

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	23.04.2024
Thema	Soziale Gruppen
Schlagworte	Sans-Papiers
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2024

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
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, Sans-Papiers, 1993 - 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 23.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Sozialpolitik	1
Soziale Gruppen	1
Migrationspolitik	4
Asylpolitik	8
Familienpolitik	12

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
NGO	Nichtregierungsorganisation
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
SEM	Staatssekretariat für Migration
IV	Invalidenversicherung
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
Opération Papyrus	Regularisierung von mehreren hundert Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im illegalen Aufenthalt durch den Kanton Genf. Die im Februar 2017 gestartete Operation endete im Dezember 2018.
LGBTQIA	lesbisch, schwul, bisexuell, transgender/transsexuell, queer, intersexuell, asexuell

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
ONU	Organisation des Nations unies
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
ONG	Organisation non gouvernementale
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
AI	Assurance-invalidité
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
LSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
Opération Papyrus	Régularisation par le canton de Genève de plusieurs centaines de personnes travailleuses en situation de séjour illégal. Lancée en février 2017, l'opération a pris fin en décembre 2018.
LGBTQIA	Lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, queer, intersexuées, asexuées

Allgemeine Chronik

Sozialpolitik

Soziale Gruppen

Soziale Gruppen

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 29.05.2018
SOPHIE GUIGNARD

Pour lutter contre le «signal désastreux» que donne la régularisation des personnes vivant sans autorisation de séjour en Suisse, le conseiller national Yves Nidegger (udc, GE) a déposé l'initiative parlementaire **la clandestinité n'est pas un cas de rigueur**. Il souhaite ainsi que les critères de régularisation ne soient plus inscrits au niveau de l'ordonnance mais au niveau de la loi, et que les permis de séjour délivrés par ce biais soient imputés au contingent d'autorisation pour les personnes provenant d'Etats tiers.

La CIP-CN s'était opposée par 13 voix contre 10 à l'initiative, arguant qu'elle ne permettrait pas de lutter contre la migration illégale ou le travail au noir. Une majorité de la commission estime cependant qu'il est important de légiférer dans ce domaine et que des programmes cantonaux de régularisation comme l'opération papyrus ont pour effet d'attirer encore plus de personnes clandestines. Les mêmes arguments ont été évoqués lors du débat en chambre basse, qui s'est conclu par un rejet de l'initiative par 124 voix contre 68 (toutes de l'UDC). L'objet s'en retrouve ainsi liquidé.¹

BERICHT
DATUM: 31.12.2021
MARLENE GERBER

Jahresrückblick 2021: Soziale Gruppen

Eine überaus wichtige Neuerung im Themenbereich der sozialen Gruppen wurde 2021 für **gleichgeschlechtliche Paare** eingeführt. Im September nahm die Stimmbevölkerung mit einem deutlichen Ja-Anteil von 64 Prozent die «Ehe für alle» an. Neben der Möglichkeit der Eheschliessung waren damit für gleichgeschlechtliche Paare weitere Ungleichheiten im Familienleben beseitigt worden: In Zukunft ist es auch ihnen möglich, gemeinsam ein Kind zu adoptieren, zudem erhalten verheiratete Frauenpaare Zugang zur Samenspende. Die Relevanz dieser Abstimmung widerspiegelt sich im Ergebnis der APS-Zeitungsanalyse 2021, die einen diesem Ereignis geschuldeten Höchststand an Artikeln zur Familienpolitik im Abstimmungsmonat aufzeigt (vgl. Abbildung 1 im Anhang). Kein anderes Thema im Bereich der sozialen Gruppen erzielte im beobachteten Jahr eine ähnlich hohe mediale Aufmerksamkeit.

Erstmals in der Geschichte der Schweizer **Frauen- und Gleichstellungspolitik** veröffentlichte der Bundesrat 2021 eine nationale Gleichstellungsstrategie, die jedoch von Frauenorganisationen und linken Parteien kritisiert wurde. Ferner gaben die Kommissionen einer parlamentarischen Initiative Folge, welche die befristete Finanzierung für die familienergänzende Kinderbetreuung durch eine dauerhafte, vom Bund unterstützte Lösung ersetzen will. Der 2022 vorzulegende Entwurf soll die Eltern bei der Finanzierung der Betreuungsplätze massgeblich entlasten und somit zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen. Gleichzeitig wurden im Berichtsjahr aber verschiedene Vorstösse mit ähnlichen, bereits konkreter ausformulierten Vorstellungen in Form einer parlamentarischen Initiative, einer Standesinitiative und einer Motion abgelehnt. Ebenfalls zur Verbesserung der Stellung der Frauen im Beruf beitragen soll die 2018 geschaffene Revision des Gleichstellungsgesetzes, mit der Unternehmen mit über 100 Mitarbeitenden zur Durchführung von Lohnanalysen verpflichtet worden waren. Erste, im August 2021 publizierte Analyseergebnisse von ausgewählten Unternehmen zeichnen ein positives Bild, das jedoch unter anderem wegen fehlender Repräsentativität in Zweifel gezogen wurde. Nach wie vor sind Unternehmen nicht verpflichtet, die Ergebnisse ihrer Lohnanalysen an den Bund zu übermitteln. Gegen eine entsprechende Regelung hatte sich der Ständerat im Juni erfolgreich gewehrt.

Nachdem im Vorjahr der zweiwöchige Vaterschaftsurlaub in einer Volksabstimmung angenommen worden war, gingen die politischen Diskussionen rund um die Ausdehnung von **Urlaubsmöglichkeiten für Eltern** 2021 weiter. Eine Standesinitiative aus dem Kanton Jura und eine parlamentarische Initiative mit diesem Ziel stiessen im Parlament indes auf wenig Gehör. Der Nationalrat verabschiedete jedoch ein Kommissionspostulat, das die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Elternzeit aufzeigen soll. In den Räten setzte sich zudem mit Annahme einer Vorlage zum **Adoptionsurlaub** eine langjährige Forderung in der Minimalvariante durch: Eltern, die

ein Kind unter vier Jahren adoptieren, haben künftig Anrecht auf einen zweiwöchigen Urlaub.

Auch das Thema der **Gewalt gegen Frauen** blieb 2021 auf der politischen Agenda, immer wieder angetrieben durch Zeitungsberichte über häusliche Gewalt und Femizide. Das Parlament überwies drei Motionen, welche die Bereitstellung eines 24-stündigen Beratungsangebots für von Gewalt betroffene Personen forderten, wozu sich die Schweiz 2017 im Rahmen der Ratifikation der Konvention von Istanbul verpflichtet hatte. Ein Zeichen gegen **Gewalt gegen Kinder und Jugendliche** setzte der Nationalrat auch durch Befürwortung einer Motion, die das Recht auf eine gewaltfreie Erziehung im Zivilgesetzbuch verankern möchte. Der Ständerat äusserte sich bis Ende Jahr noch nicht zum Geschäft. Ebenfalls kam es zu breiten medialen Vorwürfen bezüglich **Gewalt in Bundesasylzentren**, woraufhin das SEM einen Bericht erarbeiten liess.

Nicht zuletzt wurde im Berichtsjahr mit verschiedensten Publikationen und Aktionen auf das **50-jährige Bestehen des Frauenstimm- und -wahlrechts** Bezug genommen. Mit Corona-bedingter Verspätung fand im September die offizielle Feier des Bundes statt. Ende Oktober tagte zum zweiten Mal nach 1991 die Frauensession, die insgesamt 23 Forderungen zu unterschiedlichen Themen als Petitionen verabschiedete. Darüber hinaus wurde an diesen Anlässen auch über die **Gewährung politischer Rechte an weitere Gruppen** diskutiert, so etwa an Personen ohne Schweizer Pass, Minderjährige und Menschen mit einer Beeinträchtigung. Bezüglich Letzteren nahm der Ständerat im Herbst 2021 ein Postulat an, das den Bundesrat aufforderte, Massnahmen aufzuzeigen, damit auch Menschen mit einer geistigen Behinderung uneingeschränkt am politischen und öffentlichen Leben teilhaben können.

Wie die APS-Zeitungsanalyse 2021 zeigt, erhielten Fragen rund um die Familien- und Gleichstellungspolitik im Jahr 2021 im Gegensatz zu Fragen zur Asyl- und Migrationspolitik überaus starke mediale Aufmerksamkeit. Der Zeitvergleich macht überdies deutlich, dass die Berichterstattung im **Bereich Asyl und Migration** über die letzten Jahre konstant an Bedeutung eingebüsst hat.

Dieses fehlende Interesse der Medien ist ob der umstrittenen Gesetzesänderungen des Parlaments im Bereich **Asylpolitik**, welche die Grundrechte der Asylsuchenden einschränkten, bemerkenswert. So können Schweizer Behörden künftig mobile Geräte der Asylsuchenden verwenden, um beim Fehlen von Ausweispapieren Rückschlüsse auf die Identität einer Person zu gewinnen. Dieser Beschluss provozierte eine negative Reaktion des UNHCR. Zudem schuf das Parlament ein Reiseverbot für vorläufig aufgenommene Personen und entschied, dass Personen in Ausschaffungshaft zum Wegweisungsvollzug zur Durchführung eines Covid-19-Tests gezwungen werden können. Unterschiedliche Ansichten vertraten die beiden Räte in Bezug auf **junge Asylbewerbende**. So lehnte es der Ständerat ab, die Administrativhaft für Minderjährige abzuschaffen, nachdem sich der Nationalrat für diese Forderung im Vorjahr noch offen gezeigt hatte. Ebenso setzte sich der Nationalrat im Berichtsjahr durch Unterstützung einer Motion dafür ein, dass Personen mit abgewiesenem Asylentscheid ihre berufliche Ausbildung beenden dürfen, während sich der Ständerat nach der Beratung einer anderen Motion gegen diese Möglichkeit aussprach. Schliesslich wollte der Ständerat den Familiennachzug von Schutzbedürftigen erschweren, wogegen sich der Nationalrat aber erfolgreich sträubte. Im Sammelstadium scheiterte überdies eine Volksinitiative des ehemaligen Nationalrats Luzi Stamm, gemäss welcher Asylbewerbende in der Schweiz nur noch mit Sachleistungen hätten unterstützt werden sollen: Seine Volksinitiative «Hilfe vor Ort im Asylbereich», die in erster Linie Flüchtlingen primär in der Nähe der Krisengebiete und nicht in der Schweiz helfen wollte, scheiterte an den direktdemokratischen Hürden.²

BERICHT
DATUM: 31.12.2022
VIKTORIA KIPFER

Jahresrückblick 2022: Soziale Gruppen von Viktoria Kipfer und Marlène Geber

Die Schweizer **Asylpolitik** wurde vor allem im Frühjahr 2022 primär durch den Krieg in der Ukraine geprägt, wie auch die Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse zeigt. So aktivierte die Schweiz im März 2022 erstmals den Schutzstatus S, der es den Geflüchteten aus der Ukraine erlaubt, ohne reguläres Asylverfahren in der Schweiz eine Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten. Bis im November 2022 fanden so rund 70'000 Flüchtende aus der Ukraine in der Schweiz Schutz. Das Zusammenleben zwischen Geflüchteten aus der Ukraine und Schweizerinnen und Schweizern nahm zu Beginn des Krieges eine Hauptrolle in der medialen Berichterstattung ein. So zeigten sich viele

Schweizerinnen und Schweizer vor allem zu Beginn solidarisch mit den Flüchtenden, von denen in der Folge rund die Hälfte bei Privatpersonen unterkam, wie die SFH berichtete. Gleichzeitig wurde der Schutzstatus S aber auch als «faktische Ungleichbehandlung» der Ukrainerinnen und Ukrainer gegenüber allen anderen Asylsuchenden kritisiert. Folglich wurden im Parlament zahlreiche Vorstösse zum neuen Schutzstatus eingereicht, welche diesen unter anderem einschränken oder anpassen wollten – jedoch erfolglos. Insgesamt führte die Zeitungsberichterstattung zur Asylpolitik im Zuge des Ukraine-Kriegs zu einem deutlichen Anstieg des medialen Interesses des Jahres 2022 zum Thema «Soziale Gruppen» gegenüber dem Vorjahr (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse).

Diskutiert wurden auch allgemeine Neuregelungen bei den Asylsuchenden, etwa zur Schaffung der Möglichkeit, dass Asylsuchende nach einem negativen Aufenthaltsentscheid ihre Lehre in der Schweiz beenden dürften. Dieser Vorschlag scheiterte jedoch im Ständerat. Hingegen sprach sich der Nationalrat für zwei Motionen für eine Erleichterung des Zugangs zu einer beruflichen Ausbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papier sowie für die Ermöglichung der Erwerbstätigkeit auch im Falle eines negativen Asylentscheids aus. Unverändert bestehen blieben die zwangsweisen Covid-19-Tests von Abgewiesenen bei der Rückstellung in ihr Herkunftsland, welche das Parlament bis ins Jahr 2024 verlängerte. Finanzielle Unterstützung wollte der Bundesrat schliesslich Kantonen mit Ausreisezentren an der Landesgrenze in Ausnahmesituationen gewähren, National- und Ständerat nahmen jedoch gewichtige Änderungen an der entsprechenden Revision des AIG vor.

Im Jahre 2022 unternahmen Bundesrat und Parlament einige Anstrengungen bei der **Bekämpfung von häuslicher Gewalt und Gewalt an Frauen**. Einerseits inspirierte ein Bericht zu Ursachen von Homiziden im häuslichen Umfeld eine Vielzahl verschiedener Vorstösse, andererseits diente auch die Ratifikation der Istanbul-Konvention als Ansporn zur Lancierung parlamentarischer Vorlagen gegen häusliche und geschlechterbezogene Gewalt. Als Erbe der letztjährigen Frauensession wurde zudem ein erster Vorstoss, der nationale Präventionskampagnen gegen Gewalt fordert, überwiesen. Während sich bei diesem Thema eine Allianz von Frauen verschiedenster Parteien beobachten liess, fand ein Vorstoss aus dem rechten Lager, mit dem Gewalt an Frauen künftig mit einer Freiheitsstrafe geahndet werden müsste, im Parlament keine Mehrheit. Des Weiteren rückte auch die Mehrdimensionalität der Gewalt an Frauen im Rahmen intersektionaler Vorstösse in den Fokus. Einerseits erhielt die Forderung nach verbessertem Schutz ausländischer Opfer vor häuslicher Gewalt mehr Aufmerksamkeit, andererseits wurde die Schutzbedürftigkeit von Menschen mit Behinderung bei häuslicher Gewalt hervorgehoben. Zwei weitere, im Frühjahr 2022 lancierte Vorlagen mit dem Titel «Wer schlägt, geht!» beschäftigten sich mit dem Wohnverhältnis nach Vorfällen der häuslichen Gewalt, während sich der Nationalrat in der Sommersession für eine nationale Statistik über Kinder, die Zeuginnen und Zeugen von häuslicher Gewalt sind, aussprach. Zuletzt forderten Vertreterinnen unterschiedlicher Parteien in sechs parlamentarischen Initiativen, Aufrufe zu Hass und Gewalt aufgrund des Geschlechts der Antirassismus-Strafnorm zu unterstellen, was von der erstberatenden RK-NR befürwortet wurde.

Die Idee eines «**pacte civil de solidarité**» (**Pacs**) treibt die Schweiz bereits seit mehreren Jahren um, was im Frühjahr 2022 in einem Bericht des Bundesrats über die «Ehe light» mündete. Auf Grundlage des Berichts wurde bereits ein parlamentarischer Vorstoss zur Schaffung entsprechender Rechtsgrundlagen im Ständerat eingereicht. Auch die **Regulierung von Schwangerschaftsabbrüchen** fand im Jahr 2022 Platz auf der politischen Agenda. Denn Ende 2021 hatten Vertreterinnen und Vertreter der SVP zwei Volksinitiativen lanciert, welche die Zahl von Schwangerschaftsabbrüchen reduzieren wollten: einerseits die Initiative «Für einen Tag Bedenkzeit vor jeder Abtreibung (Einmal-darüber-schlafen-Initiative)» und andererseits die Initiative «Für den Schutz von ausserhalb des Mutterleibes lebensfähigen Babys (Lebensfähige-Babys-retten-Initiative)». 2022 führten diese Anliegen auch innerhalb der SVP zu Diskussionen; insbesondere jüngere Vertreterinnen der Volkspartei äusserten sich dezidiert dagegen. Dieser Konflikt mündete unter anderem in der Ablehnung hauseigener Vorstösse durch eine Minderheit der SVP-Fraktion in der Sondersession 2022. Umgekehrt hatten es auch Vorstösse, die auf einen flächendeckenden und hürdenfreien Zugang zu Abtreibung abzielten, 2022 nicht leicht im Parlament.

Betreffend die **Familienplanung** sprachen sich beide Räte für eine Legalisierung der Eizellenspende für Ehepaare aus. Unter anderem weil die parlamentarische Initiative zur Überführung der Anstossfinanzierung für die familienexterne Kinderbetreuung in

eine zeitgemässe Lösung den Sprung ins Sessionsprogramm 2022 verpasst hatte, stimmten National- und Ständerat einer Verlängerung der Bundesbeiträge an die familienexterne Kinderbetreuung bis Ende 2024 zu. Um jedoch die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung zu senken und die Anzahl Kitaplätze zu erhöhen, wurde im Frühjahr 2022 eine Volksinitiative «Für eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle (Kita-Initiative)» lanciert. Auch die Annahme der «Ehe für alle» im September 2021 blieb nicht folgenlos im Parlament: Da gleichgeschlechtliche Paare nach der Heirat bei der Familienplanung weiterhin eingeschränkt seien, setzten sich zwei Motionen mit der rechtlichen Anerkennung der Elternschaft gleichgeschlechtlicher Paare auseinander, um deren Gleichberechtigung auch über die «Ehe für alle» hinaus voranzutreiben.

Darüber hinaus wurde 2022 eine Reihe von Forderungen aus der zweitägigen Frauensession 2021 vom Parlament aufgegriffen. Zwei Motionen zum Einbezug der Geschlechterperspektive in der Medizin stiessen in der Herbstsession 2022 in der grossen Kammer auf Akzeptanz. In Anbetracht des bevorstehenden digitalen Wandels fokussierten andere, auf die Frauensession zurückgehende erfolgreiche parlamentarische Vorstösse auf den Einbezug von Frauen in die Digitalisierungsstrategie des Bundes. In Anbetracht der in der Frauensession eingereichten Petitionen reichten die betroffenen Kommissionen auch mehrere Postulate ein, welche unter anderem Berichte zur Strategie zur Integration von Frauen in MINT-Berufen, zur Evaluation der schulischen Sexuaufklärung und zur Aufwertung der Care-Arbeit forderten – sie wurden allesamt angenommen.

In der **LGBTQIA-Politik** nahm besonders die Diskussion über die **Existenz und das Verbot von Konversionstherapien** viel Platz ein. Nach der Annahme der «Ehe für alle» waren 2021 drei parlamentarische Initiativen zum Verbot von Konversionstherapien eingereicht, später aber wegen einer lancierten Kommissionsmotion zurückgezogen worden. Angenommen wurde hingegen ein Postulat, das die Datengrundlage zum Vorkommen von Konversionsmassnahmen in der Schweiz verbessern möchte.

Auch die **Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen** sollte gemäss Parlament vorangetrieben werden, weshalb National- und Ständerat eine Motion zur Schaffung eines Gesetzes zur Anerkennung der Gebärdensprachen annahm.³

Migrationspolitik

1997, als das Doppeljubiläum „150 Jahre Bundesstaat“ und „50 Jahre UNO-Menschenrechte“ bevorstand, hatte sich der Nationalrat grosszügig gezeigt. 111 Parlamentarierinnen und Parlamentarier unterzeichneten damals eine Motion Fankhauser (sp, BL), die analog zur Praxis in den Nachbarländern Frankreich und Italien eine **Amnestie für „Papierlose“** verlangte, deren effektive Zahl im Dunkeln liegt. Fankhauser dachte dabei vor allem an Saisonniers, die nach Ablauf ihrer neunmonatigen Bewilligung nicht in die Heimat zurückkehren, an die „versteckten“ Familienangehörigen von Saisonniers sowie an eine weitere Anzahl von Personen, die aus verschiedenen Gründen ihre Aufenthaltserlaubnis verloren haben. Dieser Vorstoss verstand sich auch als Beitrag zur Bekämpfung der Schwarzarbeit. Der Bundesrat beantragte, die Motion in ein Postulat umzuwandeln, da zwei unterschiedliche Anliegen (Straferlass und aufenthaltsrechtliche Regelung) vermengt würden; letztere könnte nur durch eine Revision des Anag oder durch einen befristeten Bundesbeschluss umgesetzt werden. Der Zürcher SVP-Abgeordnete Fehr wollte auch das Postulat ablehnen, da damit Unrecht zu Recht erklärt würde, unterlag aber mit 66 zu 40 Stimmen; zustimmen mochten dem Postulat neben dem links-grünen Lager nur noch ein Dutzend Mitglieder der CVP, einige welsche Liberale und Freisinnige, sowie – als einziger Deutschschweizer seiner Partei – FDP-Präsident Steinegger (UR).⁴

Zuerst in der Romandie, dann immer stärker auch in der Deutschschweiz trat eine von Fachleuten auf 70 000 bis 180 000 Personen geschätzte Ausländergruppe an die Öffentlichkeit, die bisher kaum beachtet worden war: die „Papierlosen“ („**sans-papiers**“), Menschen ohne Aufenthaltsrecht, die mehrheitlich vor Jahren regulär eingereist sind, die aber wegen einer wechselnden Ausländerpolitik (v.a. Aufhebung des Saisonnierstatuts für Personen aus dem früheren Jugoslawien) resp. aus persönlichen Gründen (Scheidung, Abschluss der Ausbildung) in der Zwischenzeit ihre Aufenthaltserlaubnis verwirkt haben oder deren Asylgesuch abgelehnt worden ist, die

MOTION
DATUM: 20.04.1999
MARIANNE BENTELI

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.11.2001
MARIANNE BENTELI

jedoch wegen Bürgerkriegswirren bzw. mangels wirtschaftlicher Perspektiven im Heimatland nicht dorthin zurückkehren können oder wollen. Im Lauf des Sommers machten sie vor allem durch Kirchenbesetzungen und Kundgebungen auf sich aufmerksam und verlangten eine **kollektive Regelung** ihrer Situation. Der **Bundesrat** erklärte umgehend, eine Pauschallösung komme für ihn nicht in Frage, stellte jedoch eine **Einzelfallprüfung** in Aussicht und forderte die Kantone auf, die entsprechenden Dossiers den Bundesbehörden zuzustellen.⁵

POSTULAT
DATUM: 22.03.2002
MARIANNE BENTELI

Einer der Hauptgründe, weshalb derart **wenige Härtefallgesuche** eingereicht wurden, ist (neben dem Desinteresse vieler Deutschschweizer Kantone) die Angst der Betroffenen, aufgrund des Gesuchs lokalisiert und dann ausgeschafft zu werden. Der Tessiner CVP-Nationalrat Robbiani ersuchte deshalb den Bundesrat in einem Postulat, die Kantone einzuladen, eine besondere Kommission einzurichten, die sich in erster Linie aus Vertreterinnen und Vertretern der am meisten betroffenen Institutionen zusammensetzt (Hilfsorganisationen, Gewerkschaften usw.). Diese Zwischeninstanz würde die Fälle prüfen, bevor die Kantone die Gesuche den Bundesbehörden unterbreiten. Im Namen der Rechtsgleichheit beantragte die Regierung, das Postulat abzulehnen. Dieses wurde von Wasserfallen (fdp, BE) bekämpft und die Behandlung deshalb verschoben. Ende November erklärte der Kanton **Waadt**, bis Ende April 2003 darauf zu verzichten, jene Sans-Papiers auszuweisen, die sich seit mindestens sechs Jahren im Kanton aufhalten; bis dahin soll eine Arbeitsgruppe aus Behördenvertretern, Sozialpartnern und Sans-Papiers-Organisationen eine Globallösung erarbeiten.⁶

POSTULAT
DATUM: 29.06.2006
MAGDALENA BERNATH

Diskussionslos lehnte der Nationalrat ein Postulat Pfister (cvp, ZG) ab, das einen Bericht über sich illegal in der Schweiz aufhaltende Ausländer verlangt hatte. In seiner Antwort erklärte der Bundesrat, eine im Frühjahr im Auftrag des Bundesamts für Migration veröffentlichte Studie schätze die Zahl der **Sans-Papiers** auf 80-100 000 – weniger als erwartet. Wo sich diese Personen aufhielten, sei abhängig vom Urbanisierungsgrad einer Region, der Dichte der ausländischen Bevölkerung und der Wirtschaftskonjunktur. Die Papierlosen kämen aus unterschiedlichen Herkunftsstaaten (insbesondere Lateinamerika, Ost- und Südosteuropa), seien mehrheitlich zwischen 20 und 40 Jahre alt, lebten meistens ohne Familie in „anonymen“ städtischen Gebieten und arbeiteten in Haushaltungen, dem Gast-, Bau- und dem Reinigungsgewerbe, aber auch in der Landwirtschaft zu tiefen Löhnen (1000-2000 Fr. monatlich) und mit langen Arbeitszeiten. Sans-Papiers würden kaum kriminell, um ihren ohnehin prekären Aufenthalt nicht zusätzlich zu gefährden.⁷

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 12.06.2009
ANDREA MOSIMANN

Im Berichtsjahr verabschiedete das Parlament eine Änderung der Vorschriften über die Eheschliessung, mit der **Scheinehen und Zwangsheiraten** unterbunden werden sollen. Ausländische Brautleute müssen künftig im Vorbereitungsverfahren ihren rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz nachweisen. Zudem sind die Zivilstandsämter verpflichtet, die zuständigen Ausländerbehörden zu informieren, wenn sich Heiratswillige illegal im Land aufhalten. Die neuen Bestimmungen des Zivilgesetzbuches gehen auf eine parlamentarische Initiative Brunner (svp, SG) zurück. Der Nationalrat stimmte in der Frühjahrsession dem Entwurf seiner vorberatenden Kommission zu. Ein Nichteintretensantrag der SP wurde mit 104 zu 68 Stimmen abgelehnt. Der Ständerat hiess die Vorlage in der Sommersession ebenfalls gut. Auch in der kleinen Kammer wurden die neuen Bestimmungen von den linken Parteien bekämpft. Sie machten in der Debatte geltend, mit der Änderung werde ein verfassungs- und menschenrechtswidriges Heiratsverbot für „Sans-Papiers“ geschaffen.⁸

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 26.01.2018
SOPHIE GUIGNARD

En septembre 2016, le Conseiller national Giezendanner (udc, AG) a déposé une initiative parlementaire visant à **supprimer l'obligation de s'assurer pour les personnes en séjour illégal**. Selon la loi sur l'assurance maladie, toute personne domiciliée en Suisse est tenue de s'assurer, les personnes sans-papiers y compris. Selon le député agrarien, il est choquant de soumettre à cette obligation les personnes sans statut de séjour légal, car il faudrait plutôt "punir en expulsant" ces personnes qui "enfrennent la loi en permanence".

La CSSS-N a proposé à son conseil de ne pas entrer en matière sur l'initiative. D'une part, la problématique des sans-papiers doit être considérée d'un point de vue plus global, ce que la commission proposera dans une motion déposée en janvier 2018

(18.3005). D'autre part, exclure les personnes sans-papiers de l'assurance-maladie entraînerait des coûts trop importants pour les fournisseurs de prestations, les cantons et les communes. Le jour du dépôt de la motion de la CSSS-N, Ulrich Giezendanner a retiré son initiative.⁹

MOTION

DATUM: 18.05.2018
SOPHIE GUIGNARD

La motion de la CSSS-CN est une réponse à deux événements: l'opération Papyrus dans le canton de Genève et l'initiative parlementaire Giezendanner (16.467). Les deux ayant remis au centre des débats la complexité de la thématique des sans-papiers, la commission souhaite s'y atteler une bonne fois pour toute, en demandant une **législation cohérente sur les sans-papiers**. Il s'agirait de supprimer l'obligation de s'assurer pour les sans-papiers, tout en assurant un service de l'Etat en cas de problèmes de santé, de punir plus sévèrement les personnes employant des travailleurs et travailleuses sans statut légal, de mieux échanger les informations entre services étatiques et enfin de préciser les critères de régularisation du séjour, appelée «cas de rigueur». Une minorité féminine socialiste, verte et démocrate-chrétienne de la commission propose de rejeter la motion. Le Conseil fédéral s'est prononcé en défaveur de l'objet. La CIP-CN, à 12 voix contre 12 et une abstention, avec la voix prépondérante de son président, a également recommandé de rejeter la motion, par crainte de répercussions imprévisibles sur les finances des cantons et des communes. C'est pour cette raison que la CIP-CN a lancé son postulat «Pour un examen global de la problématique des sans-papiers». La motion a donc été retirée le 18 mai 2018.¹⁰

POSTULAT

DATUM: 12.06.2018
SOPHIE GUIGNARD

En avril 2018, la Commission des Institutions Politiques du Conseil national (CIP-CN) a déposé un postulat **pour un examen global de la problématique des sans-papiers**. Faisant référence à l'«Opération Papyrus» menée dans le canton de Genève, qui avait permis la régularisation d'un millier de personnes sans-papiers actives sur le marché du travail, la commission souhaite que le Conseil fédéral s'attelle à l'examen de différents points. Il s'agit de faire la lumière sur le droit d'affiliation aux assurances sociales et les conséquences du retrait de ces droits, pour la Confédération, les cantons et les communes ainsi que pour les personnes sans-papiers concernées, sur l'accès à l'école pour les enfants, l'application des normes pénales ainsi que la pratique usuelle de régularisation, notamment le nombre de ces régularisations et les autres solutions envisageables pour les personnes sans permis de séjour.

Le postulat, qui faisait suite à la motion de la CSSS-CN intitulée «Pour une législation cohérente sur les sans-papiers», a été accepté par le Conseil national à l'unanimité lors de la session d'été 2018.¹¹

POSTULAT

DATUM: 19.09.2018
SOPHIE GUIGNARD

Selon le député Raymond Clottu (udc, NE) les coûts engendrés par les personnes requérantes d'asile et sans-papiers dans le domaine de la santé seraient supérieurs à ceux du reste de la population. Il tient cette information de différentes sources, principalement du personnel de santé et des assureurs maladie. L'agriculteur exige donc du Conseil fédéral un rapport «lisible avec un maximum de 10 pages» sur le **coût des requérants d'asile et des sans-papiers en matière de santé**.

Le ministre de l'Intérieur Alain Berset, représentant le Conseil fédéral, s'oppose à ce postulat pour diverses raisons. Premièrement, un tel rapport existe déjà. Il avait été publié en mars 2011 en réponse au postulat Heim 09.3484. Le socialiste précise en outre que des statistiques sur les coûts engendrés par les personnes sans-papiers sont extrêmement difficiles à établir, notamment en raison du nombre vraisemblablement important d'entre elles qui ne sont pas assurées et de la situation de clandestinité dans laquelle elles doivent vivre. Cependant, les chiffres concernant les personnes requérant l'asile sont connus: si les dépenses moyennes, par personne, de cette catégorie de la population sont effectivement plus hautes de 8,8%, elles ne représentent au total que 0,67% des coûts totaux à la charge de l'assurance obligatoire des soins.

Le postulat a été rejeté par 97 voix contre 87 (provenant de l'UDC, du PLR et du PDC) et 4 abstentions.¹²

MOTION
DATUM: 20.09.2018
SOPHIE GUIGNARD

Alarmé par l'opération papyrus de Genève, le groupe UDC, représenté par la députée Amaudruz a lancé sa motion «**autorisations de séjour accordées aux clandestins. La pratique genevoise doit être suspendue**». L'article 30 de la LEtr, qui permet de déroger aux conditions d'admission, notamment dans des cas individuels d'extrême gravité ou de risque d'exploitation dans l'exercice d'une activité lucrative, a selon l'Union du Centre été interprété de manière trop libérale par les autorités genevoises. Elle demande donc la suspension immédiate du projet papyrus et que cette pratique ne soit pas appliquée dans d'autres cantons, au moins jusqu'à ce que le Parlement examine l'initiative parlementaire «la clandestinité n'est pas un cas de rigueur», sur la même thématique.

La conseillère fédérale Sommaruga a défendu le projet papyrus, soulignant qu'il a permis de régulariser près de 500 enfants et a eu pour conséquence une augmentation des inscriptions et donc des cotisations aux assurances sociales. Elle a en outre rappelé que le projet était limité à la fin de l'année 2018 et qu'il était de surcroît impossible pour le Conseil fédéral d'interrompre un projet cantonal. Les députées et députés ont penché de son côté, puisque la motion a été rejetée par tous les partis (125 voix, deux abstentions PLR). Les 62 voix UDC n'ont pas été suffisantes.¹³

BERICHT
DATUM: 21.12.2020
MARLÈNE GERBER

Der in Erfüllung eines Postulats der SPK-NR erschienene **Bericht zur gesamthaften Prüfung der Problematik der Sans-Papiers** evaluierte in erster Linie die Auswirkungen der geltenden Sozialversicherungspflicht für die schätzungsweise 76'000 in der Schweiz lebenden Sans-Papiers. Für Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus gilt in der Schweiz die Pflicht, sich bestimmten Sozialversicherungen anzuschliessen, und das Recht, entsprechende daraus erwachsende Leistungen zu beziehen. Da zum Anschluss an die Krankenversicherung, die Unfallversicherung, die AHV, die IV, die Erwerbsersatzordnung und die Familienzulagen in der Regel kein Nachweis des rechtmässigen Aufenthalts erbracht werden muss, können sich Sans-Papiers diesen Versicherungen anschliessen – dies im Unterschied zur Sozialhilfe, zu den Ergänzungsleistungen und zur Arbeitslosenversicherung. In seinem Bericht kam der Bundesrat zum Schluss, dass ein Ausschluss von Sans-Papiers von den Sozialversicherungen verschiedenen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere im Rahmen des UNO-Pakts I, der Kinderrechtskonvention und der EMRK, zuwiderlaufen würde. Auch mit den in der Bundesverfassung festgehaltenen Sozialzielen wäre ein solcher Ausschluss nicht vereinbar. Nicht zuletzt befürchtete der Bundesrat bei einem Sozialversicherungsausschluss eine Umwälzung der Kosten auf die Kantone und Gemeinden via die Nothilfe sowie einen stärkeren finanziellen Anreiz für Arbeitgebende zur Beschäftigung von Sans-Papiers, da sie für diese keine Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten hätten. Aus diesen Gründen und nach Prüfung möglicher Alternativen möchte der Bundesrat an der bisherigen Praxis festhalten. Ebenso lehnte der Bundesrat in seinem Bericht Teilregularisierungen oder kollektive Regularisierungen dieser Personengruppe ab. Auch hier verwies er auf die geltenden Bestimmungen, die den föderalen Einheiten ausreichend Spielraum für die Bewilligung von Härtefällen lassen würden.¹⁴

BERICHT
DATUM: 10.06.2021
MARLÈNE GERBER

Im Rahmen der Beratungen zum Bericht über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahr 2020 schrieb der Nationalrat das Postulat der SPK-NR, das eine **gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers** verlangte, in der Sommersession 2021 nach Erscheinen eines entsprechenden Berichts in Erfüllung des Vorstosses ab.¹⁵

MOTION
DATUM: 15.09.2021
SARAH KUHN

Nachdem der Ständerat die Motion von Elisabeth Baume-Schneider (sp, JU) aufgrund eines Ordnungsantrages an die SPK-SR zur Vorberatung überwiesen hatte, empfahl diese den Vorstoss im März 2021 mit 8 zu 4 Stimmen zur Ablehnung. In der Herbstsession 2021 beugte sich sodann der **Ständerat** über die Motion, welche forderte, dass der Bundesrat in Krisenzeiten **die Situation von Menschen, die keinen rechtlich geregelten Status haben, berücksichtigt**. Eine Kommissionsmehrheit und der Bundesrat lehnten den Vorstoss unter anderem ab, weil es sich erstens um Personen handle, die eigentlich gar nicht in der Schweiz sein dürften, sie zweitens bereits jetzt Zugang zum Gesundheitswesen sowie zu Nothilfe hätten und weil drittens das AIG während Krisenzeiten bereits erlaube, dass Härtefälle eine Aufnahmebewilligung erhielten, wie Philippe Bauer (fdp, NE) für die Kommission ausführte. Mathias Zopfi (gps, GL) hielt im Namen der Minderheit dagegen, dass sich gerade Sans-Papiers aus Angst vor einer Abschiebung eben nicht trauen würden, mit den Behörden in Kontakt zu

treten, um Nothilfe zu beantragen, weshalb diese Motion aus seiner Sicht zielführendere Lösungen in Zusammenarbeit mit Hilfsorganisationen vorsehe. Dies schien den Ständerat aber nicht zu überzeugen – er lehnte die Vorlage mit 27 zu 13 Stimmen (1 Enthaltung) ab.¹⁶

Asylpolitik

Der **Nationalrat**

verfeinerte den "Papierlosen-Beschluss" noch einmal. Er übernahm die vom Ständerat beschlossene Frist und präzisiert, dass neben den üblichen Identitätspapieren auch **alle Dokumente anerkannt** werden sollen, die es erlauben, eine Person zu identifizieren (Führerausweis, Geburtsurkunde usw.). Da auch der Ständerat bereit war, dies sowohl ins Asylgesetz wie in den Dringlichen Bundesbeschluss aufzunehmen, waren in beiden Vorlagen die letzten Differenzen ausgeräumt. Das revidierte Asylgesetz passierte mit 114 zu 59 Stimmen im Nationalrat und mit 36 zu 5 Stimmen im Ständerat. Es blieb nur noch zu entscheiden, ob wirklich Dringlichkeitsrecht zum Zug kommen sollte oder nicht. Der Nationalrat stimmte dem mit 104 zu 58 Stimmen zu, der Ständerat mit 36 zu 6 Stimmen. Damit traten die Bestimmungen des neuen Bundesbeschlusses fünf Tage nach der Schlussabstimmung auf den 1. Juli in Kraft.¹⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 26.06.1998
MARIANNE BENTELI

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 21.08.2019
SOPHIE GUIGNARD

Depuis quelques années, le **délit de solidarité** fait parler de lui dans le domaine de l'asile et des personnes exilées. Les procès de Cédric Herrou et Pierre-Alain Mannoni en France, Pia Klemp, Carola Rackete et Claus-Peter Reisch en Allemagne ont soulevé le débat sur la légitimité des lois face à des situations de détresse. En Suisse aussi, la question s'est posée. En 2017 déjà, la députée au parlement tessinois Lisa Bosia Mirra était condamnée pour avoir aidé de jeunes demandeurs d'asile mineurs à passer la frontière entre l'Italie et la Suisse. Bastien, Théo et Eleonora, dits les 3 de Briançon, ont été jugé-e-s en 2018 pour des faits similaires, de même que le pasteur Norbert Valley, qui hébergeait un homme sans-papiers togolais. La doyenne de ces désobéissant-e-s, **Anni Lanz, a fait appel en août 2019 contre sa condamnation à 800 francs d'amende**, pour avoir ramené en Suisse un requérant d'asile afghan débouté, qui souffrait de stress post-traumatique et dont la sœur vit en Suisse. Le juge cantonal s'est montré inflexible, estimant que la militante de 73 ans aurait pu trouver une autre solution pour venir en aide à son ami.

Si ces situations sont les plus médiatisées, elles ne sont pourtant pas isolées. Lors de l'année 2017 en Suisse, 1175 personnes ont été condamnées pour incitation au séjour illégal, selon la WOZ. Une grande partie d'entre-elles auraient agi pour des motifs humanitaires.

L'initiative parlementaire Mazzone (verts, GE), ainsi que la pétition qui la soutient, visent la suppression du délit de solidarité en Suisse.¹⁸

PETITION / EINGABE / BESCHWERDE

DATUM: 04.12.2019
SOPHIE GUIGNARD

Afin de soutenir l'initiative parlementaire Mazzone (verts, GE) contre le délit de solidarité, les ONG Amnesty International et Solidarité sans frontières ont déposé une **pétition** intitulée «**la solidarité n'est pas un crime**». Le texte, paraphé de près de 30'000 signatures a été déposé à la chancellerie en décembre 2019. Il était accompagné d'une déclaration de 200 avocats et avocates affirmant leur «engagement à défendre toute personne poursuivie pour avoir fait preuve de solidarité envers un être humain dans le besoin».

MOTION

DATUM: 02.03.2022
MARLÈNE GERBER

Zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie und zum gesundheitlichen Schutz von Personen ohne rechtlich geregelten Aufenthaltsstatus verlangte Stefania Prezioso Batou (egsols, GE) in einer im Mai 2020 eingereichten Motion die **generelle Legalisierung von Sans-Papiers**. Die Genfer Nationalrätin befürchtete, dass sich Sans-Papiers bei Erkrankungen nicht in Gesundheitseinrichtungen wagen würden, da sie Angst hätten, denunziert und ausgewiesen zu werden. Ebenfalls würde eine Legalisierung dieser Personengruppe auch Zugang zur Sozialhilfe verschaffen, was in Zeiten einer «Wirtschafts- und Gesellschaftskrise» besonders wichtig sei. Der Bundesrat stellte sich ablehnend zum Anliegen. Zum einen befürchtete er eine Sogwirkung durch eine «kollektive Regularisierung» und zum anderen vertrat er die Ansicht, dass die bestehenden Bestimmungen und Massnahmen im Sozial- und Gesundheitsbereich ausreichen. Ferner verwies er auf den in Erfüllung eines Postulats der SPK-NR zu erstellenden Bericht, der unter anderem Lösungswege betreffend

Sozialversicherungsansprüche von Sans-Papiers aufzeigen soll. In der Frühjahrsession 2022 teilte die Mehrheit des Nationalrats die Ansicht der Regierung und lehnte die Motion mit 127 zu 63 Stimmen ab. Das Anliegen wurde lediglich von den geschlossenen stimmenden Fraktionen der SP und der Grünen befürwortet.¹⁹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 29.04.2022
MARLÈNE GERBER

Mit insgesamt neun im Jahr 2021 lancierten Vorstössen verlangte die SVP-Fraktion verstärkte «Massnahmen gegen die illegale Migration». Im April 2022 behandelte die SPK-NR zwei parlamentarische Initiativen aus dieser Serie. Mit 13 zu 8 Stimmen lehnte sie die erste parlamentarische Initiative ab, die die **Aufhebung der Versicherungspflicht für Sans-Papiers** forderte. Die SVP-Fraktion argumentierte, dass es aufgrund der «Rechtswidrigkeit ihres Aufenthalt[s] [...] stossend» sei, die Allgemeinheit für die Versicherungskosten von Sans-Papiers aufkommen zu lassen. Durch die Versicherungspflicht werde der Aufenthalt von Sans-Papiers zudem noch legitimiert, so die Volkspartei. Bei einem Wegfall der Versicherungspflicht müssten die Gesundheitskosten von den Gemeinden und Kantonen finanziert werden, was nur konsequent sei, da diese den Aufenthalt der betreffenden Personen duldeten. Die Mehrheit der Kommission erachtete die Situation von Personen ohne Aufenthaltsbewilligung als «unbefriedigend»; ihr erschien die vorgeschlagene Massnahme jedoch nicht als geeignet, um diese unbefriedigende Situation zu verbessern. Mit ebendieser Argumentation gab sie auch der zweiten parlamentarischen Initiative in der oben erwähnten Serie keine Folge (Pa.lv. 21.446). Noch ausstehend ist die Erstberatung der verbleibenden sieben Vorstösse – allesamt Motionen – durch den Nationalrat.²⁰

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 29.04.2022
MARLÈNE GERBER

Mit insgesamt neun im Jahr 2021 lancierten Vorstössen verlangte die SVP-Fraktion verstärkte «Massnahmen gegen die illegale Migration». Im April 2022 behandelte die SPK-NR zwei parlamentarische Initiativen aus dieser Serie. Dabei lehnte sie die Forderung, dass **wesentliche Vertragsabschlüsse nur noch bei Vorliegen einer Wohnsitzbestätigung möglich sein sollen**, mit 16 zu 7 Stimmen ab. Die Annahme der Forderung der SVP würde dazu führen, dass etwa der Abschluss eines Mietvertrags, einer Unfall- oder Fahrzeugversicherung oder auch eines Mobilfunkvertrags für Sans-Papiers erheblich erschwert würde. Die Mehrheit der Kommission erachtete die Situation von Personen ohne Aufenthaltsbewilligung als «unbefriedigend»; ihr erschien die vorgeschlagene Massnahme jedoch nicht als geeignet, «um diese Problematik anzugehen». Mit ebendieser Argumentation gab sie am selben Tag auch der zweiten parlamentarischen Initiative in der oben erwähnten Serie keine Folge (Pa.lv. 21.445).²¹

MOTION
DATUM: 08.06.2022
SARAH KUHN

Im April 2022 beschloss die SPK-NR mit 11 zu 10 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) die Lancierung einer Motion, mit welcher sie einen **«erleichterten Zugang zur beruflichen Ausbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers»** forderte. Seit 2013 muss eine Person mindestens fünf Jahre lang durchgehend die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben und eine gute Integration vorweisen können, um eine Härtefallbewilligung für eine Berufslehre zu erhalten. Der Bericht des Bundesrates «Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers» habe nun aber gezeigt, dass so bis ins Jahr 2020 lediglich 61 jugendliche Sans-Papiers eine Berufsausbildung hätten starten können. Folglich sei diese Regelung zu restriktiv, wie Céline Widmer (sp, ZH) im Namen der Kommissionsmehrheit im Nationalrat für die Vorlage argumentierte. Basierend auf den Empfehlungen des Berichts solle der Bundesrat nun konkret prüfen, ob der erforderliche Besuch der obligatorischen Schule in der Schweiz von mindestens fünf auf zwei Jahre herabgesetzt werden könne und ob auch Jugendliche, welche die obligatorische Schule für weniger als zwei Jahre oder gar nicht besucht haben, miteinbezogen werden könnten. Darüber hinaus solle auch die Möglichkeit von anonymisierten Gesuchen geprüft werden. Barbara Steinemann (svp, ZH) begründete die ablehnende Position der Minderheit unter anderem damit, dass Lehrbetriebe diese Anpassung dazu nutzen könnten, Asylsuchenden dabei zu helfen, eine Aufenthaltsbewilligung zu erlangen, denn diese würde für die Dauer der beruflichen Grundbildung automatisch gewährt. Auch der Bundesrat lehnte die Motion ab, wobei Justizministerin Karin Keller-Sutter unter anderem ausführte, dass damit eine Ungleichbehandlung gegenüber jungen Asylsuchenden und Sans-Papiers geschaffen würde, die studieren möchten, da diese strengerem Zulassungskriterien unterworfen wären. Entgegen der Kommissionsminderheit und dem Bundesrat entschied sich der Nationalrat jedoch mit 111 zu 73 Stimmen (bei 4 Enthaltungen), die Motion anzunehmen. Die Fraktionen der SP, Grünen und der GLP stimmten geschlossen für die Vorlage und

wurden dabei von der Hälfte der FDP.Liberalen- sowie einer Zweidrittelmehrheit der Mitte-Fraktion unterstützt.²²

MOTION
DATUM: 08.06.2022
SARAH KUHN

In Form einer im Herbst 2020 eingereichten Motion verlangte die SVP-Fraktion unter anderem, dass **Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus, mit Ausnahme der Notfallversorgung, von der Sozialversicherungspflicht ausgeschlossen werden**. In der Sommersession 2022 befand der Nationalrat über die Vorlage. Justizministerin Karin Keller-Sutter führte aus, dass im neuen Bericht des Bundesrates zur «Gesamthaften Prüfung der Problematik der Sans-Papiers» aufgezeigt werde, dass ein Ausschluss der Sans-Papiers von der Sozialversicherungspflicht auf Grund von völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht möglich sei. Der Nationalrat lehnte die Vorlage in der Folge mit 135 zu 53 Stimmen (0 Enthaltungen) deutlich ab, wobei alle 53 befürwortenden Stimmen aus der geschlossen stimmenden SVP-Fraktion stammten.²³

PARLAMENARISCHE INITIATIVE
DATUM: 12.12.2022
MARLÈNE GERBER

Mit 135 zu 55 Stimmen schloss sich der **Nationalrat** seiner SPK-NR an und gab einer parlamentarischen Initiative der SVP, welche die **Aufhebung der Versicherungspflicht für Sans-Papiers** forderte, in der Wintersession 2022 keine Folge. Lediglich die SVP-Fraktion und vier Mitglieder der FDP.Liberalen-Fraktion hatten sich für Folgegeben ausgesprochen. Die SVP erachtete es als «stossend», Sans-Papiers trotz nicht Vorliegen einer Aufenthaltsbewilligung einer Versicherungspflicht zu unterstellen, womit deren Aufenthalt quasi legitimiert werde, anstatt die Personen auszuweisen. Die Kommissionmehrheit erachtete die vorgeschlagene Massnahme hingegen nicht als geeignet, da durch das Verwehren des Zugangs zur Krankenversicherung insbesondere das Recht der betroffenen Personen auf medizinische Grundversorgung beeinträchtigt werde und dies unter anderem gesundheitliche Folgen hätte, was längerfristig zu höheren Kosten führen würde. Das Anliegen ist somit erledigt – ebenso wie eine weitere parlamentarische Initiative aus derselben Geschäftsserie der SVP, die der Rat zeitgleich mit ähnlichem Stimmverhältnis ablehnte (Pa.lv. 21.446).²⁴

PARLAMENARISCHE INITIATIVE
DATUM: 12.12.2022
MARLÈNE GERBER

Nach seiner Kommission stellte sich in der Wintersession 2022 auch der **Nationalrat** gegen die Forderung einer parlamentarischen Initiative der SVP-Fraktion, die verlangte, dass **wesentliche Vertragsabschlüsse nur noch bei Vorliegen einer Wohnsitzbestätigung möglich sein sollen**. Der Nationalrat gab der parlamentarischen Initiative mit 133 zu 57 Stimmen keine Folge. Die SVP hatte auf diese Weise versucht, die Schweiz für illegal anwesende Personen weniger attraktiv zu machen. Im Namen der Kommissionmehrheit bezeichnete Tiana Angelina Moser (glp, ZH) «die Situation mit den Sans-Papiers [als] rechtsstaatlich unbefriedigend». Gleichzeitig erachtete die Kommissionmehrheit die Initiative aber nicht als angemessen oder zielführend; weder für die betroffenen Personen noch für die Gesamtgesellschaft könne diese Verbesserungen bringen, so Moser. Neben der geschlossen befürwortenden SVP-Fraktion wurde die Initiative von sechs Mitgliedern der FDP.Liberalen-Fraktion unterstützt. Zeitgleich erledigte der Nationalrat eine weitere parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion mit ähnlicher Stossrichtung (Pa.lv. 21.445). Beide Initiativen gehörten zu einer 9-teiligen Geschäftsserie, mit der die SVP-Fraktion zusätzliche Massnahmen gegen die irreguläre Migration forderte (siehe auch Mo. 21.3487-Mo. 21.3493).²⁵

MOTION
DATUM: 14.12.2022
MARLÈNE GERBER

Nachdem sich der Nationalrat in der Sommersession 2022 bereits dafür ausgesprochen hatte, den **Zugang zur beruflichen Ausbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers zu erleichtern**, stützte der **Ständerat** diesen Entscheid in der Wintersession. Dabei folgte er einer linken Kommissionminderheit, die den Erfolg einer im Jahr 2010 überwiesenen Motion Barthassat (cvp, GE; Mo. 08.3616) mit ähnlicher Stossrichtung als «sehr bescheiden» bewertete, weswegen die Anforderungen zu senken seien. Die Kommissionmehrheit sah aufgrund der beschleunigten Asylverfahren und bestehenden Härtefallregelungen hingegen keinen Handlungsbedarf und war der Ansicht, dass dadurch Anreize für einen unrechtmässigen Aufenthalt geschaffen würden. Die Kommissionmehrheit unterlag im Ständerat relativ knapp mit 19 zu 21 Stimmen.²⁶

Nach Überweisung der Motion 22.3392 der SPK-NR in der Wintersession 2022, die den Bundesrat damit beauftragte, den **Zugang zur beruflichen Ausbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers zu erleichtern**, schickte der Bundesrat im Juni 2023 nach Prüfung verschiedener Varianten eine entsprechende Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) in die Vernehmlassung. Darin beantragte er, dass betroffene Personen zum Zweck der beruflichen Grundbildung eine Aufenthaltsbewilligung mittels Härtefallgesuch erhalten können, wenn sie mindestens zwei Jahre ununterbrochen die obligatorische Schule in der Schweiz besucht haben. Die bestehende Verordnung ermöglicht es erst nach mindestens fünf Jahren ununterbrochenen Besuchs der obligatorischen Schule in der Schweiz, ein Härtefallgesuch zu stellen, damit eine berufliche Grundbildung absolviert werden kann. Zudem möchte der Bundesrat mit der vorgesehenen Verordnungsänderung die Frist für die Einreichung eines entsprechenden Härtefallgesuchs nach Absolvierung der obligatorischen Schule von einem Jahr auf zwei Jahre ausdehnen. Die geltenden Kriterien für die Integration sowie zur Erteilung einer Härtefallbewilligung sollen allesamt beibehalten werden.

In seinem Bericht nahm der Bundesrat ebenfalls Stellung zu einer Motion Markwalder (fdp, BE; Mo. 20.3322), die vom Ständerat und dessen vorberatender Kommission zuvor aus formalen Gründen abgelehnt worden war, da eine Erfüllung des Anliegens im Rahmen der Umsetzung der erwähnten Motion der SPK-NR in Aussicht gestellt worden war. Die Erfüllung des Anliegens, das erreichen möchte, dass **Asylsuchende nach abgelehntem Asylentscheid ihre Lehre in der Schweiz beenden** dürfen, werde mit der Änderung einer Weisung des SEM in die Wege geleitet, so der Bundesrat. Demgemäss werde das SEM in Zukunft die Ausreisefrist von Personen, die bereits einen Lehrvertrag besaßen, bevor ihr Asylgesuch abgelehnt wurde, bis nach Beendigung der beruflichen Grundbildung ausdehnen.²⁷

Im Jahr **2023** behandelte das Parlament eine **Vielzahl von Motionen zum Thema Asyl**, die meisten davon wurden jedoch bereits **im Erstrat abgelehnt**.

Darunter befanden sich etliche Vorstösse aus der Feder der SVP-Fraktion oder deren Mitglieder, so etwa eine Serie von Geschäften mit der Forderung nach verstärkten «Massnahmen gegen die illegale Migration», die darauf abzielen sollten, **Sans Papiers** die Anwesenheit in der Schweiz zu erschweren. Die entsprechenden sieben Motionen wurden vom Nationalrat abgelehnt (Mo. 21.3487; Mo. 21.3488; Mo. 21.3489; Mo. 21.3490; Mo. 21.3491; Mo. 21.3492; Mo. 21.3493), wobei lediglich zwei dieser Vorstösse ein paar weitere befürwortende Stimmen aus anderen Fraktionen erhielten. Zwei parlamentarische Initiativen mit ähnlicher Stossrichtung wurde im Berichtsjahr keine Folge gegeben (Pa.Iv. 21.445; Pa.Iv. 21.446) und auch eine weitere Motion eines SVP-Vertretenden, die die Banken dazu verpflichten wollte, regelmässig zu überprüfen, ob sich Inhaberinnen und Inhaber ihrer Bankkonten nicht irregulär in der Schweiz aufhalten (Mo. 21.3560), wurde schon im Erstrat abgelehnt.

Ein weiterer Schwerpunkt der SVP-Forderungen betraf die **Durchführung von Asylverfahren ausserhalb der Schweiz** (Mo. 21.3785; Mo. 21.3992; Mo. 22.4397; Mo. 23.3086; Mo. 23.3851; Mo. 23.3950). Weder im Ständerat noch im Nationalrat fanden sich allerdings Stimmen ausserhalb der SVP-Fraktion, womit alle Vorstösse auch hier jeweils schon im Erstrat scheiterten.

Abgelehnt wurden auch weitere **Motionen von Mitgliedern der SVP-Fraktion**, darunter ein Vorstoss betreffend die Globalpauschale für asylsuchende und schutzbedürftige Personen (Mo. 21.4295), eine Motion zur Unterbindung der irregulären Migration von männlichen Afghanen (Mo. 23.4246), eine Motion zu den mit der Neustrukturierung des Asylbereichs geschaffenen Rechtsvertretenden (Mo. 21.3993), eine Forderung zur Bereitstellung der Armee- und Bundesliegenschaften für Schutzsuchende (Mo. 22.4506), die Forderung zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen (Mo. 22.4397; Mo. 23.3086) sowie zwei Motionen, die eine im Sinne der SVP konsequente Durchsetzung des Dublin-Abkommens forderten (Mo. 23.3200; Mo. 23.3211): Auf Asylgesuche sollte laut der SVP nur eingetreten werden, wenn die betreffende Person glaubhaft versichern kann, dass sie nicht über ein angrenzendes Land eingereist ist. Einen Teilerfolg konnte indes ein ähnliches Anliegen verbuchen; so nahm der Nationalrat in der Herbstsession 2023 eine Motion der FDP-Fraktion an (Mo. 23.3533), die unter anderem forderte, dass der Bund auf Asylgesuche von Personen, die sich zuvor in einem sicheren Drittland aufgehalten hatten, konsequent nicht mehr eintritt.

Auch **Forderungen von Links-grün** waren nicht von Erfolg gekrönt. Darunter befanden sich einige Vorstösse, die eine Verbesserung der Situation von Asylsuchenden verlangten, etwa eine Motion für die Wiedereinführung des Botschaftsasyls (Mo. 21.3273), für die Schaffung eines Flüchtlingsstatus für Klimaopfer (Mo. 22.3092), zur alternativen Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (Mo. 21.3710), für eine bessere Berücksichtigung des Gesundheitszustands von Asylbewerbenden in Bundesasylzentren (Mo. 21.3250) oder zur verstärkten psychologischen Unterstützung von Geflüchteten mit Schutzstatus S (Mo. 22.3090). Vertretende der Grünen und der SP-Fraktion hatten zudem Motionen zur privaten Unterbringung (Mo. 22.4147) und zur Unterbringung in umgestalteten Bundesasylzentren (Mo. 21.3711) sowie für ein Moratorium zum Bau neuer Bundesasylzentren (Mo. 21.3672) eingereicht, die ebenfalls 2023 schon im Erstrat abgelehnt wurden. Das gleiche Schicksal ereilte auch eine Motion, die die Berufsvorbereitung für Geflüchtete und andere spät Zugewanderte erleichtern wollte (Mo. 21.4064).

Ebenfalls abgelehnt wurde eine von links-grüner Seite eingereichte Motion zur Neubeurteilung von **Asylgesuchen aus Afghanistan** (Mo. 21.4055). Kurz nach Ablehnung letzterer Motion beschloss das SEM im Juli jedoch eine Praxisänderung, gemäss welcher weiblichen afghanischen Asylsuchenden grundsätzlich die Flüchtlingseigenschaft zuzuerkennen ist. Diese Praxisänderung stiess bei Vertretenden der FDP und SVP auf Widerstand, der sich in Form mehrerer neu eingereicherter Vorstösse (Mo. 23.4020; Mo. 23.4241; Mo. 23.4246; Mo. 23.4247) und einer ausserordentlichen Session ausdrückte.

Familienpolitik

Der Nationalrat gab einer parlamentarischen Initiative Zisyadis (pda, VD) zur erleichterten **Einbürgerung staatenloser Kinder**, die in der Schweiz geboren sind, aber die Altersgrenze für ein Einbürgerungsgesuch noch nicht erreicht haben, mit klarem Mehr Folge.²⁸

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 08.10.1993
MARIANNE BENTELI

-
- 1) BO CN, 2018, p. 634 ss.
 - 2) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Soziale Gruppen
 - 3) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Soziale Gruppen; Ergebnisbericht BR vom 20.10.22; TA, 10.2.22
 - 4) Amtl. Bull. NR, 1999, S. 680 ff.
 - 5) AB NR, 2001, S. 642 f. und 1284 ff.; Bund, 8.6.01; LT, 11.6.01; Presse vom 12.6., 10.8., 23.8., 11.9., 25.9., 3.10. und 17.11.01; TA, 18.9. und 2.10.01. Vgl. SPJ 1999, S. 285 f.; NZZ, 18.7.01
 - 6) AB NR, 2002, S. 462. Siehe dazu auch eine Interpellation Ménétrey-Savary (gp, VD): a.a.O., III, Beilagen, S. 322 ff.; NZZ, 27.11.02.
 - 7) AB NR, 2005, S. 952 und Beilagen II, S. 503 f.; Presse vom 27.4.05; NZZ, 12.7.05.
 - 8) AB NR, 2009, S. 79 ff. und 1308; AB SR, 2009, S. 299 ff. und 731; BBl, 2009, S. 4385 ff.; BaZ, NLZ und NZZ, 26.5.09.
 - 9) Iv. pa. 16.467; Rapport de la CSSS-CN du 2 novembre 2017
 - 10) Communiqué de presse de la CIP-CN, 12.04.2018
 - 11) BO CN, 2018, p. 980 s.
 - 12) BO CN, 2018, p. 1462
 - 13) BO CN, 2018, p. 1507 s.
 - 14) Bericht BR vom 21.12.20; Medienmitteilung EJPD, SEM, BR vom 18.12.20
 - 15) AB NR, 2021, S. 1249 f.; Bericht BR vom 5.3.21, S. 28 f.
 - 16) AB SR, 2021, S. 827 ff.
 - 17) Amtl. Bull. NR, 1998, S. 1289 ff., 1365 f., 1432 f. und 1636 ff.; Amtl. Bull. StR, 1998, S. 760 ff., 820 f. und 840.
 - 18) TA, 6.7.19; So-Bli, 7.7.19; Lib, 13.7.19; WoZ, 15.8.19; BaZ, Lib, QJ, SGT, TA, 22.8.19
 - 19) AB NR, 2022, S. 94 f.
 - 20) Medienmitteilung SPK-NR vom 29.4.22
 - 21) Medienmitteilung SPK-NR vom 29.4.22
 - 22) AB NR, 2022 S. 990 ff.; Medienmitteilung SPK-NR vom 29.04.22
 - 23) AB NR, 2022 S. 1001 f.
 - 24) AB NR, 2022, S. 2289 ff.
 - 25) AB NR, 2022, S. 2289 ff.
 - 26) AB SR, 2022, S. 1343 ff.; Medienmitteilung SPK-SR vom 17.10.22
 - 27) Erläuternder Bericht BR vom 21.6.23; Medienmitteilung BR, EJPD, SEM vom 21.6.23
 - 28) Amtl. Bull. NR, 1993, S. 1944 ff.