

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	25.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Ausländische Bevölkerung, Äussere Sicherheit, Innere Sicherheit
Akteure	Minder, Thomas (parteilos/independant, SH) SR/CE
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1990 - 01.01.2020

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Frick, Karin
Guignard, Sophie
Pasquier, Emilia
Schubiger, Maximilian

Bevorzugte Zitierweise

Frick, Karin; Guignard, Sophie; Pasquier, Emilia; Schubiger, Maximilian 2024.
Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Ausländische Bevölkerung, Äussere Sicherheit, Innere Sicherheit, 2013 – 2019. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 25.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Innere Sicherheit	1
Landesverteidigung	2
Landesverteidigung und Gesellschaft	2
Sozialpolitik	3
Soziale Gruppen	3
Migrationspolitik	3

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
PMT	Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
USAM	Union suisse des arts et métiers
MPT	Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Innere Sicherheit

MOTION
DATUM: 19.03.2019
KARIN FRICK

Anders als zuvor der Nationalrat war die SPK-SR mehrheitlich (6 zu 4 Stimmen, 2 Enthaltungen) der Ansicht, das Non-Refoulement-Prinzip sei ein fester Bestandteil der Bundesverfassung und schütze selbst verurteilte Terroristinnen und Terroristen zu Recht vor der Ausschaffung in ein Land, wo ihnen Folter oder die Todesstrafe droht. Demzufolge beantragte sie die Motion Regazzi (cvp, TI), die die **Ausweisung von Dschihadistinnen und Dschihadisten in Folterstaaten** ermöglichen sollte, ohne Gegenantrag zur Ablehnung. Dem Ständeratsplenum wurde in der Frühjahrssession 2019 dann jedoch ein Einzelantrag Minder (parteilos, SH) auf Annahme der Motion vorgelegt. Der parteilose Antragsteller argumentierte, das zwingende Völkerrecht greife hier nicht, sei gar «für jeden Rechtsstaat absurd und total unbefriedigend», denn «diese Nichtrückkehrer, diese Dschihadisten, diese Gefährder» kosteten den Staat «Millionen von Franken» und verursachten «in den Kantonen, beim Bund und in der Bevölkerung Frust und Unverständnis». Nicht zuletzt nahm er damit Bezug auf die fünf wegen Terrorismus verurteilten Iraker der «Schaffhauser IS-Zelle», die nach verbüsster Strafe nicht in den Irak ausgeschafft werden können, da ihnen dort mutmasslich Folter droht. FDP-Ständerat Andrea Caroni (AR) entgegnete mit einem Plädoyer für den Rechtsstaat, in dem er seine Ratskolleginnen und -kollegen dazu aufrief, sich nicht für Folter herzugeben und nicht das «innere Heiligtum» des Rechtsstaats preiszugeben. Die Schweiz solle ihre «höchsten Werte [...] nicht im blinden Eifer gegen die blinden Eiferer zerstören, damit wir nicht eines Tages werden wie sie». Überdies sei der Fokus der Motion auf Dschihadistinnen und Dschihadisten – «das Feindbild du jour» – unverständlich, denn Massenmord und Terrorismus seien nicht an eine Religion gebunden. Gegen den Vorstoss argumentierte ebenso Justizministerin Karin Keller-Sutter: Das menschenrechtliche Rückschiebungsverbot könne als Teil des zwingenden Völkerrechts nicht einfach umgangen werden. Zusätzlich wies sie auf die laufenden Arbeiten zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus hin und erläuterte, es sei nicht ganz einfach, geforderte Massnahmen wie beispielsweise die geschützte Unterbringung von Gefährderinnen und Gefährdern grundrechtskonform umzusetzen. Doch damit biss sie – wie im Nationalrat schon ihre Vorgängerin – letztlich auf Granit. Mit 22 zu 18 Stimmen bei einer Enthaltung nahm die kleine Kammer die Motion an. Auch wenn man das zwingende Völkerrecht nicht brechen könne, so müsse doch etwas getan werden, war in etwa der Grundtenor des Entscheids.

Das für eine Motion ungewöhnlich grosse Medienecho widerspiegelte ebenfalls die Umstrittenheit des Entscheids. Angesichts der Kritik, die Motion stelle den Rechtsstaat infrage, verteidigten die Befürworter – allen voran Motionär Fabio Regazzi – ihren Standpunkt, verurteilte Terroristen müssten sich nicht auf die Menschenrechte berufen können und «man müsse die Sorgen der Bevölkerung ernst nehmen» (NZZ). Demgegenüber sprach Gegner und FDP-Nationalrat Kurt Fluri (SO) gegenüber der NZZ von «Hysterie» und «Populismus». Die Menschenrechtsorganisation Amnesty International Schweiz bezeichnete den Gesetzgebungsauftrag als «inakzeptabel». Als Element des zwingenden Völkerrechts könne das Non-Refoulement-Prinzip in einem Rechtsstaat keinesfalls, auch nicht unter dem Deckmantel der inneren Sicherheit, derogiert werden. Wie der Bundesrat den verbindlichen Auftrag umsetzen will, war zunächst noch unklar; gemäss NZZ wolle das Justizdepartement «die Sache nun genauer analysieren».¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.12.2019
KARIN FRICK

Die Terrorismusbekämpfung umfasse, führte Ständerat Daniel Jositsch (sp, ZH) als Berichterstatter der SiK-SR in der Wintersession 2019 vor dem Ratsplenum aus, die drei Elemente des Nachrichtendienstes, der strafrechtlichen Instrumente und der polizeilichen Instrumente. Da der Ständerat die Vorlage zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus gerade eben an die Kommission zurückgewiesen habe, müsse man das mit jener über die **polizeilichen Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** wohl auch tun, weil «die beiden Vorlagen eine Gesamtheit» bildeten, folgerte Jositsch. Der entsprechende Antrag auf **Rückweisung** mit dem Ziel, die beiden Vorlagen dann gemeinsam behandeln zu können, stammte von Ständerat Roberto Zanetti (sp, SO) und wurde von der Mehrheit der Kantonskammer mit

34 zu 10 Stimmen unterstützt.

Um überhaupt über die Rückweisung befinden zu können, hatte der Rat aber zuerst auf das Geschäft eintreten müssen. In der Eintretensdebatte hatte Ständerat Thomas Minder (parteilos, SH) deutliche Worte für das seiner Meinung nach zu lasche «Kuschelgesetz» gefunden. Obwohl er «von diesen präventiven Soft-Massnahmen nicht begeistert» sei, seien sie immerhin «besser als gar nichts», hatte er seine Absicht begründet, dennoch einzutreten. Sowohl Kommissionssprecher Jositsch als auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter hatten der Kritik entgegengesetzt, man habe die innerhalb der Grenzen des Rechtsstaats gelegenen Möglichkeiten ausgeschöpft. Die von Minder geforderte Präventivhaft für terroristische Gefährderinnen und Gefährder bedeute letztlich, Personen aufgrund ihrer Gesinnung zu inhaftieren. «Man muss sich immer überlegen, wie es wäre, wenn ein solches Instrument in den Händen des politischen Gegners wäre. Das möchte ich mir also nicht unbedingt vorstellen müssen», so die Justizministerin.²

Landesverteidigung

Landesverteidigung und Gesellschaft

Im November 2014 unterbreitete der Bundesrat seine Botschaft für ein dringliches Bundesgesetz über das **Verbot der** Gruppierung **Al-Qaïda** und verwandter Organisationen **sowie** der Gruppierung **„Islamischer Staat“** und verwandter Organisationen. Die Landesregierung empfand diese terroristisch agierenden Organisationen weiterhin als Bedrohung für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz und der Staatengemeinschaft. Daher sei das Verbot der beiden Gruppierungen auch über das Jahr 2014 hinaus aufrecht zu erhalten. Die Gesetzesvorlage entspricht überwiegend den beiden befristeten Verordnungen, die beide Ende Jahr auslaufen. Verboden sind sämtliche Aktivitäten der Organisationen im In- und Ausland, sowie auch alle Aspekte, die deren materieller oder personeller Unterstützung dienen. Dies umfasst beispielsweise Propagandaaktionen oder die Geldakquirierung sowie das Anwerben neuer Mitglieder. Neu werden auch Widerhandlungen gegen das Verbot der Al-Qaïda der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt und mit Freiheitsstrafen bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafen sanktioniert, sofern nicht noch strengere Strafbestimmungen zur Anwendung gelangen. Der Bundesrat sah als einzigen rechtlich einwandfreien Weg, das Verbot über Ende 2014 hinaus lückenlos aufrecht zu erhalten und diesen Erlass auf dem Dringlichkeitsweg zu erwirken. Mit der Dringlichkeitserklärung konnte das Gesetz bereits per 1. Januar 2015 mit einer Gültigkeitsdauer von vier Jahren bis Ende 2018 in Kraft gesetzt werden. Gleichwohl bleibt der Erlass dem fakultativen Referendum vorbehalten. Bereits knapp zwei Wochen nach der Publikation der Botschaft wurde die Vorlage im Ständerat behandelt. Einhellig diskutiert und letztlich auch einstimmig mit 42 Stimmen genehmigt, sorgte die Vorlage nicht für viel Aufsehen. Ständerat Minder (parteilos, SH) liess es sich jedoch nicht nehmen, die sicherheitspolitischen Einschätzungen des Bundesrates zu hinterfragen. Nachdem bereits seit 2001 Gesetze zum Verbot terroristischer Organisationen auf dem Verordnungsweg implementiert und mehrmals verlängert worden seien und der Bundesrat noch Mitte 2014 der letzten, Ende Jahr auslaufenden Verordnung gelassen entgegen gesehen habe, sei nun doch auf dem Dringlichkeitsweg eine neue Vorlage durchzubringen. Minder forderte für befristete Verordnungen und Gesetze eine bessere Überwachung und generell bessere Neubeurteilungen. Dass der vorliegende Gesetzesentwurf in Teilen die bevorstehenden Beratungen über das neue Nachrichtendienstgesetz präjudizieren könnte, wurde nicht als problematisch erachtet. Eintracht herrschte auch in der Volkskammer, die der Vorlage mit 184 Stimmen ebenfalls oppositionslos zustimmte. In weiteren Abstimmungen galt es, die Dringlichkeitsklausel anzunehmen und im Schlussvotum das Gesetz zu verabschieden. Sämtliche Entscheidungen wurden unaniem gefällt.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.11.2014
MAXIMILIAN SCHUBIGER

Sozialpolitik

Soziale Gruppen

Migrationspolitik

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 20.06.2013
EMILIA PASQUIER

Le thème de l'immigration a monopolisé l'attention du parlement pendant l'été. Après le refus du Conseil fédéral, c'est le parlement qui s'est exprimé sur l'**initiative de l'UDC « contre l'immigration de masse »**. L'initiative demande que des contingents soient réintroduits en matière d'immigration. Ces contingents concerneraient les immigrants au sens large, soit les titulaires d'autorisation de séjour temporaire, les travailleurs frontaliers et les requérants d'asile. Les contingents seraient estimés en fonction des besoins économiques de la Suisse. Le Conseil national a ouvert la phase des débats parlementaires en juin. Les presque 70 demandes de prise de parole ont clairement reflété l'importance politique du sujet. Lors des débats, les membres du parti agrarien ont défendu leur initiative en insistant sur le fameux « Dichtestress », soit la pression grandissante sur le marché du travail et du logement, ainsi que sur les infrastructures en raison de la croissance démographique. L'UDC a étoffé ces arguments avec des statistiques cantonales montrant la surreprésentation des étrangers dans les prisons ou leur dépendance à l'assurance-chômage. De l'autre côté, les arguments se sont concentrés sur le danger que représente l'initiative pour l'économie helvétique et sur le risque de tensions avec l'Union européenne. En effet, l'initiative ne serait pas compatible avec la libre circulation des personnes. Cette incompatibilité pourrait ainsi pousser Bruxelles à déclencher la clause guillotine et ainsi révoquer l'accord sur la libre circulation ou encore les six accords des bilatérales I. Le mélange des catégories de migrants, travailleurs ou réfugiés, a également été critiqué. Lors du vote, seule l'UDC a soutenu son propre texte, qui a donc été refusé par 128 voix contre 49 et 2 abstentions. Des arguments similaires ont été développés au Conseil des Etats. Ce dernier a également refusé l'initiative par 34 voix contre 6. Bien que balayée par le parlement, l'initiative a rapidement inquiété les opposants tant le risque d'une acceptation populaire semblait réel. Ce front uni contre l'UDC a choisi de créer deux comités de campagne afin que la gauche et la droite puissent convaincre leurs électeurs avec leurs arguments respectifs. Au début de la campagne, la gauche a clairement exigé un renforcement des mesures d'accompagnement contre la sous-enchère salariale et pour améliorer les conditions de logement. Elle a même menacé de combattre la future votation sur l'extension de la libre circulation des personnes à la Croatie si aucune mesure n'était prise. L'économie a également rapidement abattu ses cartes. Craignant une augmentation de la bureaucratie et des difficultés supplémentaires pour embaucher du personnel étranger, Swissmem et l'Union Suisse des paysans ont exposé leurs arguments dans une conférence de presse commune. La votation étant fixée au 9 février, soit peu après les fêtes de fin d'année, la campagne a été annoncée « courte et brutale ». Et en effet, la guerre des images a été déclarée à la mi-décembre. Alors qu'économiesuisse avait choisi de reprendre le visuel du « pommier » qu'il avait déjà utilisé lors de la campagne sur les bilatérales, l'UDC a contre-attaqué avec une campagne détournant le fameux pommier. La version de l'UDC montre le même arbre, mais muni de racines étouffant la Suisse sous le slogan « La démesure nuit à la Suisse ». Quelques jours avant les fêtes de fin d'année, l'UDC a également sorti ses chefs d'entreprises pour défendre son initiative. Ainsi, Christoph Blocher (udc, ZH) et Thomas Minder (sans parti, SH) ont estimé que la libre circulation des personnes était nuisible pour la Suisse. En toute fin d'année, un premier sondage réalisé pour le SonntagsZeitung et Le Matin Dimanche donnait de bonnes chances aux opposants à l'initiative. 54% des sondés refuseraient l'initiative. Réponse finale le 9 février 2014. ⁴

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 28.02.2016
SOPHIE GUIGNARD

Le peuple s'est prononcé le 28 février 2016 sur l'**initiative de mise en oeuvre**. Le renvoi des étrangers criminels avait été accepté en votation populaire en 2010. En raison de contradictions avec les textes de loi internationaux, notamment les bilatérales et la convention européenne des droits de l'Homme, le parlement avait proposé une mise en oeuvre qui différerait quelque peu du texte proposé par le parti agrarien. Celui-ci, fâché par le non-respect littéral du texte, a lancé l'initiative dite "de mise en oeuvre", qui proposait, en addition à la version de 2010, un catalogue d'infractions menant à l'automatisme du renvoi. Cette liste, qui va du meurtre au viol, en passant par le cambriolage ou la fraude aux assurances sociales, est en outre complétée par un certain nombre de délits mineurs (infractions au code de la route, lésions corporelles légères, par exemple) pouvant également conduire à l'expulsion en cas de récidive. La campagne a été marquée par une mobilisation hors du commun, notamment du côté de la société civile. En décembre 2015, trois comités distincts se déclaraient pour le

non: les partis bourgeois, secondés par les milieux économiques, une alliance des partis de gauche, du parti écologistes ainsi que des syndicats, ainsi qu'un groupe d'ONG. Les premiers sondages annonçaient un taux de 66% de oui. En décembre, 40 des 46 conseillers aux Etats ont lancé un appel contre l'initiative, les six non-signataires étant 5 conseillers UDC et l'indépendant Thomas Minder. Les milieux économiques, à l'exception de l'USAM se sont engagés pour le non, economieuisse annonçant toutefois ne pas vouloir engager de moyens financiers dans la campagne. Au fur et à mesure que le jour de la votation approchait, de plus en plus de milieux ont pris position publiquement contre l'initiative: certains milieux religieux, un groupement de 180 professeur.e.s de droit, ainsi qu'un groupe de personnalités appelé "appel urgent contre l'initiative inhumaine de l'UDC". Les gouvernements cantonaux de Zurich, Soleure, Argovie, Bâle-ville et Berne ont également pris position contre l'initiative.

Les affiches de l'UDC reprenaient leur fameux mouton noir, chassé à coup de pied par un mouton blanc, sis sur une surface rouge à croix blanche. Il a d'ailleurs été reproché aux trois comités initiaux de s'être approprié les codes graphiques de l'union démocratique du centre, sur leurs affiches représentant une botte militaire écrasant le palais fédéral ou encore une boule de démolition tombant sur l'allégorie Helvetia. Ces affiches ont plus tard dans la campagne laissé la place à celle de l'appel urgent, mettant en scène un "non" géant en lettres noires, dans les trois langues.

Si l'UDC s'est retrouvée dans cette campagne seule contre tous, elle a dû également faire face à des dissidences au sein de ses propres rangs. En effet, le conseiller national zurichois Hans-Ueli Vogt a déclaré que l'initiative devait protéger les étranger.e.s issus de la deuxième génération de l'automaticité des renvois. Il a été soutenu par les sénateurs Roland Eberle, Alex Kuprecht et Hannes Germann, mais fortement critiqué par la direction du parti, notamment Christoph Blocher. Il faut d'ailleurs signaler qu'une augmentation importante des demandes de naturalisation a été observée durant la campagne.

La nature du débat sur la mise en oeuvre a quelque peu différé de celle de l'initiative de 2010, en centrant le débat sur les droits de l'Homme ainsi que le respect des valeurs suisses et de l'Etat de droit. La mobilisation de la société civile plus importante qu'en 2010 peut expliquer cet état de fait. L'UDC s'est quant à elle cantonnée à ses arguments phares, à savoir la sécurité nationale et la primauté du droit suisse sur le droit étranger. Le catalogue des délits proposé par l'union du centre a d'ailleurs été largement utilisé par les opposants à l'initiative, afin de démontrer le caractère de bagatelle de certains délits menant à une expulsion.

A l'issue de la campagne, le non l'a emporté dans les urnes à 58.9% contre 41.1% de oui. Seuls trois cantons et trois demi-cantons se sont prononcés en faveur de l'initiative, à savoir Uri, Schwyz, le Tessin, ainsi qu'Obwald, Nidwald et Appenzell Rhodes Intérieures. L'analyse VOX de la votation met en lumière la plus importante participation depuis la question de l'entrée dans l'espace économique européen en 1992. Une forte mobilisation des milieux de gauche ainsi que des jeunes expliquent cette différence de participation par rapport aux autres votations.

Les choix de votes sont fortement influencés par les appartenances politiques, la grande majorité des votants ayant un parti préféré en ont suivi les mots d'ordre. Si le PLR et le PDC avaient en 2010 fortement plébiscité l'initiative de base, ils en ont très fortement rejeté la proposition de mise en oeuvre six ans après. Un net conflit entre ouverture et traditions marque les choix de vote, les partisans d'une Suisse ouverte sur le reste du monde ayant massivement rejeté l'initiative. De plus, le non augmente avec le niveau de formation des votants, mais pas en fonction de l'âge. Les arguments qui ont influencé le choix des votants sont, parmi les partisans du non, les mêmes que ceux présentés par les comités d'opposition: l'initiative a été jugée trop extrême et disproportionnée, les aspects juridiques de non-respect des Droits de l'Homme ainsi que le court-circuitage du système judiciaire classique ont fortement pesé dans la balance, de même que la menace que l'initiative faisait planer sur les étrangers bien intégrés et les secondos. Chez les personnes favorables à la mise en oeuvre selon la proposition de l'UDC, les arguments principaux étaient le renvoi conséquent des étrangers criminels ainsi que l'importance de l'ordre et de la sécurité.

L'analyse APS des encarts publicitaires publiés dans les journaux témoigne également de l'importance de la mobilisation pour deux des objets proposés en votation populaire le 28 février. En effet, plus de 400 encarts ont été publiés pour l'initiative de mise en oeuvre, 592 pour le tunnel du Gothard, contre 114 pour la spéculation sur les matières premières et seulement 24 pour l'initiative "contre la pénalisation du mariage". Concernant l'initiative de mise en oeuvre, 47% des encarts provenaient des partisans de l'initiative, et 51% de ses opposants, et 2% étaient de nature neutre, quand elles annonçaient un débat public, par exemple. Le contenu des encarts reprend les principaux arguments de la campagne, à savoir l'importance du renvoi effectif des étrangers, statistiques à l'appui, ainsi que l'ordre et la sécurité pour les partisans et le

caractère de violation des droits de l'Homme pour les opposants. De plus, de nombreuses personnalités se sont prononcées en leur nom propre contre l'initiative.

Votation populaire du 28 février 2016

Participation: 63.1%

Oui: 1 375 057 (41.1%) / cantons 3 3/2

Non: 1 966 989 (58.9%) / cantons 17 3/2

Mots d'ordre

- oui: UDC

- non: PS, Les Verts, PLR, PDC, succèsuisse, économiessuisse, Industrie- und Handelskammer Zentralschweiz, Operation Libero, gouvernements des cantons de Zurich, Soleure, Bâle-Ville, Argovie et Berne⁵

1) AB SR, 2019, S. 190 ff.; Kommissionsbericht SPK-SR vom 12.2.2019; CdT, LT, NZZ, 20.3.19

2) AB SR, 2019, S. 1106 ff.

3) AB NR, 2014, S. 2188 ff.; AB NR, 2014, S. 2321; AB NR, 2014, S. 2389; AB SR, 2014, S. 1063 ff.; AB SR, 2014, S. 1236; AB SR, 2014, S. 1335; BBl, 2014, S. 8925 ff. ; BBl, 2014, S. 9723 ff.; Medienmitteilungen VBS vom 12.11.14 (Organisationsverbot).pdf; Medienmitteilungen VBS vom 8.10.14.pdf

4) FF, 2013, p. 6575s.; BO CN, 2013, p. 1120ss., 1773s.; BO CE, 2013, p. 814ss., 933; TG, 20.9.13, Lib. 23.11.13; LT, 11.12. et 12.12.13; TG, 20.12.13; LT, 30.12.13.;

5) Sciarini, Feddersen, Lanz (2016), Analyse VOX de la votation du 28 février 2016; BaZ, TG, 21.12.15; 24H, 4.1.16; TA, 5.1.16; LT, TA, TG, 12.1.16; TG, 23.1.16; AZ, 25.1.16; SO, 31.1.16; Lib, 8.2., 9.2.16; NF, 13.2.16