par la crise migratoire, comme la Grèce ou l'Italie et enfin, le renforcement massif et immédiat de l'aide sur place aux réfugiés de la guerre civile en Syrie. En septembre 2015, le Conseil fédéral a recommandé de rejeter la motion. Lors de la session, le groupe des Verts a appelé à débattre de chacun des chiffres de sa motion individuellement. Le premier point, celui qui demande le retour de la possibilité d'effectuer une demande d'asile dans les ambassades, est celui qui a rencontré le plus d'oppositions. Le système en soi ne pose pas problème, c'est plutôt le risque que la Suisse soit le seul pays d'Europe à le faire qui a dissuadé les parlementaires de voter en sa faveur. Le refus est net: 136 voix contre 53, avec une seule abstention. Au point 2, qui concerne la mise en oeuvre rapide de la décision d'accueillir 3000 réfugiés syriens, le Conseil fédéral avait répondu que le projet suivait son cours. Le Conseil national a refusé cet élément de la motion par 119 voix contre 71, avec toujours une abstention. Une claire différence entre les partis bourgeois, qui ont tous refusé ce point et le reste de l'hémicycle s'est fait sentir lors de la lecture des résultats nominatifs. Concernant la refonte du système Dublin, qui répartirait les réfugiés en fonction de la puissance économique des pays, il a été rétorqué que le critère économique seul ne suffisait pas, et qu'il fallait prendre aussi en compte les aspects sociétaux et politiques des différents pays. Le chiffre 3 de la motion du groupe des Verts a donc été refusé à 135 voix contre 55, avec cette fois 2 abstentions. Seuls les groupes des Verts et des socialistes se sont prononcés en faveur de cette mise en oeuvre. Le point 4 a connu un score un peu plus serré, avec un refus de 100 voix contre 90 et 2 abstentions. Ce point demandait à la Suisse de s'investir dans le débat sur le système Dublin afin de mettre sur pied un mécanisme qui permette aux réfugiés de ne pas devoir s'en remettre à la migration illégale et dangereuse pour déposer leur demande d'asile a peu été évoqué durant le débat, sans doute pour sa proximité de contenu avec le point 2. Pour ce vote, le groupe PDC s'est défilé du bloc bourgeois et a apporté son soutien à l'objet, au contraire des Verts libéraux. Les deux derniers chiffres, le 5 et le 6 ont été acceptés avec respectivement 123 voix contre 68, 1 abstention et 122 voix contre 69 et aucune abstention. L'entier du groupe UDC a refusé ces deux objets, ainsi que quelques votants du groupe libéral-radical. Ces deux points réclamaient un soutien, financier ou logistique pour les pays de l'espace Dublin les plus touchés par l'arrivée de migrants, comme la Grèce et l'Italie, mais également sur place en Syrie. Le Conseil fédéral a souligné qu'un tel soutien était déjà réalisé, avec par exemple en mars 2015 un investissement supplémentaire de 50 millions pris sur le budget de l'aide humanitaire suisse, qui vient s'ajouter aux 128 millions déjà engagés depuis le début du conflit en 2011.<sup>26</sup>

**MOTION**  
DATUM: 16.09.2015  
SOPHIE GUIGNARD

Déposée en septembre par le groupe Vert/libéral, la motion **Vague de réfugiés. Stratégie du Conseil fédéral** a été défendue avec comme porte-parole la députée Tiana Angelina Moser (pvl, ZU). Le projet anticipe l'arrivée massive de réfugiés en Suisse, alors qu'ils ont jusqu'à récemment privilégié les pays limitrophes. Le groupe Vert/libéral charge le Conseil fédéral de prendre les mesures suivantes: mise en place d'une cellule d'intervention constituée, entre autres, de soldats et de gardes-frontières, d'une communication accrue et proactive pour tenir la population suisse au courant de l'évolution de la situation, d'un renforcement d'au moins 100 millions de l'aide humanitaire en Syrie, d'une médiation de la Suisse entre les parties du conflit syrien, d'un renforcement de la coopération avec l'Europe dans la répartition des réfugiés et enfin d'un accueil plus nombreux de réfugiés par la Confédération. Le groupe a retiré sa motion lors du débat de la session extraordinaire sur l'asile de décembre 2015, quand il s'est rendu compte que le Conseil fédéral appliquait déjà ou envisageait d'appliquer ces revendications.<sup>27</sup>

**MOTION**  
DATUM: 10.12.2015  
SOPHIE GUIGNARD

La motion déposée par le groupe pdc lors de la session extraordinaire sur l'asile réclame de la part du Conseil fédéral **une stratégie globale en matière de politique d'asile**. C'est la députée Ruth Humbel (pdc, AG) qui s'est faite porte-parole du groupe. La motion exige la constitution d'un groupe de travail, réunissant les chefs du DFJP, DFF, DDPS et DFAE ainsi qu'un représentant des gouvernements cantonaux et un représentant des communes. Le groupe serait chargé d'élaborer une stratégie en matière d'asile, qui prendrait en compte les événements actuels ainsi que les possibilités de coopération aux niveaux suisse et européen. Le Conseil fédéral s'est prononcé contre la motion, estimant que les mesures actuellement prises correspondaient en grande partie aux revendications du groupe PDC, notamment au travers de l'existence de l'état-major "situation de l'asile 2015", qui réunit le SEM, le DDPS, le corps des gardes-frontières, les cantons et les directrices et directeurs des



départements cantonaux de justice et police et des affaires sociales. Le Conseil fédéral s'engage en outre en faveur d'une réponse européenne à la situation migratoire européenne, en faisant partie de deux programmes de relocalisation de personnes à protéger. Le Conseil national a suivi l'avis des sept sages en refusant la motion par 162 voix contre 29 et une abstention.<sup>28</sup>

#### POSTULAT

DATUM: 18.12.2015  
SOPHIE GUIGNARD

Le Conseil national a accepté lors de la session d'hiver 2015 un postulat du député Gerhard Pfister (pdc, ZG), chargeant le Conseil fédéral de **fournir des informations claires au sujet de l'Érythrée**. Selon le député, un rapport provenant de sources de première main et exhaustif sur la situation en Érythrée permettrait qu'à terme le pays ne soit plus un territoire de non-refoulement et que la Suisse puisse y renvoyer les requérants dont la demande d'asile a été refusée. Le Conseil fédéral a été d'avis d'accepter le postulat. La situation en Érythrée est surveillée de près, notamment grâce à un échange d'informations avec l'ONU et l'Union européenne.<sup>29</sup>

#### MOTION

DATUM: 06.06.2016  
SOPHIE GUIGNARD

Les quatre premiers points de la motion du groupe vert en réponse à la **tragédie qui frappe les réfugiés en Méditerranée** ayant été rejetés par le Conseil national, il a été question pour le Conseil des Etats de débattre des deux points restants lors de la session d'été 2016. Ces deux points demandaient une aide de la part de la Confédération pour les requérants d'asile en dehors des frontières suisses, à savoir dans les pays côtiers de l'Europe les plus touchés par les arrivées en Méditerranée (point 5) et dans les pays de provenance (point 6). Des voix du camp rose-vert ont exprimé leur regret face au sort des quatre premiers points et ont défendu les points cinq et six. Il a été plusieurs fois répété que la Suisse fournissait déjà une aide humanitaire dans le sens demandé par la motion. La question était désormais de savoir quel signal envoyait l'acceptation ou le rejet de ces deux points. Pour la majorité de la Commission souhaitant leur rejet, un vote en faveur de la motion serait signe d'un désaveu de la politique du Conseil fédéral par le parlement, qui voudrait alors que plus d'aide soit accordée aux différents pays touchés. Pour la minorité, au contraire, une acceptation signifierait un encouragement de la part des chambres fédérales à continuer la politique humanitaire de la Confédération. La conseillère fédérale Sommaruga a conclu le débat par son allocution, en repeignant le tableau de l'aide fédérale déjà allouée aux pays outre-Méditerranée, ainsi que son rôle dans le cadre des accords Dublin régissant l'accueil des réfugiés en Europe. Elle a également souligné que la contrepartie nécessaire de la Suisse à ces accords est la coopération des autres pays, notamment en ce qui concerne l'enregistrement des requérants au moment de l'arrivée. Enfin, les deux dernières demandes de la motion étant actuellement déjà remplies par la Confédération, il ne fait selon la ministre de l'asile peu de différence si l'objet est accepté ou non. Lors du vote, le point 5 (aide aux pays côtiers européens) a été accepté à 25 voix contre 17 et le point 6 (aide sur place aux réfugiés) refusé par 16 voix contre 26, les deux sans abstentions.<sup>30</sup>

#### POSTULAT

DATUM: 12.12.2018  
SOPHIE GUIGNARD

"Les prescriptions de la Convention sont le reflet d'un monde révolu", selon Damian Müller, qui vise avec son postulat une **adaptation de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés**. En effet, selon le sénateur, les modifications suivantes sont nécessaires: il faut supprimer de la liste des motifs de fuite les motifs économiques, l'objection de conscience et les motifs postérieurs à la fuite. De plus, il est important pour le PLR que les personnes en exil ne puissent choisir librement leur État d'accueil et il est aussi nécessaire que des moyens existent pour priver de leur statut de réfugiées les personnes qui commettent des crimes ou ne font pas preuve d'une intégration suffisante.

Le Conseil fédéral, tout en précisant que la convention actuelle exclut d'ores et déjà les raisons économiques et l'objection de conscience seule des motifs d'asile, s'annonce favorable au postulat. Si le texte reste au yeux de l'exécutif nécessaire car il fixe un cadre juridique sur le plan international, les questions du sénateur Müller méritent d'être soulevées, notamment parce que tous les États n'ont pas signé la Convention de 1951. La chambre haute a adopté le postulat sans débat.<sup>31</sup>

**MOTION**  
DATUM: 10.06.2021  
MARLÈNE GERBER

Im Rahmen der Beratung des bundesrätlichen Berichts über Motionen und Postulate der eidgenössischen Räte im Jahr 2020 schrieb das Parlament in der Sommersession 2021 eine punktuell angenommene Motion der grünen Fraktion ab, die **«rasch und massiv konkret [in Italien und Griechenland] helfen und Türen in der Festung Europa schaffen»** wollte. Die finanzielle oder logistische Unterstützung der beiden EU-Aussengrenzenstaaten Italien und Griechenland war denn auch der Punkt der Motion, dem beide Parlamentskammern während ihrer Beratungen zugestimmt hatten – nicht angenommen worden waren hingegen die anderen Forderungen der Motion, etwa diejenige, dass sich die Schweiz bei der EU für eine Reformation des Dublin-Systems einsetze, um gerechtere Verteilungsschlüssel für Asylsuchende zu erwirken. Ein paar Jahre später hatte das Parlament indes seine Haltung geändert: Im Rahmen der Beratung einer Motion der SPK-NR (Mo. 20.3143) drückte die Legislative durch Annahme des Vorstosses ihren Willen aus, dass sich der Bundesrat auf europäischer Ebene für die Reform des Dublin-Abkommens einsetzen solle. Bereits in seinen Antworten zu den beiden erwähnten Motionen hatte sich der Bundesrat dazu bereit erklärt, auf europäischer Ebene für eine gerechtere Verteilung von Asylsuchenden einzustehen. In seinem Bericht legte der Bundesrat dar, wie er im Jahr 2020 Hilfsmaterialien und ein Soforteinsatzteam nach Lesbos gesandt und sich für die Aufnahme- und Unterbringung von UMA eingesetzt habe. Ebenfalls sei vorgesehen, mit finanziellen Mitteln aus der zweiten Kohäsionsmilliarde Projekte zur Unterstützung derjenigen EU-Mitgliedstaaten zu finanzieren, die besonders von Migrationsbewegungen betroffen seien, so der Bundesrat weiter. Nicht zuletzt bekräftigte auch er das Bestreben, sich auf EU-Ebene für eine «langfristige Dublin-Reform und eine faire Verteilung von Asylsuchenden ein[zusetzen]». <sup>32</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 23.06.2021  
SARAH KUHN

In Erfüllung eines Postulats von Damian Müller (fdp, LU), welches verlangte, dass der Bundesrat eine allfällige **Anpassung der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951** überprüfe, veröffentlichte der Bundesrat im Juni 2021 einen entsprechenden **Bericht**. Im Auftrag des Bundesrates erstellten Professor Alberto Achermann (Universität Bern) und Professorin Astrid Epiney (Universität Fribourg) ein unabhängiges rechtliches Gutachten, welches als Diskussionsbasis für eine Begleitgruppe diente. Diese setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern des BVGer, der Kantone, Gemeinden und Städten, der UNHCR und der Schweizerischen Flüchtlingshilfe sowie aus Mitarbeitenden der Bundesverwaltung zusammen. Basierend auf dem Rechtsgutachten und den Erkenntnissen der Begleitgruppe kamen der Bundesrat, das EJPD sowie das SEM laut einer gemeinsamen Medienmitteilung zum Schluss, dass eine Anpassung der Flüchtlingskonvention nicht angebracht sei. Der Bundesrat erachte die Flüchtlingskonvention weiterhin als zentrales Mittel für den internationalen Schutz von Geflüchteten. Der Flüchtlingsbegriff sei dabei so konzipiert, dass er konsequenten Schutz biete, und gleichzeitig so eng definiert, dass nur jenen Personen Schutz zukomme, welche effektiv am eigenen Leben gefährdet und verfolgt werden. Konkret hatte der Postulant vier Teilbereiche der Flüchtlingskonvention festgelegt, die seiner Ansicht nach nicht mehr zeitgemäss seien, und deren Aktualität und Bedeutung im entsprechenden Bericht demnach beleuchtet wurden:

Der **erste Bereich** thematisierte die Forderung, dass **wirtschaftliche Gründe, Dienstverweigerung und Nachfluchtgründe explizit als Fluchtgründe in der Flüchtlingskonvention ausgeschlossen** werden. Bezüglich der wirtschaftlichen Fluchtgründe stellte der Bericht etwa fest, dass weder die Konvention noch das Schweizer Asylwesen allein wirtschaftliche Gründe als ausreichende Flüchtlingseigenschaft gelten lassen würden. So definiere die Flüchtlingskonvention gezielt, welche Gründe zum Flüchtlingsstatus führen – namentlich seien das: Verfolgung oder die begründete Furcht davor auf Grund von Rasse, Religion, Staatszugehörigkeit, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Überzeugungen. Der Bundesrat führte ergänzend an, dass die Schweiz insbesondere mit der Einführung der beschleunigten Asylverfahren Mittel geschaffen habe, die eine schnelle Identifikation von «begründeten» und «unbegründeten» Asylgesuchen ermöglichten. Die Behandlung der «unbegründeten» Asylgesuche habe dabei höchste Priorität, was auch mit der Asylpraxis im europäischen Raum übereinstimme.

Im **zweiten Teil** forderte Müller eine Verankerung gewisser **Integrationsanforderungen** in der Flüchtlingskonvention sowie Konsequenzen bei deren Nicht-Erfüllung. Die Flüchtlingskonvention halte fest, dass für ein potentiell Beenden des Flüchtlingsstatus nur die Frage wichtig sei, was den betroffenen Personen bei einer Rückkehr ins Heimatland bevorstehen könnte – die Frage der Integration im Aufnahmestaat dürfe hierbei keine Rolle spielen, so die Schlussfolgerung im Bericht. Im Schweizer AIG spiele die Integration aber durchaus eine Rolle, so werde sie beispielsweise bei der Erteilung, der Verlängerung oder des Widerrufs des jeweiligen

Status einer Person, insbesondere bei der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung oder Staatsbürgerschaft, mit einbezogen. Laut dem Bundesrat sei es aber auch hier zentral, dass eine ungenügende Integration nicht ausreiche, um einer Person den nötigen Schutz vor Verfolgung im Herkunftsstaat zu verwehren, dazu würden nur schwerste Verbrechen berechtigen. Und auch wenn eine Person den Flüchtlingsstatus verlieren würde, gelte das «Non-Refoulement-Prinzip», wonach es verboten sei, Personen in unsichere Staaten zurückzuweisen.

Der **dritte Bereich** drehte sich um ein allfälliges **Verbot der freien Wahl des Asylstaates**, womit der Postulant konkret die Sekundärmigration verhindern wollte. Prinzipiell habe die Flüchtlingskonvention keine Regelung, welche festlegt, wer für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig ist – in Europa sei dafür jedoch das Dublin-System eingeführt worden, argumentierte der Bundesrat in seinem Bericht. Weiter kenne die Schweiz die Regelung, dass Personen für das Asylverfahren in sichere Drittstaaten zurückgeschickt werden können, wenn sie sich nachweislich zuvor dort aufgehalten hatten. Aus diesen Gründen kam der Bundesrat zum Schluss, dass bereits heute keine freie Wahl des Asyllandes bestünde, was eine entsprechende Anpassung in der Flüchtlingskonvention obsolet mache.

Zuletzt wollte das Postulat den **Umgang mit Gefährderinnen und Gefährdern** abgeklärt haben. Am 13. Juni 2021 hatten Stimmbürgerschaft und Stände in einer Abstimmung die genaue Definition des Begriffs des terroristischen «Gefährders» bzw. der «Gefährderin» angenommen. Solchen Personen dürfe Asyl verwehrt oder wieder entzogen werden. Dabei seien auch Rückschiebungen «mittels diplomatischer Zusicherungen» des Ziellandes möglich, wobei aber das «Non-Refoulement-Prinzip» eingehalten werden müsse. Aus diesem Grund erachtete es der Bundesrat als zielführend, entsprechende Massnahmen zum Umgang mit Gefährderinnen und Gefährdern durch nationale Massnahmen zu regeln und auch in diesem Punkt von einer Revision der Flüchtlingskonvention abzusehen.

Mit diesem Bericht erachtete der Bundesrat das Anliegen des Postulats Müller als erfüllt und beantragte dessen **Abschreibung**. Diesem Antrag folgte der Ständerat in der Sommersession 2022 und schrieb das Geschäft stillschweigend und diskussionslos ab.<sup>33</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 26.01.2022  
MARLENE GERBER

Ende Januar 2022 präsentierte der Bundesrat seinen **Bericht** in Erfüllung eines Postulats der SPK-NR aus dem Jahr 2017 über die **Situation syrischer Flüchtlinge und deren Aufnahme durch die Länder Europas**. Der vom SEM in Zusammenarbeit mit dem EDA erstellte Bericht bezeichnete den bereits seit dem März 2011 andauernden Konflikt in Syrien, der gemäss Angaben der UNO bereits mehr als 350'000 Menschenleben gefordert hatte, als «die schwerste humanitäre Krise weltweit». Insgesamt seien mit 13.4 Mio. Syrerinnen und Syrern mehr als die Hälfte der Gesamtbevölkerung Syriens, die vor Beginn des Konflikts 22 Mio. zählte, auf humanitäre Hilfe angewiesen. Während der Krise seien 5.6 Mio. Personen syrischer Staatsbürgerschaft aus dem Land geflohen; weitere gut 6 Mio. gelten als intern Vertriebene. Der grösste Teil der ins Ausland migrierten Personen seien in die Nachbarstaaten Jordanien, Libanon und in die Türkei geflüchtet. In den Jahren 2015 und 2016 verzeichneten auch europäische Länder zunehmende Migrationsbewegungen aus Syrien, bis die EU mit der Türkei eine Vereinbarung zur Eindämmung irregulärer Migration unterzeichnet hatte. Finanziell beteiligte sich die Schweiz seit 2011 mit etwas über einer halben Milliarde Schweizer Franken an der humanitären Hilfe für die betroffene Bevölkerung vor Ort und unterstützte die Nachbarstaaten Syriens in der Steuerung und Gouvernanz der Migrationsströme. Nicht zuletzt setze sich die Schweiz auch für die Friedensförderung und die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte in Syrien ein, so der Bericht. Mittlerweile leben etwas über 24'000 Personen mit syrischer Staatsbürgerschaft in der Schweiz, was eine Verzehnfachung der Zahlen gegenüber der Situation vor Ausbruch des Konflikts entspricht. Etwas über 4'400 Syrerinnen und Syrern sind dabei im Rahmen des UNHCR-Resettlement-Programms eingereist. In seinem Bericht erwähnte der Bundesrat zudem, dass in der EU seit 2015 verstärkt Bestrebungen zu einer Vereinheitlichung der Asylsysteme sowie zu einer gerechteren Verteilung der Asylsuchenden auf die europäischen Staaten unternommen würden, bislang jedoch ohne konkretes Ergebnis. Die Schweiz unterstütze jedoch Reformbestrebungen des Dublin-Systems, die zu einer gerechteren Verteilung der Asylsuchenden führen würden, so der Bundesrat weiter.<sup>34</sup>

Im Februar 2022 gab die SPK-SR einer Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt Folge, die forderte, dem mit schutzsuchenden Personen überlasteten Griechenland unter die Arme zu greifen und **auf den griechischen Inseln gestrandete Personen aufzunehmen**, damit ihnen in der Schweiz ein ordentliches Asylverfahren gewährt werden kann. Dazu verlangte die Standesinitiative, die Kapazitäten der Bundesasylzentren und der kantonalen Asylzentren vollständig auszulasten. Ferner soll der Bundesrat andere europäische Staaten auffordern, dem Beispiel der Schweiz zu folgen. Bis zum gegebenen Zeitpunkt hatten sich die Länder der EU nicht auf einen gemeinsamen Verteilschlüssel einigen können; die EU hatte lediglich die Aufstockung des Frontex-Personals an der EU-Aussengrenze beschlossen. Zur Begründung seines Anliegens fand der Kanton Basel-Stadt für die aktuelle Situation unter anderem folgende deutliche Worte: «Das System Dublin ist nicht funktionsfähig, der griechische Staat nicht fähig, die Asylgesuche in sinnvoller Zeit zu bewältigen. Die Situation ist eine absolute humanitäre Katastrophe und der Geschichte des europäischen Kontinents nicht würdig.» Der Entscheid zugunsten der Standesinitiative fiel in der Kommission mit 3 zu 3 Stimmen und Stichentscheid des Kommissionspräsidenten Mathias Zopfi (gp, GL) denkbar knapp aus. Basel-Stadt hatte sich zuvor bereits bei «evakuierenJETZT» und der Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahme von zusätzlichen Flüchtlingen» engagiert und sich zur Aufnahme weiterer Geflüchteter bereit erklärt. Die Kommission vertrat denn auch die Ansicht, dass den Forderungen der Städte mehr Gewicht beigemessen werden soll, da sich diese oftmals willig zeigten, zusätzliche Flüchtlinge aufzunehmen.<sup>35</sup>

Nach dem Ausbruch des Kriegs in der Ukraine aktivierte die Schweiz auf den 12. März 2022 erstmals in ihrer Geschichte den seit der Totalrevision des Asylgesetzes 1998 gesetzlich geregelten Schutzstatus S. Dieser ermöglicht es, schutzsuchenden Personen – im gegebenen Fall aus der Ukraine – ohne ordentliches Asylverfahren rasch und unbürokratisch ein einjähriges Aufenthaltsrecht zu erteilen, das bei Bedarf verlängert werden kann. Der Schutzstatus S bietet somit einer Gruppe kollektiven Schutz für die Dauer der in ihrem Ursprungsland bestehenden schweren Gefährdung. Ferner schliesst er – auch im Unterschied zum Status der vorläufigen Aufnahme – den unmittelbaren und bedingungslosen Familiennachzug mit ein und mündet, nach fünfjährigem Bestehen, in die Erteilung einer befristeten Aufenthaltsbewilligung B. Der Bundesrat schlug die **erstmalige Aktivierung des Schutzstatus S** nach Absprache mit der EU vor, um europaweit möglichst einheitliche Regeln zu schaffen. Die EU-Mitgliedstaaten aktivierten ihrerseits mit der «Temporary Protection Directive» erstmals eine seit 2001 bestehende entsprechende Notfallregelung. Bei den konsultierten Akteuren, namentlich den Kantonen, Gemeinden, Städten, Hilfswerken und dem UNHCR, stiess der Vorschlag der Aktivierung des Schutzstatus S auf breite Unterstützung.

Als «Européens qui connaissent notre mentalité et la vie que nous menons ici» beschrieb EJPD-Vorsteherin Karin Keller-Sutter gemäss «La Liberté» die Ukrainerinnen und Ukrainer, als sie die bundesrätliche Solidaritätsbekundung in die Aktivierung des Schutzstatus S sowie in Verordnungsanpassungen zur Lockerung der Bestimmungen des Status übersetzte. So entfällt für Ukrainerinnen und Ukrainer die Wartezeit von drei Monaten, bis sie in der Schweiz einer Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen, und ebenso ist es ihnen erlaubt, unmittelbar nach ihrer Einreise in die Schweiz eine selbständige Erwerbstätigkeit auszuüben. Auch dürfen Personen mit Schutzstatus S innerhalb des Schengen-Raums frei reisen – dies ebenfalls im Unterschied zu in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen, für die seit einem Parlamentsbeschluss in der Wintersession 2021 starke Einschränkungen bei der Reisefreiheit gelten. Ebenso beschloss der Bundesrat, den Schutzstatus S in gewissen Fällen auch an Personen ohne ukrainische Staatsbürgerschaft zu erteilen, und zwar an solche, die in der Ukraine über eine Aufenthaltsbewilligung verfügten, sofern für sie eine Rückreise in ihr Heimatland aus Sicherheitsgründen nicht möglich ist. Mit diesen Anpassungen am Schutzstatus S bezweckte die Schweiz nicht zuletzt eine stärkere **Harmonisierung mit der EU**. Mitte April beschloss der Bundesrat ferner, den Kantonen pro Person mit Schutzstatus S zusätzlich zur jährlichen Globalpauschale von ungefähr CHF 18'000 eine Integrationspauschale von CHF 3'000 zu entrichten. Diese soll primär zum Spracherwerb eingesetzt werden und somit die Beteiligung am Sozial- und Arbeitsleben in der Schweiz erleichtern. Ende August 2022 zog das EJPD bezüglich der Arbeitsmarktintegration denn auch eine erste, positive Bilanz: Von den ca. 34'000 bis zu diesem Zeitpunkt in die Schweiz geflüchteten Personen im erwerbsfähigen Alter mit Schutzstatus S hatten 11 Prozent eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können; ein Anteil, der beinahe doppelt so hoch ausfiel wie derjenige bei anerkannten Flüchtlingen oder vorläufig aufgenommenen Personen.

Seinen erstmaligen Einsatz erlebte auch der **Sonderstab Asyl (SONAS)**, den die zuständige Bundesrätin nach Absprache mit der VBS-Vorsteherin Viola Amherd sowie dem Präsidenten der KKJPD, Fredy Fässler (SG, sp), und der Präsidentin der SODK, Nathalie Barthoulot (JU, sp), bereits im März 2022 einberief. Ziel dieses im Jahr 2011 geschaffenen «politisch-strategischen Führungsorgan[s]» ist die Unterstützung des Bundes bei der Bewältigung besonderer und ausserordentlicher Lagen im Asylbereich, namentlich durch die Koordination unterschiedlicher Aktivitäten und die Verkürzung von Entscheidungswegen. Dieser Sonderstab war es denn auch, der Anfang Juni auf Vorschlag des SEM und nach durchgeführter Konsultation beschloss, dass der Schutzstatus S bei ausgedehnten Heimatreisen oder bei längerem Aufenthalt in einem Drittstaat widerrufen werden kann.

Im Frühling schuf Karin Keller Sutter zudem eine **Evaluationsgruppe zum Schutzstatus S**, die sich Anfang Juli 2022 erstmals traf. Diese hat zum Ziel, die ersten Erfahrungen mit dem Schutzstatus S, etwa in Bezug auf dessen Schutzfunktion, die Auswirkungen auf das Asylsystem sowie auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, zu untersuchen und daraus Handlungsmöglichkeiten und -bedarf für die Zukunft abzuleiten. Bereits Ende 2022 soll hierzu ein Zwischenbericht vorgelegt werden.

Trotz der generellen und breiten politischen Unterstützung zur Aktivierung des Schutzstatus S für Personen aus der Ukraine war diese vor **Kritik aus verschiedenen Lagern** nicht gefeit. So erachtete etwa die Schweizerische Flüchtlingshilfe die durch den Schutzstatus S geschaffene Ungleichbehandlung gegenüber vorläufig aufgenommenen Personen als «stossend», obgleich sie relativierte, dass die Ausgangslage in der Ukraine eine andere sei als diejenige von Flüchtenden aus vielen anderen Ländern: Ukrainerinnen und Ukrainer flüchteten alle aus demselben unmittelbaren Grund – dem Krieg. Auch im Rahmen der zweiten Flüchtlingsession im Mai 2022 wurden die Gleichbehandlung aller geflüchteten Personen sowie die Ausdehnung des Schutzstatus auf andere Flüchtlingsgruppen gefordert. Ferner erachteten etwa die Kantone die zugesprochene Integrationspauschale von CHF 3'000 mehrheitlich als zu tief.

Auf der anderen Seite verlangten Vertreterinnen und Vertreter der SVP bereits im Mai in Form von politischen Vorstössen eine regelmässige Überprüfung des Schutzstatus S und stellten in Frage, ob dieser an alle geflüchteten Ukrainerinnen und Ukrainer – das heisst unabhängig von deren geografischer Distanz zu Gebieten mit aktiven Kriegshandlungen – vergeben werden soll. Ebenso postulierten Mitglieder der SVP, Personen aus Drittstaaten mit rechtmässiger Aufenthaltsbewilligung in der Ukraine sei kein Schutzstatus S zu gewähren. Nicht zuletzt wurde eine gewisse Kritik laut, da bei Personen mit Schutzstatus S im Gegenzug zu vorläufig Aufgenommenen für die Frage des Sozialhilfeanspruchs lediglich das Einkommen und nicht ebenfalls die Vermögenswerte berücksichtigt wurden. Diesen Umstand änderte die SODK Mitte August 2022 durch die Publikation neuer Empfehlungen.<sup>36</sup>

STANDESINITIATIVE  
DATUM: 01.04.2022  
MARLENE GERBER

Anders als die SPK-SR wollte die SPK-NR einer Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt, die verlangte, dass die Schweiz **zusätzliche, in Griechenland gestrandete, besonders schutzbedürftige Personen aufnehmen**, mit 14 zu 8 Stimmen **keine Folge geben**. Sie argumentierte dabei gleich wie bei der zeitgleich gefassten ablehnenden Entscheidung zu einer parlamentarischen Initiative der Grünen Fraktion (Pa.lv. 21.519): Für eine solche Lösung müssten Kantone und Gemeinden einbezogen werden, was «äusserst komplex wäre und im Widerspruch zum aktuellen System stünde».<sup>37</sup>

STANDESINITIATIVE  
DATUM: 09.06.2022  
SARAH KUHN

Nachdem sich die SPK-NR entgegen ihrer Schwesterkommission entschieden hatte, der Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt, welche forderte, **zusätzliche, in Griechenland gestrandete, besonders schutzbedürftige Personen aufzunehmen**, keine Folge zu geben, kam das Anliegen in der Sommersession 2022 in die grosse Kammer. Marianne Binder-Keller (mitte, AG) argumentierte für die Kommissionsmehrheit, dass die Situation in Griechenland nicht mehr «dermassen tragisch» sei wie im Herbst 2020, weshalb sich die Mehrheit der Kommission dafür ausgesprochen habe, der Standesinitiative keine Folge zu geben. Ausserdem tue die Schweiz bereits viel – etwa in Form von Hilfsgütern oder mit der Aufnahme von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden. Als Sprecherin der Kommissionsminderheit setzte sich Tamara Funicello (sp, BE) für Folgegeben ein und forderte den Nationalrat auf, «endlich das Richtige» zu tun und mehr humanitäre Verantwortung zu übernehmen. Der Krieg in der

Ukraine habe gezeigt, dass die Schweiz durchaus in der Lage sei, schutzbedürftigen Menschen die nötige Sicherheit und Aussicht auf Arbeit zu geben. Die Frage sei nun, wieso dies für Menschen, welche an den europäischen Aussengrenzen unter prekären Umständen ausharren müssen, nicht auch möglich sein soll. Funicello vermochte jedoch den Nationalrat nicht für das Anliegen zu gewinnen, welcher mit 98 zu 59 Stimmen entschied, der Standesinitiative **keine Folge** zu geben. Lediglich die Fraktionen der SP und der Grünen stimmten geschlossen für das Anliegen, zusätzliche Unterstützung erfuhr die Standesinitiative darüber hinaus lediglich von den beiden EVP-Nationalrätinnen.<sup>38</sup>

**STANDESINITIATIVE**  
DATUM: 21.06.2022  
SARAH KUHN

Die **SPK-SR** folgte im Juni 2022 dem Nationalrat und entschied mit 8 zu 3 Stimmen, der Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt, welche forderte, **zusätzliche, in Griechenland gestrandete, besonders schutzbedürftige Personen aufzunehmen, keine Folge** zu geben. In einer Medienmitteilung erklärte die Kommission, dass das Anliegen zwar berechtigt sei, der vorgeschlagene Ansatz in den Augen der Kommissionsmehrheit jedoch keine Besserung der Situation bringen würde.<sup>39</sup>

### Familienpolitik

**MOTION**  
DATUM: 22.03.1991  
MARIANNE BENTELI

Im April kündigte der Bundesrat an, dass er die **UNO-Konvention über die Rechte der Kinder** unterzeichnen werde. Bestehenden Unstimmigkeiten zur schweizerischen Rechtsordnung – beispielsweise in Zusammenhang mit dem fehlenden Recht auf Familiennachzug für bestimmte Ausländerkategorien – möchte er mit einem Vorbehalt begegnen. Die Regierung bekräftigte damit ihre Stellungnahme zu einer Motion Longet (sp, GE), welche den Bundesrat aufforderte, den Räten die Ratifizierung der UNO-Konvention zu beantragen und gleichzeitig die nötigen Anpassungen des Landesrechts vorzulegen. Bei dieser Gelegenheit erklärte der Bundesrat, dass er dieses Übereinkommen den Räten erst nach Vorliegen der Botschaften zu den internationalen Abkommen über die Menschenrechte und die Rassendiskriminierung unterbreiten werde. Da die Motion im Rat bekämpft wurde, musste die Diskussion verschoben werden.<sup>40</sup>

**MOTION**  
DATUM: 31.12.1991  
MARIANNE BENTELI

**In der Herbstsession zeigte sich der Nationalrat aber bereit, in dieser Frage eine härtere Gangart einzuschlagen.** Gemäss dem Antrag der Petitions- und Gewährleistungskommission zeigte er zwar wenig Neigung, einer parlamentarischen Initiative Spielmann (pda, GE), welche eine vorbehaltlose Unterzeichnung der Konvention verlangt hatte, Folge zu geben, verabschiedete aber eine entsprechende Kommissionsmotion. Gleichzeitig überwies er eine analoge Petition der Schweizer Kirchen zur Kenntnisnahme an den Bundesrat.<sup>41</sup>

**MOTION**  
DATUM: 20.03.1992  
MARIANNE BENTELI

Im Vorjahr hatte der Nationalrat den Bundesrat mit einer Motion verpflichten wollen, die notwendigen Gesetzesrevisionen für eine vorbehaltlose **Ratifizierung der UNO-Konvention über die Rechte der Kinder** vorzulegen. Dies hätte vor allem Anpassungen in der Ausländer- und Asylgesetzgebung zur Folge gehabt, da die Konvention den Grundsatz der Familienzusammenführung bekräftigt. Weil die zeitraubenden Gesetzgebungsarbeiten die Ratifikation unnötig verzögern würden, gab der Ständerat dem Antrag des Bundesrates statt und überwies die Motion lediglich als Postulat. Die kleine Kammer betonte dabei allerdings nachdrücklich, dass sie nun auch tatsächlich eine rasche Ratifikation bzw. in nächster Zeit die Botschaft des Bundesrates erwartet. Die Regierung kam dieser Aufforderung nach und gab Mitte September ihre diesbezüglichen Vorschläge in die Vernehmlassung.<sup>42</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 18.06.2021  
MARLÈNE GERBER

Die **Ratifikation des modernen Haager Unterhaltsübereinkommens (HUÜ) aus dem Jahr 2007** könnte die Durchsetzung der Alimentenforderungen gegenüber im Ausland lebenden Unterhaltspflichtigen massgeblich erleichtern, zeigte sich der Bundesrat in seinem **Bericht** in Erfüllung eines Postulats Vogler (csp, OW) überzeugt. Der Vorstoss hatte die Regierung dazu aufgefordert, die Ratifikation des HUÜ zu prüfen. Eine Ratifikation des Übereinkommens erfordere jedoch vorgängig die Klärung behördenorganisatorischer Fragen. Bis anhin liegt die Sachbearbeitung des internationalen Alimenteninkassos in der Kompetenz der Kantone, wobei die dafür

notwendigen Organisationsstrukturen in den Kantonen stark variieren. Gerade in dezentral organisierten Kantonen fehle in den Gemeinden aufgrund der Seltenheit solcher Fälle das notwendige Fachwissen zu deren Bearbeitung, aber auch zentral organisierte Kantone wünschten sich für diese Aufgabe mehr Unterstützung durch den Bund, so der Bundesrat in seinem Bericht. Um die Bearbeitung internationaler Alimenteninkassogesuche künftig zu regeln, kann sich der Bundesrat neben dem Status quo verschiedene Modelle vorstellen, namentlich die Übertragung dieser Aufgabe an eine private Stelle, eine Konkordatslösung, die Etablierung von kantonalen Zentralbehörden oder die Schaffung einer Bundeszentralbehörde. Da die Ratifikation des HUÜ «Föderalismusfragen» tangiere, sah der Bundesrat den Spielball nach Vorlegen seines Berichts jedoch beim Parlament: Dieses müsse nun entscheiden, welches Behördenmodell zum Tragen kommen soll, damit das HUÜ ratifiziert und danach umgesetzt werden könne. In der Sommersession 2022 schrieb der Nationalrat das Postulat Vogler aufgrund des Erscheinens des Postulatsberichts als erfüllt ab.<sup>43</sup>

**MOTION**  
DATUM: 17.06.2022  
MARLÈNE GERBER

Bereits in seinem Bericht in Erfüllung eines Postulats Vogler (csp, OW; Po. 19.3105) hatte sich der Bundesrat im Jahr 2021 klar dafür ausgesprochen, das **Haager Unterhaltsübereinkommen (HUÜ) zu ratifizieren**. Eine Motion Paganini (mitte, SG), die mit Bezugnahme auf den Bericht nun verlangte, dass die Regierung die notwendigen Schritte unternimmt, damit einer Ratifikation nichts mehr im Wege steht, empfahl er somit ebenfalls zur Annahme. Der Nationalrat kam diesem Antrag in der Sommersession 2022 stillschweigend nach.<sup>44</sup>

**MOTION**  
DATUM: 14.12.2022  
VIKTORIA KIPFER

Nach dem Nationalrat nahm in der Wintersession 2022 auch der **Ständerat** eine Motion Paganini (mitte, SG) an, die den Bundesrat aufforderte, die nötigen Schritte zur **Ratifizierung des Haager Unterhaltsübereinkommens (HUÜ)** zu unternehmen. Die kleine Kammer überwies den Vorstoss stillschweigend.<sup>45</sup>

### Frauen und Gleichstellungspolitik

**VERORDNUNG / EINFACHER  
BUNDESBESCHLUSS**  
DATUM: 11.06.1991  
MARIANNE BENTELI

Die Schweiz will mitmachen im **Kampf gegen die physische und sexuelle Gewalt gegen Frauen**. Der Bundesrat beschloss, die Schlusserklärung der ersten europäischen Ministerkonferenz zu diesem Thema zu unterzeichnen, welche die einzelnen Staaten zu Anstrengungen in den Bereichen Prävention, Gesetzgebung, Polizei, Verfahrensrecht und Grundlagenforschung einlädt.<sup>46</sup>

**MOTION**  
DATUM: 04.10.1991  
MARIANNE BENTELI

Anlässlich der Frauensession wurde in allen Arbeitsgruppen die nach wie vor ausstehende **Ratifizierung des UNO-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau** verlangt und die Präsidentin der Vorbereitungsgruppe, Nationalrätin Stocker (gp, ZH) beauftragt, eine entsprechende Motion einzureichen. Der Vorstoss wurde von allen Nationalrätinnen mitunterzeichnet. Da der Bundesrat glaubhaft machen konnte, dass die aktuelle Situation in der Schweiz, auch wenn sie den Anforderungen des Übereinkommens noch nicht in allen Teilen genüge, doch mit der programmatischen Idee der Konvention vereinbar sei, und er zudem versprach, das Übereinkommen in der nächsten Legislatur vorzulegen, wurde die Motion auf seinen Wunsch hin nur als Postulat überwiesen.<sup>47</sup>

**INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN**  
DATUM: 25.10.1993  
MARIANNE BENTELI

Bundesrätin Dreifuss leitete die Schweizer Delegation an der **Dritten europäischen Fachministerinnen- und Fachministerkonferenz zur Gleichstellung von Frau und Mann**, welche Ende Oktober in Rom stattfand. Hauptthema der Konferenz waren die künftig zu wählenden Strategien zur Eliminierung der Gewalt gegen Frauen in der Gesellschaft. Neben juristischen und administrativen Massnahmen zur Gewaltbekämpfung stand vor allem die Rolle der Medien im Vordergrund. Die Schweiz legte einen Länderbericht vor, welcher eine Analyse der Wirkung und der Funktion von Medien lieferte und daraus Strategien zur Gewaltbekämpfung ableitete.<sup>48</sup>

**GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE**  
DATUM: 09.09.1996  
MARIANNE BENTELI

Der **5. Schweizerische Frauenkongress**, der vom 19. bis 21. Januar in Bern stattfand, und an dem weit über 2000 Frauen aus allen Landesteilen sowie allen politischen, sozialen, kirchlichen und kulturellen Kreisen teilnahmen, stand unter dem Motto "L'avenir au féminin - Visionen unserer Zukunft - donne 2099". Den Auftakt der Veranstaltung machte Bundesrätin Ruth Dreifuss mit einer Rede, in der sie insbesondere die **Rolle des Staates bei der Verwirklichung der Gleichstellung** herausstrich. Nötig seien eine Feminisierung des Staates und mehr Frauen in allen Institutionen. Bei der Frauenförderung gehe es nicht darum, Frauen zu bevorzugen, sondern nicht länger systematisch Männer vorzuziehen. Herzstück des Kongresses waren 80 Workshops, die in vier Foren die Themen "Offene Schweiz - globale Verantwortung", "Neue Lebens- und Arbeitsformen", "Soziale Sicherheit im 21. Jahrhundert" und "Gewaltfreie Gesellschaft" diskutieren. Zum Abschluss wurden in einer Plenarversammlung **knapp 80 Resolutionen** verabschiedet. Als vordringlich wurde die Einführung einer Mutterschaftsversicherung für alle Frauen gefordert. Verlangt oder zumindest angeregt wurden ein flexibles Rentenalter mit ungekürztem Rentenanspruch, die gerechtere Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit, die Aufwertung der Familienbetreuung, die Förderung der Friedensforschung, die finanzielle Unterstützung der Frauenhäuser, die Aufhebung der Verjährung bei sexueller Ausbeutung, die Ratifikation der UNO-Konventionen über Frauen- und Kinderrechte sowie der Beitritt zu UNO und EU.<sup>49</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 18.01.2003  
MARIANNE BENTELI

Im Januar lieferte die Schweiz einer **UNO-Kommission** einen Lage- und Fortschrittsbericht über die **Gleichberechtigung** der Frauen ab. Eine Delegation musste sich dabei einer Fülle zum Teil sehr **kritischer Fragen** von Experten stellen. Viele betrafen die Beschäftigung, namentlich die im Vergleich mit anderen Ländern unterproportionale Vertretung der Frauen in höheren Funktionen sowie die noch vielfach ungleiche Entlohnung. Angesprochen wurde auch die Problematik der Gewalt gegen Frauen, namentlich in der Ehe. Die Experten wollten aber auch wissen, warum die öffentlichen Institutionen für die Frauen im Vergleich zu anderen Amtsstellen unterfinanziert seien, weshalb die Schweiz kein Quotensystem kenne und was konkret unternommen werde, um die noch immer vorhandenen Stereotypen abzubauen.<sup>50</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 30.11.2006  
MARIANNE BENTELI

Der internationale Schutz der Rechte der Frauen soll verbessert werden. Der Bundesrat beschloss im November nach positiver Vernehmlassung den Beitritt der Schweiz zu einem **UNO-Fakultativprotokoll**. Dieses ergänzt das von 180 Staaten ratifizierte Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Ihm sind bereits 71 Staaten, darunter alle EU-Staaten, beigetreten. Die Schweiz hat an der Entstehung des Protokolls aktiv mitgearbeitet. Der Beitritt der Schweiz entspreche ihrer aktiven Menschenrechtspolitik, schrieb das EDA dazu. Von den 56 Vernehmlassungsteilnehmern hatten alle - mit Ausnahme der SVP und des Arbeitgeberverbandes - den Beitritt begrüsst. Das Protokoll sieht ein individuelles Mitteilungsverfahren und ein Untersuchungsverfahren vor. Liegt eine Verletzung der im CEDAW verbrieften Rechte vor, müssen zunächst die innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft werden. Danach können Frauen die Diskriminierung dem zuständigen UNO-Ausschuss kundtun. Das Untersuchungsverfahren gibt dem Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau die Befugnis, Untersuchungen durchzuführen, wenn zuverlässige Angaben vorliegen, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im CEDAW niedergelegten Rechte durch einen Vertragsstaat hinweisen.<sup>51</sup>

**ANDERES**  
DATUM: 20.03.2008  
MARIANNE BENTELI

2007 hatte der Nationalrat dem Bundesbeschluss über die Genehmigung des Fakultativprotokolls vom Oktober 1999 zum UNO-Übereinkommen vom Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von **Diskriminierung der Frau** gegen einen Nichteintretensantrag der SVP zugestimmt. Der Ständerat hiess das Protokoll nun bei einer Enthaltung gut, worauf es definitiv verabschiedet werden konnte, im Ständerat einstimmig und im Nationalrat mit 180 zu 5 Stimmen, die alle aus der SVP kamen.<sup>52</sup>



**MOTION**  
DATUM: 05.05.2021  
MARLÈNE GERBER

Mithilfe zweier identischer Motionen erinnerten die Nationalrätinnen Tamara Funicello (sp, BE; Mo. 21.4551) und Susanne Vincenz-Stauffacher (fdp, SG; Mo. 21.4552) an die für die Schweiz mit der Ratifikation der Istanbul-Konvention einhergehende Verpflichtung zur **Bereitstellung eines 24-stündigen Beratungsangebots für von Gewalt betroffene Personen**. Die Covid-19-Pandemie habe zu einer Verschärfung der Problematik häuslicher Gewalt beigetragen, betonten sie. Die Hemmschwelle, sich direkt bei der Polizei zu melden, sei für die Betroffenen oftmals zu hoch. Ein landesweites, kostenloses und rund um die Uhr erreichbares Betreuungsangebot, das in unterschiedlichen Sprachen und sensibilisiert auf unterschiedlichste Personen, neben Herkunft etwa auch in Bezug auf Alter und sexuelle Orientierung, angeboten werde, sei vonnöten. Der Bundesrat wies darauf hin, dass die Zuständigkeit für die Errichtung eines solchen Betreuungsangebots bei den Kantonen liege, weswegen deren Zustimmung einzuholen sei. Er beantragte die Annahme der Motionen und zeigte sich gewillt, die Kantone beim Aufbau eines solchen Angebots koordinierend zu unterstützen. Nachdem Andrea Geissbühler (svp, BE) die Motionen in der Frühjahrssession 2021 bekämpft hatte, befasste sich der Nationalrat in der Mai-Sondersession damit, wo er sie unter Opposition der SVP mit 125 respektive 127 zu 51 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) annahm.<sup>53</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 18.06.2021  
MARLÈNE GERBER

Im Juni 2021 präsentierte der Bundesrat den **ersten Staatenbericht der Schweiz zur Umsetzung der Istanbul-Konvention**. Mit der Ratifikation der Istanbul-Konvention, einem Übereinkommen des Europarats, hatte sich der Bund im Jahr 2017 verpflichtet, sich gegen jegliche Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen einzusetzen. In seinem ersten, beinahe 140 Seiten umfassenden Bericht legte der Bundesrat dar, welche Aktionen zur Prävention und Bekämpfung solcher Gewalt sowie im Rahmen des Opferschutzes seit Inkrafttreten der Konvention von Bund und Kantonen bereits unternommen worden sind. Der Bundesrat war der Ansicht, dass die rechtlichen Bestimmungen «den Anforderungen der Konvention insgesamt zu genügen [vermögen]», und zeigte gleichzeitig auf, dass der Gesetzgeber seit Inkrafttreten der Konvention in diesem Bereich nicht untätig geblieben war. So verwies er auf das im Vorjahr in Kraft getretene Bundesgesetz über die Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Personen, das Opfer von Stalking und häuslicher Gewalt besser schützen soll. Eine entsprechende Bestimmung im ZGB zum Kontakt- und Rayonverbot soll per 2022 rechtskräftig werden. Weiter wies der Bundesrat auf die laufenden Arbeiten zur Revision des Sexualstrafrechts hin: Im Februar 2021 war ein entsprechender Entwurf in die Vernehmlassung geschickt worden, der unter anderem den Tatbestand der Vergewaltigung neu definieren soll. Gemäss Entwurf soll dieser auch gelten, wenn keine Drohung oder Gewaltausübung von Seiten des Täters oder der Täterin vorliegt («Nein-heisst-Nein»-Lösung). Mit der Neudefinition des Tatbestands der Vergewaltigung soll auch eine geschlechtsneutrale Formulierung für Opfer von Vergewaltigungen eingeführt werden.

Laut dem Staatenbericht hat die Ratifikation der Istanbul-Konvention «eine neue Dynamik ausgelöst». Die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt sei ins politische Scheinwerferlicht gerückt. So sei etwa im Rahmen der Legislaturplanung 2019–2023 die Erarbeitung eines nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der Konvention verabschiedet worden – als zu integrierende Massnahme in die im April 2021 beschlossene Gleichstellungsstrategie 2030. Auch einige Städte und Kantone hätten die Bekämpfung von Gewalt in ihre Legislaturziele aufgenommen oder Aktionspläne verfasst. Auf allen föderalen Ebenen sei eine starke Zunahme an parlamentarischen Vorstössen zum Thema verzeichnet worden. Ferner sei ein grosses Netzwerk aus vielen Nichtregierungsorganisationen entstanden – das «Netzwerk Istanbul Konvention» –, das sich für die Umsetzung der Istanbul-Konvention in der Schweiz einsetze.

Benanntes Netzwerk war es denn auch, das im Juni 2021 einen 100-seitigen Alternativbericht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention publizierte, dem in weiteren 250 Seiten Schattenberichte mit Forderungen von verschiedenen NGOs folgten. Im Alternativbericht bemängelte das Netzwerk etwa die zurückhaltende Rolle des Bundes. «Föderalismus führt zu Willkür für Gefährdete und Gewaltbetroffene», so die Ansicht des Netzwerks. Wenn ein zu grosser Teil der Kompetenz den Kantonen überlassen werde, führe dies zu extrem unterschiedlichen Angeboten bezüglich Prävention, Opferschutz und gar bei der Strafverfolgung. Generell würden auf allen föderalen Stufen zu wenig finanzielle Mittel bereitgestellt. Nicht zuletzt forderte das Netzwerk einen stärkeren Einbezug der Zivilgesellschaft bei der Erarbeitung von Gesetzen, Massnahmen und Aktionsplänen. Kritisiert wurde in diesem Zusammenhang auch die Erarbeitung der Gleichstellungsstrategie, die lediglich «unter minimalem Einbezug eines exklusiven Kreises an Akteur\_innen erarbeitet» worden sei. Ferner betonte das

breit gefächerte Netzwerk die Notwendigkeit, Massnahmen auf spezifische Gruppen abzustimmen, so unter anderem auf Menschen mit Behinderung, Personen mit Transidentität, Asylsuchende oder Kinder. In einem ausführlichen, in der Sonntagszeitung publizierten Artikel bekräftigte die Geschäftsführerin von Kinderschutz Schweiz, Regula Bernhard Hug, in letzterem Zusammenhang die Forderung nach verstärkter Unterstützung für sogenannte Zeugenkinder, also für Kinder, die miterleben, wie sich die Eltern oder Erziehungsberechtigten Gewalt antun. Unter den zahlreichen im Alternativbericht geäusserten politischen Forderungen befanden sich auch solche, die zum gegebenen Zeitpunkt bereits im Parlament zur Diskussion standen, so etwa die Forderung zur Einführung der «Erst Ja heisst Ja»-Regel – auch diskutiert im Rahmen der hängigen Sexualstrafrechtsrevision –, Massnahmen zur Bekämpfung von Minderjährigenehen oder die Einführung des Rechts auf gewaltfreie Erziehung. Zu ein paar weiteren, im Bericht ebenfalls enthaltenen Forderungen wurden nur wenig später ebenfalls Vorstösse lanciert, etwa zur Forderung nach nationalen Präventionskampagnen, nach Sicherung des Aufenthaltsstatus von ausländischen Opfern von häuslicher Gewalt oder derjenigen nach einem Verbot von Konversionshandlungen (Pa.lv. 21.483; Pa.lv. 21.496; Pa.lv. 21.497). Der Staatenbericht der Schweiz wird nun von einer unabhängigen internationalen Expertengruppe evaluiert, die daraufhin der Schweiz bis Ende 2022 Empfehlungen für weitere zu treffende Massnahmen abgeben wird.<sup>54</sup>

**MOTION**  
DATUM: 27.09.2021  
MARLÈNE GERBER

In der Herbstsession stimmte der Ständerat zwei Motionen aus der Feder der Nationalrätinnen Funciello (sp, BE) und Vincenz-Stauffacher (fdp, SG) diskussionslos zu, welche die **Bereitstellung eines 24-stündigen Beratungsangebots für von Gewalt betroffene Personen** forderten. Die Kantonskammer stützte ihren Entscheid auf einen Bericht ihrer Rechtskommission, die dem Ständerat einstimmig die Annahme der Motionen beantragte. Darin bestätigte die Kommission, dass noch nicht alle Kantone ein rund um die Uhr erreichbares, professionelles Betreuungsangebot bereitstellen würden und der Istanbul-Konvention damit noch nicht vollumfänglich nachgekommen werde. Ebenfalls erinnerte die Kommission ihren Rat daran, dass dieser einer fast identisch lautenden Motion Herzog (sp, BS; Mo. 20.4463) bereits in der Frühjahrsession zugestimmt hatte. Auch der Nationalrat sprach sich in der Herbstsession 2021 für die Motion Herzog aus.<sup>55</sup>

### Kinder- und Jugendpolitik

**INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN**  
DATUM: 01.10.1990  
MARIANNE BENTELI

Ende September trafen sich Staatsmänner aus aller Welt in New York zum **Weltkindergipfel**. Die Schweizer Delegation wurde von Bundesrat Felber geleitet. Die Politiker verpflichteten sich in einer gemeinsamen Erklärung feierlich, "den Rechten der Kinder, ihrem Überleben sowie ihrem Schutz hohe Priorität einzuräumen".<sup>56</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 30.06.1994  
MARIANNE BENTELI

Der Bundesrat leitete dem Parlament die **Botschaft zur Ratifikation der UNO-Konvention über die Rechte des Kindes** zu. Da die schweizerische Gesetzgebung nicht in allen Punkten den UNO-Forderungen entspricht, soll die Konvention nach dem Willen der Landesregierung nur mit den entsprechenden **Vorbehalten** ratifiziert werden. So ist das Recht eines Kindes auf ein Zusammenleben mit seinen Eltern in der Schweiz wegen des Verbots des Familiennachzugs für Ausländer ohne dauernde Arbeitsbewilligung nicht verwirklicht. Vorbehalten bleibt im weiteren die schweizerische Bürgerrechtsordnung, die keinen Anspruch auf Erwerb der Staatsangehörigkeit einräumt. Auch die Trennung zwischen Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug ist nicht ausnahmslos gewährleistet.<sup>57</sup>

**GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE**  
DATUM: 18.11.1995  
MARIANNE BENTELI

Im November trafen sich 200 Jugendliche aus allen Landesteilen in Bern zur **vierten Jugendsession**, welche unter dem Titel «Die Schweiz von morgen» stand. Wie bereits in den Vorjahren schlug sich die zweitägige Arbeit in einer Reihe von Petitionen nieder. Auf Anregung von Bundesrat Koller, der die Session eröffnete, befassten sich die Jugendlichen auch intensiv mit der anstehenden Revision der Bundesverfassung. Dabei erhielt der Antrag einer Arbeitsgruppe, bei der Neuformulierung der Volksrechte das Ständemehr abzuschaffen, eine erstaunlich deutliche Absage. Auch die Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum wurde abgelehnt. Klar sprachen sich die Teilnehmer hingegen für eine bessere Integration der ausländischen Arbeitskräfte aus und verlangten, dass diesen nach einer fünfjährigen Aufenthaltsdauer

in der Schweiz auf Wunsch das aktive und passive Wahlrecht erteilt werde. Weitere Forderungen betrafen die Unterstützung von finanziell schlechter gestellten Familien und Alleinerziehenden, den Ausbau der Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann sowie die Verpflichtung für die Gemeinden, die Schaffung von lokalen Jugendparlamenten zu unterstützen. Die Jungparlamentarier votierten auch deutlich für eine **Öffnung der Schweiz gegenüber Europa**, wobei sie allerdings zur Bedingung machten, dass bei allfälligen EU-Beitrittsverhandlungen in den Bereichen Bildung, Sozialwesen, Umwelt und Tierschutz keine Konzessionen gemacht werden dürften.<sup>58</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 27.02.1997  
MARIANNE BENTELI

Ende Februar **ratifizierte die Schweiz das Uno-Übereinkommen über die Rechte des Kindes**, allerdings **mit fünf Vorbehalten** (Recht auf Zusammenleben mit der Familie, Zuerkennung des Schweizer Bürgerrechts, Strafverfahren, Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen im Strafvollzug sowie Beibehaltung der elterlichen Gewalt).<sup>59</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 19.10.1999  
MARIANNE BENTELI

Mitte Juni unterzeichneten die 174 Mitgliedstaaten der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) einstimmig das **Übereinkommen Nr. 182 zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit**. Damit sollen die zwangsweise Rekrutierung von Kindern zum militärischen Einsatz, die Sklaven- und Zwangsarbeit von Kindern, die Kinderprostitution und der Gebrauch von Kindern für illegale Handlungen wie den Drogenhandel sowie die Übertragung gefährlicher Arbeiten an Kinder international geächtet werden. Für diese besonders verwerflichen Formen der Kinderarbeit wurde das Schutzalter auf 18 Jahre festgesetzt. Um das Übereinkommen ratifizieren zu können, muss die Schweiz **Art. 82 des Militärgesetzes anpassen**. Zukünftig soll wie in Friedenszeiten auch im Landesverteidigungsdienst die Stellungspflicht erst in jenem Jahr beginnen, in welchem der Jugendliche das 19. Altersjahr vollendet; auf eine Herabsetzung des Alters um einen Jahrgang im Kriegsfall wird verzichtet. Weiterhin möglich bleiben die militärische Vorschulung sowie die vorgezogene Rekrutierung, da diese auf freiwilliger Basis erfolgen. Die Änderung des Militärgesetzes entspricht der schweizerischen Ratifizierungspraxis für ILO-Abkommen. Während generell das innerstaatliche Recht im Zeitpunkt der Ratifizierung bereits angepasst sein muss, können bei der Ratifizierung von fundamentalen Abkommen wie dem vorliegenden kleinere Gesetzesanpassungen gleichzeitig vorgenommen werden. Mit der für internationale Abkommen unüblich kurzen Zeitspanne zwischen Unterzeichnung und Ratifikationsbegehren machte der Bundesrat deutlich, dass ihm dieses Thema ganz besonders wichtig ist. In der Wintersession stimmte der Ständerat der Ratifizierung einstimmig zu.<sup>60</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 30.05.2002  
MARIANNE BENTELI

Die 1989 von der UNO verabschiedete **Kinderrechtskonvention**, welcher die Schweiz 1997 als letzter europäischer Staat beigetreten ist, verpflichtet die Regierungen, dem UNO-Kinderrechtsausschuss alle fünf Jahre einen offiziellen Bericht zur Umsetzung des Abkommens einzureichen. Im Vorfeld dieser Überprüfung präsentierten rund 50 NGOs einen „Schattenbericht“, in dem sie zwar attestierten, den Kindern gehe es in der Schweiz, gemessen am internationalen Standard gut, in dem sie aber auch auf Mängel in der Anwendung der Konvention hinwiesen (fehlendes Verbot der Körperstrafe, Wildwuchs der Zuständigkeiten, föderale Ungleichheiten, mangelnde Integration und Unterstützung von ausländischen Kindern und minderjährigen Asylsuchenden). Der Kinderrechtsausschuss, der von beiden Berichten Kenntnis nahm, forderte die Schweiz auf, ihre **Vorbehalte** gegenüber der Konvention zurückzuziehen.<sup>61</sup>

**GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE**  
DATUM: 12.06.2002  
MARIANNE BENTELI

Einstimmig hiessen beide Kammern die Ratifizierung des Fakultativprotokolls von 2000 zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes gut. Das Protokoll hat zum Ziel, **Kindersoldaten**, deren Zahl weltweit auf 300 000 geschätzt wird, durch eine Anhebung des Mindestalters für Rekrutierungen und Kriegsdienste auf 18 Jahre besser zu schützen.<sup>62</sup>

**MOTION**  
DATUM: 03.10.2003  
MARIANNE BENTELI

Da aus heutiger Sicht das Haager Übereinkommen über die **internationalen Kindesentführungen** zu wenig differenziert erscheint, forderte Nationalrätin Leuthard (cvp, AG) den Bundesrat in einer mit seinem Einverständnis überwiesenen Motion auf, sich für eine Anpassung der Konvention sowie für eine kindergerechte Handhabung der bestehenden Normen einzusetzen.<sup>63</sup>

**MOTION**  
DATUM: 03.03.2004  
MARIANNE BENTELI

Da aus heutiger Sicht das Haager Übereinkommen über die **internationalen Kindesentführungen** zu wenig differenziert erscheint, hatte Nationalrätin Leuthard (cvp, AG) den Bundesrat in einer mit seinem Einverständnis im Vorjahr angenommenen Motion aufgefordert, sich für eine Anpassung der Konvention sowie für eine kindergerechte Handhabung der bestehenden Normen einzusetzen. Die Motion wurde nun auch vom Ständerat überwiesen.<sup>64</sup>

**MOTION**  
DATUM: 11.11.2005  
MAGDALENA BERNATH

Auf Antrag des Bundesrates überwies der Nationalrat eine Motion **Vermot** (sp, BE) als Postulat. Es verlangt von der Regierung, in Anwendung des Haager Übereinkommens über internationale **Kindsentführungen** die betroffenen Kinder und ihre gefährdeten Elternteile effektiver zu schützen, insbesondere durch eine unentgeltliche Rechtsvertretung.<sup>65</sup>

**PETITION / EINGABE / BESCHWERDE**  
DATUM: 13.12.2005  
MAGDALENA BERNATH

Der Nationalrat stimmte einem **Fakultativprotokoll** zur UNO-Kinderrechtskonvention und der entsprechenden Anpassung der Strafrechtsnorm über Menschenhandel zu. Damit wird der **Kinderhandel** generell unter Strafe gestellt. In der Debatte stellte die grosse Kammer fest, dass der Kinderhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, der Organentnahme, der Zwangsarbeit oder zum Einsatz als Kindersoldaten zu einem lukrativen Geschäft geworden ist, das beängstigende Ausmasse angenommen habe.<sup>66</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 28.02.2007  
MARIANNE BENTELI

Seit 1984 sind in der Schweiz zwei internationale Abkommen in Kraft, welche den Schutz von Kindern **bei Entführung durch einen Elternteil** regeln, nämlich das Haager Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung sowie das Europäischen Übereinkommen vom 20. Mai 1980 über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgerechts. Was anfänglich nur eine verschwindend kleine Zahl von Kindern betraf, hat sich im Zug der globalen Migrationsströme und der damit einhergehenden Zunahme der Ehen von Partnern nicht nur unterschiedlicher Nationen, sondern verschiedener Kulturkreise als ernst zu nehmendes Problem entwickelt, wobei die Kritik an den beiden Abkommen, die in erster Linie eine juristische Dimension haben, das Kindeswohl aber nichts ins Zentrum stellen, stets lauter geworden ist. Ausgehend von den Arbeiten einer 2005 eingesetzten Expertenkommission beantragte der Bundesrat dem Parlament einerseits die Ratifizierung des Haager Übereinkommens vom 19. Oktober 1996 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Massnahmen zum Schutz von Kindern, andererseits eines für die Umsetzung notwendigen Bundesbeschlusses. Dieser strebt im Interesse der Kinder eine Beschleunigung der Rückführungsverfahren an, indem der kantonale Instanzenzug verkürzt wird und vermehrt gütliche Regelungen zwischen den zerstrittenen Eltern gefördert werden. Zudem soll ein Rückführungsentscheid auch die Vollstreckungsmodalitäten regeln und in der ganzen Schweiz anwendbar sein. In der gleichen Botschaft unterbreitete der Bundesrat auch das Haager Übereinkommen vom 13. Januar 2000 über den internationalen Schutz von Erwachsenen zur Ratifizierung. Dieses beschlägt in erster Linie Fragen des grenzüberschreitenden Vormundschaftsrechts.<sup>67</sup>

**BUNDESRATSGESCHÄFT**  
DATUM: 21.12.2007  
MARIANNE BENTELI

Eintreten war im **Nationalrat** nicht bestritten. Der Rat beschloss abweichend vom Entwurf, dass Eltern gleich von Beginn an mittels Schlichtungsverfahren und Mediation zu verpflichten sind, einvernehmliche Lösungen zu suchen. Das Kind soll von Anfang an einen eigenen Beistand haben, damit seine Interessen gleichberechtigt mit jenen der Eltern in die Verfahren einfließen. Um diese Vertretung rasch sicherzustellen, soll – auch dies war ein Vorschlag der Kommission – ein Netz von abrufbaren Fachleuten geschaffen werden. Im **Ständerat** war Eintreten genauso wenig bestritten. Zwei Präzisierungen des Nationalrats wurden zwar auf Antrag der Kommission gestrichen,

doch waren diese mehr redaktioneller denn inhaltlicher Natur, weshalb der Nationalrat bei der Differenzbereinigung der Streichung nicht opponierte. Der Bundesbeschluss wurde schliesslich von beiden Kammern einstimmig verabschiedet.<sup>68</sup>

**PARLAMENTARISCHE INITIATIVE**  
DATUM: 12.06.2008  
MARIANNE BENTELI

Im Nachgang zu den Revisionen des Ausländer- und des Asylgesetzes hatte Roth Bernasconi (sp, GE) eine parlamentarische Initiative eingereicht, die verlangte, einzelne Artikel der beiden Gesetze so abzuändern, dass sie nicht gegen die entsprechenden Artikel aus dem **UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes** verstossen. Ihre Begründung war, dass die neuen Zwangsmassnahmen gravierende Auswirkungen auf das Wohl des Kindes haben könnten, welchem in der Konvention oberste Priorität eingeräumt werde. Weil noch kaum Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung der revidierten Gesetze bestehen, beantragte die Kommission mit 93 zu 56 Stimmen erfolgreich, der Initiative keine Folge zu geben. Gleichzeitig ersuchte sie aber den Bundesrat mit einem diskussionslos angenommenen Postulat (Po.08.3002), einen diesbezüglichen Bericht vorzulegen, sobald verlässliche statistische Daten aus den Kantonen vorliegen.<sup>69</sup>

**INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN**  
DATUM: 03.07.2008  
MARIANNE BENTELI

Der Bundesrat beschloss, die **Europaratskonvention gegen Menschenhandel** zu unterzeichnen. Diese bekämpft alle Formen von Menschenhandel auf inner- und zwischenstaatlicher Ebene. Sie setzt rechtliche Standards im Strafrecht, in der Opferhilfe, im Ausländerrecht sowie im prozessualen und ausserprozessualen Zeugenschutz. Mit der Umsetzung der Konvention soll auch die Prävention gestärkt und somit die Nachfrage eingedämmt werden. Das Abkommen sieht in den Bereichen Opfer- und Zeugenschutz verbindlichere Bestimmungen sowie einen unabhängigen Überwachungsmechanismus vor, der die Umsetzung gewährleisten soll. Es geht damit weiter als das UNO-Protokoll zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels (sexuelle Ausbeutung, Zwangsarbeit, Organentnahme), das von der Schweiz bereits im Jahr 2006 ratifiziert worden ist. Die schweizerische Rechtsordnung steht mit dem Inhalt des Übereinkommens weitgehend in Einklang. Anpassungsbedarf besteht beim ausserprozessualen Zeugenschutz. Eine Anhörung bei den Kantonen hatte ergeben, dass diese die Unterzeichnung der Konvention befürworten und den nötigen Umsetzungsarbeiten positiv gegenüber stehen. Der Zeitpunkt der Ratifizierung der Konvention hängt von der Umsetzung einer Zeugenschutzregelung ab. Das EJPD wurde vom Bundesrat beauftragt, einen entsprechenden Vernehmlassungsentwurf zur gesetzlichen Regelung des ausserprozessualen Zeugenschutzes unter Einbezug der Kantone zu erarbeiten.<sup>70</sup>

**BERICHT**  
DATUM: 25.01.2017  
SOPHIE GUIGNARD

Le rapport du Conseil fédéral sur l'**engagement de la Confédération contre le travail des enfants** est paru en janvier 2017. Épais d'une cinquantaine de pages, il dresse tout d'abord un état des lieux du travail des enfants dans le monde. S'ensuit un rappel des obligations juridiques internationales de la Suisse en matière de lutte contre le travail des enfants, puis de la mise en œuvre des engagements internationaux de la Confédération en la matière. Un chapitre est consacré aux dispositions sociales impliquant les entreprises publiques et privées ainsi que les marchés publics. Une conclusion souligne l'approche avant tout transnationale et multilatérale de la Confédération. En effet, la lutte contre le travail des enfants passe d'abord par une interdiction sur le sol suisse, qui figure dans la loi sur le travail (LTr), ainsi que par la participation de la Suisse à plusieurs programmes de développement, dont une collaboration avec l'Organisation internationale du travail (OIT).<sup>71</sup>

## Menschen mit Behinderungen

Im Dezember eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren für einen Beitritt der Schweiz zum **Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen**. Mit dem völkerrechtlichen Vertrag werden bereits bestehende Menschenrechte für die Lebenssituation behinderter Menschen konkretisiert. Er zielt darauf ab, Diskriminierungen von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen zu bekämpfen und ihre selbständige Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu fördern.<sup>72</sup>

- 1) Analyse APS des journaux 2020 – Groupes sociaux
- 2) BaZ, 9.1.91; TA, 24.6. und 10.7.91; Suisse, 2.5.91; Presse vorn 30.7.91; SPJ 1990, S. 234.
- 3) Amtl. Bull. NR, 1996, S. 708 ff. und 788 ff.
- 4) Presse vom 9.2., 24.5. und 10.10.96.
- 5) Amtl. Bull. StR, 1999, S. 645 ff., 654 ff. und 657 ff.; Amtl. Bull. NR, 1999, S. 1580 ff. und 1598 ff.; BBl, 1999, S. 7027 ff. Siehe Peter Gasser, „Freier Personenverkehr Schweiz-EU“, in Die Volkswirtschaft, 2000, Nr. 2, S. 43-45.
- 6) AB NR, 2004, S. 673 und 1237; AB SR, 2004, S. 438.
- 7) BBl, 2010, S. 51 ff., 4303 ff. und 4335 ff.; AB NR, 2010, S. 130 ff. und 1160; AB SR, 2010, S. 515 und 750; Medienmitteilungen des EJPD vom 17.12.10 (Verordnungsanpassungen).
- 8) SoZ, 10.10.10 (Stellungnahme der EU-Kommission); BZ und SN, 29.10.10 (Gutachten Jaag).
- 9) BBl, 2010, S. 5697 f.; Presse vom 29.11.10; TA, 30.11.10 (Reaktionen aus dem Ausland).
- 10) BO CE, 2016, p. 1039 ss.; BO CE, 2016, p. 921 ss.; BO CE, 2016, p. 938 ss.; BO CN, 2016, p. 1496 ss.; BO CN, 2016, p. 1992 ss.; BO CN, 2016, p. 2137 ss.; AZ, 2.9.16; BaZ, SGT, 3.9.16; BaZ, NZZ, TG, 21.9.16; LT, TA, 22.9.16; AZ, TA, 1.12.16; AZ, LT, SGT, 6.12.16; NZZ, 7.12.16; TG, 8.12.16; LT, 12.12.16; BaZ, 14.12.16; Lib, 16.12.16; BaZ, LZ, TA, 17.12.16
- 11) AZ, LT, Lib, NZZ, 28.10.15; LMD, 2.1.17; Blick, 6.1.17; Lib, 7.1.17; BaZ, 14.1.17; SoZ, 15.1.17; Lib, 16.1.17; ZGZ, 19.1.17; NZZ, 25.1.17; BaZ, NZZ, 2.2.17; LT, 7.2.17; NZZ, 8.2.17; LT, 9.2.17
- 12) TG, 31.8.18; BaZ, CdT, Lib, 1.9.18
- 13) BBl, 2019, S. 8651 ff.
- 14) BO CN, 2019, p. 1843 ss.; BO CN, 2019, p. 1855 ss.; TA, 26.9.19
- 15) BO CE, 2019, p. 1096 ss.; BO CE, 2019, p. 1278; BO CN, 2019, p. 2466
- 16) CdT, LT, TA, TG, 28.9.20; TA, 29.9.20; LT, NZZ, 30.9.20
- 17) Flüchtlingsinformation Bern, Festung Europa 92/93, Bern 1990; BZ, 10.11.90; TA, 12.11.90.; Lit. Achermann; SZ, 13.1.90; Suisse, 14.1.90; BZ, 5.5.90; JdG, 18.6.90 (Arbenz); TW, 23.6.90; BaZ, 26.6.90; TA, 2.7.90 (Koller); NZZ, 28.12.90; siehe dazu auch SPJ 1989, S. 218 f.
- 18) NQ, 26.2.92; NZZ, 2.5., 13.6. und 24.6.92; BZ, 17.6. und 23.7.92; TA, 23.7.92; LNN, 25.7.92. Siehe dazu auch BR Koller in der Fragestunde der Sommersession: Amtl. Bull. NR, 1992, S. 995 f. Die TREVI-Konferenzen sind ein informelles Organ der Justiz- und Innenminister der EG. Vgl. dazu auch SPJ 1991, 247 f. sowie TA, 10.6.92 und NZZ, 2.12.92.
- 19) NQ, 25.7. und 28.7.92; Presse vom 30.7. und 31.7.92; BZ, 3.12. und 15.12.92. Zur Genfer Konferenz siehe auch die Ausführungen BR Kollers in Amtl. Bull. StR, 1992, S. 1023 f. NZZ, 2.12.92.
- 20) Amtl. Bull. NR, 1993, S. 1045 f.
- 21) Presse vom 22.6.94. Siehe auch SPJ 1993, S. 234
- 22) NZZ, 7.1. und 3.7.03.
- 23) LT und NZZ, 13.6.06.
- 24) AB SR, 2010, S. 347 ff. und 512 ff.; AB NR, 2010, S. 723 ff. und 848 ff. Siehe auch SPJ 2009, S. 232 f.
- 25) NZZ, 4.2. (Kosovo) und 24.6.10 (Österreich); Medienmitteilungen des EJPD vom 4.3. (Kasachstan) und vom 19.5.10 (Republik Moldau); Lib., 27.10.10 (Benin).
- 26) BO CN 2015, p.2127 ss.; BaZ, 11.12.15
- 27) BO CN 2015, p.2127 ss.
- 28) BO CN 2015, p.2127 ss.
- 29) BO CN 2015, p.2293
- 30) BO CE, 2016, p. 534 ss.; Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats du 04.04.2016
- 31) BO CE, 2018, p.1029 s.
- 32) Bericht BR vom 5.3.21 (BRG 21.006), S. 26 f.; Mo. 15.3484
- 33) BBl 2022 858 (S. 29 f.); Bericht BR vom 23.6.21; Medienmitteilung BR, EJPD, SEM vom 23.6.21
- 34) Bericht BR vom 26.1.22
- 35) Medienmitteilung SPK-SR vom 2.2.22
- 36) Medienmitteilung BR, EJPD, SEM vom 11.3.22; Medienmitteilung BR, EJPD, SEM vom 4.3.22; Medienmitteilung EJPD, SEM vom 21.3.22; Medienmitteilung EJPD, SEM vom 23.8.22; Medienmitteilung EJPD, SEM vom 7.7.22; Medienmitteilung EJPD, SEM, BR vom 13.4.22; Medienmitteilung SEM vom 2.6.22; TA, 26.2.22; So-Bli, 27.2.22; AZ, 28.2.22; LT, NZZ, 1.3.22; WOZ, 3.3.22; AZ, NZZ, 4.3.22; 24H, TA, 5.3.22; TA, 8.3.22; Republik, 10.3.22; 24H, AZ, Lib, NZZ, 12.3.22; So-Bli, 8.5.22; TA, 10.5.22; SoZ, 15.5.22; AZ, 17.5.22; NZZ, 20.5.22; Lib, TA, 21.5.22; NZZ, 27.5.22; WW, 9.6., 16.6.22; NZZ, 8.7.22; NZZ, TA, 12.8.22
- 37) Medienmitteilung SPK-NR vom 1.4.22
- 38) AB NR, 2022 S. 1091 f.
- 39) Medienmitteilung SPK-SR vom 21.6.22
- 40) Amtl. Bull. NR, 1991, S. 750 f. Siehe dazu auch SPJ 1989, S. 223 und 1990, S. 244 f.; NZZ, 13.4.91.
- 41) Amtl. Bull. NR, 1991, S. 1931 ff.) Amtl. Bull. StR, 1991, S. 1099 f.) (Verhandl. B. vers., 1991, VI, S. 20).
- 42) Amtl. Bull. StR, 1992, S. 60 ff. und 333 ff.; BaZ und SGT, 17.9.92. Aufgrund der eingeleiteten Vorarbeiten zur Ratifizierung schrieben beide Kammern eine Standesinitiative des Kantons Jura als erfüllt ab: Amtl. Bull. NR, 1992, S. 239; Amtl. Bull. StR, 1992, S. 60 ff. und 333 ff. Der NR überwies in der Folge eine im Vorjahr bekämpfte analoge Motion Bäumlin (sp, BE) in der Postulatsform (Amtl. Bull. NR, 1992, S. 618; SPJ 1991, S. 254), ebenso ein 1990 bekämpftes Postulat Bär (Amtl. Bull. NR, 1992, S. 258 ff.; SPJ 1990, S. 245).
- 43) BBl, 2022 858 (S. 27 f.); Bericht BR vom 18.6.21
- 44) AB NR, 2022, S. 1297
- 45) AB SR, 2022, S. 1342; Bericht RK-SR vom 13.10.22
- 46) NZZ, 11.6.91.
- 47) Amtl. Bull. NR, 1991, S. 1961 f.
- 48) Gesch.ber. 1993, S. 58.
- 49) Documenta, 1996, Nr. 1, S. 9 ff. (Rede Dreifuss); TA, 8.1. und 13.1.96; Bund, 10.1., 13.1. und 17.1.96; Presse vom 15.1. und 18.-22.1.96; Ww, 25.1.96; WoZ, 26.1.96.
- 50) NZZ, 18.1.03.
- 51) Presse vom 30.11.07.
- 52) AB SR, 2008, S. 164 f. und 207; AB NR, 2008, S. 484; BBl, 2008, S. 2333 f.
- 53) AB NR, 2021, S. 658; AB NR, 2021, S. 875 ff.
- 54) Alternativbericht Netzwerk Istanbul Konvention (2021); Erster Staatenbericht der Schweiz; Medienmitteilung BR, EDI, EJPD, BJ und EBG vom 18.6.21; SoZ, 20.6.21

- 55) AB NR, 2021, S. 983 f.; Bericht RK-SR vom 10.8.21  
56) BZ, 29.9.90; Bund, 1.10.90.  
57) BBl, 1994, V, S. 1 ff.; Presse vom 30.6.94. Siehe dazu auch die Ausführungen des BR in Amtl. Bull. NR, 1994, S. 2483 f.38  
58) Presse vom 18.11. und 20.11.95.  
59) Lib., 27.2.97. Siehe SPJ 1996, S. 285 ff.  
60) BBl, 2000, S. 330 ff.; Amtl. Bull. StR, 1999, S. 1150 f.  
61) Presse vom 25.5. und 30.5.02. Vgl. SPJ 2001, S. 214.  
62) AB SR, 2002, S. 1 f.; AB NR, 2002, S. 870 f. Siehe SPJ 2001, S. 214.  
63) AB NR, 2003, S. 1723.  
64) AB SR, 2004, S. 37 f. Siehe SPJ 2003, S. 255.  
65) AB NR, 2005, S. 782 f.; NZZ, 11.1.05; TA, 20.1.05; siehe auch die Antworten des BR auf eine Frage derselben Parlamentarierin und eine Interpellation Hubmann (sp, ZH) in AB NR, 2005, S. 639 und 782 f. sowie Beilagen II, S. 44 ff.; vgl. SPJ 2003, S. 255.  
66) BBl, 2005, S. 2807 ff.; AB NR, 2005, S. 1829 ff.  
67) BBl, 2007, S. 2595 ff.  
68) AB NR, 2007, S. 1639 ff., 1958 f. und 2077; AB SR, 2007, S.1056 ff. und 1212 f.; BBl, 2008, S. 33 ff.  
69) AB NR, 2008, S. 982 ff.  
70) Presse vom 3.7.08.  
71) Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 15.3010  
72) BBl, 2011, S. 269.