

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	20.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Ausländische Bevölkerung, Asylpolitik, Epidemien
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Bericht
Datum	01.01.1965 - 01.01.2022

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Benteli, Marianne
Bernath, Magdalena
Bovey, Audrey
Bühlmann, Marc
Flückiger, Bernadette
Gerber, Marlène
Guignard, Sophie
Heidelberger, Anja
Kuhn, Sarah
Käppeli, Anita
Mosimann, Andrea
Pasquier, Emilia
Schneuwly, Joëlle

Bevorzugte Zitierweise

Benteli, Marianne; Bernath, Magdalena; Bovey, Audrey; Bühlmann, Marc; Flückiger, Bernadette; Gerber, Marlène; Guignard, Sophie; Heidelberger, Anja; Kuhn, Sarah; Käppeli, Anita; Mosimann, Andrea; Pasquier, Emilia; Schneuwly, Joëlle 2024.
Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Ausländische Bevölkerung, Asylpolitik, Epidemien, Bericht, 1989 - 2021. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Regierungspolitik	1
Aussenpolitik	2
Beziehungen zu internationalen Organisationen	2
Öffentliche Finanzen	3
Staatsrechnung	3
Sozialpolitik	4
Gesundheit, Sozialhilfe, Sport	4
Epidemien	9
Sozialversicherungen	12
Invalidenversicherung (IV)	12
Soziale Gruppen	12
Migrationspolitik	15
Asylpolitik	19
Familienpolitik	29
Frauen und Gleichstellungspolitik	30
Bildung, Kultur und Medien	30
Bildung und Forschung	30
Grundschulen	30

Abkürzungsverzeichnis

BfM	Bundesamt für Migration
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
VBS	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
SGK-SR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
GPK	Die Geschäftsprüfungskommissionen
AUNS	Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
WBK-SR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats
BAG	Bundesamt für Gesundheit
GPK-NR	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
GPK-SR	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
SEM	Staatssekretariat für Migration
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
EU	Europäische Union
IV	Invalidenversicherung
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
WHO	World Health Organization
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
GPDeI	Geschäftsprüfungsdelegation
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherungen
OHG	Opferhilfegesetz
EO	Erwerbsersatzordnung
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
HIV	Humanes Immundefizienz-Virus
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
FZA	Personenfreizügigkeitsabkommen
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
SBAA	Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht
ARK	Schweizerische Asylrekurskommission
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
EKFF	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen
EG	Europäische Gemeinschaft
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge (-2005) heute: Staatssekretariat für Migration (SEM)
IMES	Immigration, Intégration, Emigration Suisse
EKA	Eidgenössische Ausländerkommission
BetmG	Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe (Betäubungsmittelgesetz)
IKS	Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BFA	Bundesamt für Ausländerfragen
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
WBK-NR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats

EPD	Elektronisches Patientendossier
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
Fedpol	Bundesamt für Polizei
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
FIZ	Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration
IMZ	Interdepartementale Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit

ODM	Office fédéral des migrations
DFJP	Département fédéral de justice et police
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
ONU	Organisation des Nations unies
AELE	Association européenne de libre-échange
CSSS-CE	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
BFEG	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
CdG	Les Commissions de gestion
ASIN	Action pour une Suisse Indépendante et Neutre
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CSEC-CE	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats
OFSP	Office fédéral de la santé publique
CDG-CN	Commission de gestion du Conseil national
CDG-CE	Commission de gestion du Conseil des Etats
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
OFCOM	Office fédéral de la communication
UE	Union européenne
AI	Assurance-invalidité
DFI	Département fédéral de l'intérieur
OMS	Organisation mondiale de la Santé
TAF	Tribunal administratif fédéral
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
DéICDG	Délégation des Commissions de gestion
EEE	l'Espace économique européen
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
LAVI	Loi sur l'aide aux victimes
APG	allocations pour perte de gain
USS	Union syndicale suisse
SIDA	Syndrome de l'immunodéficience acquise
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
AOS	Assurance obligatoire des soins
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
ALCP	Accord de libre circulation des personnes
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
ODAE	observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
CRA	Commission suisse de recours en matière d'asile
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
COFF	Commission fédérale de coordination pour les questions familiales
CE	Communauté européenne
ODR	Office fédéral des réfugiés (-2005) aujourd'hui: Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM)

IMES	Immigration, Intégration, Emigration Suisse
CFE	Commission fédérale des étrangères
LStup	Loi fédérale sur les stupéfiants et les substances psychotropes (Loi sur les stupéfiants)
OICM	Office intercantonal de contrôle des médicaments
CRS	Croix-Rouge suisse
OFIAMT	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
OFE	Office fédéral des étrangers
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
CSEC-CN	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
DEP	Dossier électronique du patient
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
Fedpol	Office fédéral de la police
CSDH	Centre suisse de compétence pour les droits humains
FIZ	Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes
IMZ	Structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Regierungspolitik

BERICHT
DATUM: 29.01.2021
MARC BÜHLMANN

Die Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte (GPK-NR und GPK-SR) üben die parlamentarische Oberaufsicht über den Bundesrat, die Bundesverwaltung und die Bundesgerichte aus. Über die Aktivitäten (Inspektionen, Evaluationen, Prüfung von Geschäftsberichten, Behandeln von Aufsichtseingaben) des ablaufenden Jahres berichteten die GPK sowie die GPDel im **Jahresbericht 2020**. Seit 2017 verfolgen die GPK die Massnahmen im Rahmen der Hochseeschiffahrts-Bürgschaften, die dem Bund hohe Verluste beschert hatte. Auch das elektronische Patientendossier bzw. die Verzögerungen bei dessen Einführung stand im Fokus der Aufsichtsbehörden. Nicht nur aufgrund der Covid-19-Krise beschäftigten sich die GPK mit dem Problem des Impfstoffmangels. Insbesondere bei Säuglingsimpfstoffen bestehe die Gefahr von problematischen Lieferengpässen. Der Frage nach der Transparenz von Gesetzesrevisionen gingen die Kommissionen am Beispiel der Transplantationsverordnung nach. Geschlossen wurde hingegen das Dossier zur Vergabep Praxis im BAG, die aufgrund eines Auftrags an die «Schweizerische Koordinations- und Fachstelle Sucht» in die Kritik geraten war. Keine Massnahmen ergriff die GPK nach ihrer Anhörung des Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM) im Juni, eine sich im Besitz des Bundes befindende Aktiengesellschaft, die die Entwicklungsfinanzierung des Bundes regelt. Auch der Dienststellenbesuch beim Institut für geistiges Eigentum verlief zur Zufriedenheit der Aufsichtskommissionen. Die 2018 aufgedeckten Schwächen der Strategie des Integrated Border Managements (IBM), mit dem die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen gegen grenzüberschreitende Kriminalität koordiniert werden soll, seien laut Bericht mit der neu entwickelten Strategie behoben worden und auch das Thema «Internationale Rechtshilfe» konnte vorläufig abgeschlossen werden – hier waren 2017 knappe Ressourcen im Direktionsbereich als Problem ausgemacht worden. Die Massnahmen des SEM gegen Gewalt gegen Frauen in Bundesasylzentren wurden von den GPK als genügend eingestuft. Man werde deren Umsetzung zu gegebener Zeit überprüfen. Auch die 2019 von der GPK geforderten Massnahmen, welche die BK gegen «Fehler in Abstimmungsbüchlein» unternommen hätten, wurden im Bericht begrüsst.

2020 nahmen sich die GPK zudem dem Problem von Sponsoringaktivitäten durch die öffentliche Verwaltung an. Insbesondere im VBS sollen Leitlinien für aktives Sponsoring (Verwaltungseinheiten als Sponsor) wie für passives Sponsoring (Verwaltungseinheit ist Sponsoringnehmer) erarbeitet werden. Im Bericht Erwähnung fanden auch die internen Probleme am Bundesstrafgericht bzw. der Bericht der bundesgerichtlichen Aufsichtskommission über diese Probleme. Die GPK will die Vorkommnisse weiterverfolgen. Damit einher geht auch die nach wie vor sehr schleppenden Planung und der Aufbau einer Berufungskammer am Gericht in Bellinzona und die Frage, wie der weiterhin bestehende Handlungsbedarf nach dem Scheitern der Bundesgerichtsgesetzesrevision rasch befriedigt werden könnte. Im Fokus standen auch 2020 weiterhin die Cybersicherheit bzw. die Organisation des nationalen Zentrums für Cybersicherheit (NCSC) sowie die Gefahreinschätzung belasteter Standorte (Mitholz). Drei Arbeitsbereiche der GPK betrafen Verkehr und Infrastruktur: Abgeschlossen wurde das Dossier zur Frage der Zustelltarife für abonnierte Zeitungen und Zeitschriften, über die sich die Post und mehrere Verlegerverbände streiten und für die das BAKOM eine Lösung finden sollte. Eine Begleitung durch die GPK benötigt hingegen weiterhin das nach wie vor nicht gelöste Problem der Doppelstockzüge der SBB von Bombardier sowie die Störungen im Swisscom-Netz. Nach wie vor auf dem Radar der GPK bleiben auch die «Postauto-Affäre» und das Aufsichtsverhältnis zwischen der AB-BA und der Bundesanwaltschaft.

Ein eigenes Berichtskapitel war der «Inspektion Covid-19-Pandemie» gewidmet. Die GPK hatten im Mai 2020 beschlossen, die Massnahmen des Bundesrats zur Bewältigung der Pandemie zu untersuchen. Im Fokus standen die Organisation des EDI und des BAG bei der Krisenbewältigung; konkret die Zusammenarbeit mit den Kantonen, die internationale Zusammenarbeit, die wissenschaftlichen Informationsgrundlagen des BAG, das Management des medizinischen Materials, die Angemessenheit des Epidemienetzes und die Massnahmen im Bereich der Sozialversicherungen. Aber auch die Covid-19-bedingten Massnahmen im öffentlichen Verkehr und den bundesnahen Unternehmen und deren Auswirkungen auf das Bundespersonal und auf den Grenzverkehr wurden genauer untersucht. Auch für die Organisation der Covid-19-

Kredite und der Kurzarbeitsentschädigung, für die Zweckmässigkeit der wirtschaftlichen Landesversorgung oder für die Informationsbeschaffung durch das EDA-Aussennetz wurden Untersuchungen eingeleitet. Die Mobilmachung der Armee, die Rolle der Armeepothek, die Grenzschiessungen und die Rechtmässigkeit der Anwendung von Notrecht wurden von der GPK ebenso als untersuchungswürdig erachtet wie das Krisenmanagement des Bundesrats. Die Covid-Krise dürfte also durch die GPK in ziemlich umfassender Weise aufgearbeitet werden. Erste Berichte seien für 2021 zu erwarten.

Im Bericht wurden auch die Tätigkeiten der GPDel aufgeführt, welche die Oberaufsicht der Bundesaktivitäten im Bereich «Nachrichtendienst» inne hat. Im Fokus standen hier insbesondere die Crypto-AG, aber auch verschiedene Steuerungsinstrumente. Im Berichtsanhang wurden zudem die Aktivitäten der PVK, dem «Evaluationsdienst der Bundesversammlung» aufgeführt. 2020 wurden Evaluationen zum Expertenbeizug in der Bundesverwaltung (Kurzevaluation mit der Nachkontrolle einer 2007 veröffentlichten Evaluation) sowie zur Geschäftsverteilung bei den eidgenössischen Gerichten verfasst, die nun bei den GPK diskutiert werden. Noch laufend waren Evaluationen zum Controlling von Offset-Geschäften (Kompensationsgeschäfte bei Rüstungsgütern; z.B. beim Kauf neuer Kampfflugzeuge), zum Grundwasserschutz in der Schweiz und zur Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft-Law.¹

BERICHT
DATUM: 18.03.2021
MARC BÜHLMANN

Ohne weitere Diskussion nahm der **Nationalrat** in der Frühjahrsession Kenntnis vom **Jahresbericht 2020 der GPK und GPDel**. Die drei Sprecher und die Sprecherin für die Kommission fassten kurz die wichtigsten Punkte des Berichts zusammen. Erich von Siebenthal (svp, BE) berichtete zudem, dass die GPK, die GPDel und die verschiedenen Subkommissionen 2020 insgesamt 116 Sitzungen durchgeführt hätten. Yvonne Feri (sp. AG) bedankte sich bei den anwesenden Nationalrätinnen und Nationalräten dafür, «dass Sie bereits da sind, obwohl der GPK-Jahresbericht traktandiert ist. Das interessiert ja leider nicht so viele»; dies sei schade, weil der Bericht viele interessante Punkte beinhalte. Wie seine Vorrednerin und sein Vorredner bedankte sich auch Thomas de Courten (svp, BL) für die Arbeit der Sekretariate. Alfred Heer (svp, ZH) schliesslich, der als Präsident der GPDel das Wort ergriff, lobte die Zusammenarbeit mit allen Mitgliedern beider GPK. Es handle sich um ein «sehr gutes Team aus Nationalrat und Ständerat».

Die Sprechenden ebendieser ständerätlichen Kommissionen informierten ein paar Tage später die **kleine Kammer** über die wichtigsten Punkte des Jahresberichts. Maya Graf (gp, BL) erinnerte an die Bedeutung der Oberaufsicht – «gerade in der aktuellen Covid-19-Krise». Daniel Fässler (mitte, AI) hob hervor, dass die GPK beider Kammern auf ebendiese Covid-19-Krise bzw. deren Bewältigung in Zukunft ein besonderes Augenmerk legen würden. Auch Marco Chiesa (svp, TI) und Philippe Bauer (fdp, NE) beantragten Kenntnisnahme des Berichts, nachdem sie auch die zentralen Punkte aus ihren Subkommissionen wiederholt hatten. Ohne Diskussion folgte auch die kleine Kammer einstimmig diesem Antrag.²

Aussenpolitik

Beziehungen zu internationalen Organisationen

Au mois de juin 2017, les deux chambres du Parlement ont pris acte du rapport établi par la **Délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe** pour l'année 2016.

Outre les questions en lien avec les domaines de l'asile, de la crise migratoire ou du terrorisme international, la situation en Turquie a, durant l'année sous revue, tout particulièrement préoccupé le Conseil de l'Europe. S'est alors posée la question de savoir si certaines des évolutions prônées par la Turquie sur des thématiques telles que la liberté de la presse, le respect de l'Etat de droit ou celui des droits de l'homme, notamment à la suite de la tentative de coup d'Etat de juillet 2016, étaient en adéquation avec les engagements souscrits par le pays auprès du Conseil de l'Europe. Jusqu'à présent, aucune sanction n'a été décidée à l'égard de la délégation turque. En revanche, en raison de l'attitude de la Russie dans le conflit qui l'oppose à l'Ukraine, le droit de vote de la délégation russe a lui été suspendu, occasionnant le départ des représentants de la Fédération de Russie de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE).

L'image de l'institution en question a par ailleurs été considérablement écornée par différents soupçons de corruption. Le dernier scandale en date concerne Pedro

BERICHT
DATUM: 12.06.2017
AUDREY BOVEY

Agramunt, président de l'APCE depuis 2016. Il est reproché à l'Espagnol de s'être rendu à Damas au moyen d'un avion gouvernemental russe, un fait qui entache la crédibilité de l'Assemblée, notamment au regard des valeurs fondatrices du Conseil de l'Europe que sont la démocratie, l'Etat de droit et la défense des droits de l'Homme. Suite à la controverse, la Commission du règlement, des immunités et des affaires institutionnelles de l'APCE, présidée par Liliane Maury Pasquier (ps, GE), a formulé une résolution allant dans le sens d'une modification du règlement, afin d'octroyer à l'Assemblée parlementaire la possibilité de destituer son président.

A ce propos, Elisabeth Schneider-Schneiter (pdc, BL), également membre de la délégation parlementaire helvétique, a laissé entendre, dans les colonnes du SonntagsBlick, que Pedro Agramunt serait très probablement destitué lors de la session parlementaire du 9 octobre prochain.³

Öffentliche Finanzen

Staatsrechnung

BERICHT
DATUM: 31.12.2020
ANJA HEIDELBERGER

Für das Jahr **2020** bewilligte das Parlament insgesamt **Kredite** in der Höhe von CHF 31.3 Mrd. zur **Bekämpfung der Corona-Pandemie und ihrer Auswirkungen**, von denen es CHF 30.9 Mrd. als ausserordentliche Ausgaben verbuchte. Knapp die Hälfte dieser Kredite (CHF 15.0 Mrd.) wurde auch tatsächlich ausgeschöpft. Der Grossteil fiel im Bereich der sozialen Wohlfahrt an (CHF 25.6 Mrd. beantragt, davon CHF 13.0 Mrd. ausgeschöpft), insbesondere bei den Kurzarbeitsentschädigungen (CHF 20.2 Mrd. beantragt, CHF 10.8 Mrd. ausgeschöpft), aber auch beim Covid-19-Erwerbbersatz (CHF 5.3 Mrd. beantragt, CHF 2.2 Mrd. ausgeschöpft). Im Gesundheitsbereich wurden insgesamt Kredite über CHF 2.6 Mrd. gesprochen, wovon CHF 856 Mio. verwendet wurden; hier insbesondere zur Beschaffung von Sanitätsmaterial inklusive Impfstoffen (CHF 2 Mrd. beantragt, CHF 618 Mio. ausgeschöpft) und zur Kostenübernahme der Covid-19-Tests (CHF 539 Mio. beantragt, CHF 194 Mio. ausgeschöpft). Auch in den Bereichen Wirtschaft (CHF 1.1 Mrd. beantragt, CHF 81 Mio. ausgeschöpft), Verkehr (CHF 971 Mio. beantragt, CHF 371 Mio. ausgeschöpft), Kultur und Sport (CHF 625 Mio. beantragt, CHF 311 Mio. ausgeschöpft) und Beziehungen zum Ausland (CHF 343 Mio. beantragt, CHF 343 Mio. ausgeschöpft) fielen im Laufe eines Jahres Kosten in dreistelliger Millionenhöhe an.⁴

BERICHT
DATUM: 31.12.2021
ANJA HEIDELBERGER

Waren im Vorjahr noch **Kredite** in der Höhe von CHF 31.3 Mrd. zur **Bekämpfung der Corona-Pandemie und ihrer Auswirkungen** gesprochen worden, reduzierte sich dieser Betrag im Jahr **2021** auf CHF 24.7 Mrd. Auch die tatsächlich getätigten Ausgaben zur Bekämpfung der Pandemie blieben im Jahr 2021 (CHF 14.1 Mrd.) leicht unter denjenigen des Vorjahres (CHF 15.0 Mrd.). Wie im Vorjahr fielen auch 2021 die höchsten Beträge bei der sozialen Wohlfahrt an, auch wenn sich die Ausgaben für die Kurzarbeitsentschädigungen mehr als halbierten (2020: CHF 10.8 Mrd., 2021: CHF 4.3 Mrd.). Deutliche Kostenanstiege waren hingegen in den Bereichen Gesundheit (2020: CHF 856 Mio., 2021: CHF 2.0 Mrd.) und Wirtschaft (2020: CHF 81 Mio., 2021: CHF 4.5 Mrd.) zu beobachten, was insbesondere auf die Kosten der Covid-19-Tests (2020: CHF 194 Mio., 2021: CHF 1.2 Mrd.) und des Bundesanteils an den kantonalen Härtefallmassnahmen (neu 2021: CHF 4.2 Mrd.) zurückzuführen war. Erneut fielen auch für den Verkehr (CHF 589 Mio.), für Kultur und Sport (CHF 460 Mio.) und für Beziehungen zum Ausland (CHF 345 Mio.) Ausgaben im dreistelligen Millionenbereich an.⁵

Sozialpolitik

Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

Jahresrückblick 2019: Gesundheit, Sozialhilfe und Sport

BERICHT
DATUM: 31.12.2019
JOËLLE SCHNEUWLY

2019 befasste sich das Parlament mit zahlreichen Geschäften zu Schweizer Gesundheitspolitik, Sport und Sozialhilfe. Besonders relevant waren bezüglich **gesundheitspolitischer Themen** die Diskussionen um das **elektronische Patientendossier (EPD)**. Dieses soll 2020 in allen Regionen der Schweiz verfügbar sein, weshalb 2019 dazu einige Vorstösse behandelt wurden. So wurde ein Postulat Wehrli (fdp, VD; Po. 18.4328), welches Auskunft über die bereits ergriffenen und die noch zu ergreifenden Massnahmen verlangte, um die Umsetzung des EPD und dessen Nutzung zu fördern, vom Nationalrat angenommen. Ebenfalls Ja sagte die grosse Kammer zu einer Motion der SGK-NR (Mo. 19.3955). Diese hatte den Anschluss sämtlicher am Behandlungsprozess beteiligter Gesundheitsfachpersonen an das EPD zum Ziel und wird nun in einem nächsten Schritt im Stöckli behandelt. Mit dem im Juni 2019 verabschiedeten Bundesratsgeschäft zur **«Stärkung von Qualität und Wirtschaftlichkeit im KVG»** (BRG 15.083) sollen zudem die Qualität der erbrachten Leistungen im Gesundheitsbereich verbessert, die Patientensicherheit nachhaltig erhöht und die Steigerung der Kosten in der OKP abgeschwächt werden.

In Sachen **Spitäler** standen 2019 die Kosten im Gesundheitswesen im Mittelpunkt. Unter anderem intendierte Verena Herzog (svp, TG) mittels Motion, **gemeinwirtschaftliche Leistungen dem öffentlichen Beschaffungsrecht zu unterstellen** (Mo. 16.3842). Denn durch eine Ausschreibungspflicht für gemeinwirtschaftliche Leistungen und der damit verbundenen Transparenz könne man nicht nur Kosten reduzieren, sondern auch an Effizienz gewinnen, erklärte die Motionärin. 2018 hatte der Nationalrat dieser Vorlage zugestimmt, der Ständerat gab ihr in der Herbstsession 2019 allerdings einen Korb. Mit einem **Selbstkostenanteil**, der beim **Aufsuchen der Spitalnotfallstation** (und beim ambulanten Praxisbesuch) entrichtet werden soll, wollten sowohl Thomas Weibel (glp, ZH; Pa.lv. 17.480) als auch Thomas Burgherr (svp, AG; Pa.lv. 17.452) der Kostenentwicklung entgegenwirken, die Eigenverantwortung der Patientenschaft stärken und den Spitalnotfall entlasten. Die grosse Kammer gab in der Wintersession 2019 der parlamentarischen Initiative Weibel, nicht aber der Initiative Burgherr Folge. Des Weiteren nahm das Stöckli als Zweitrat eine Motion der SGK-NR bezüglich **Referenzтарifen für ausserkantonale Behandlungen** an (Mo. 18.3388). Damit wollte die Kommission sicherstellen, dass die Kantone für Behandlungen ihrer Einwohnerinnen und Einwohner ausserhalb des Wohnkantons nicht weniger bezahlen würden als innerhalb. Bezüglich Ärzteschaft reichte Bea Heim (sp, SO; Mo. 18.3107) eine Motion zur **Offenlegung der Honorare von Ärztinnen und Ärzten** in einer leitenden Position ein. Transparenz sei notwendig, um falsche Anreize, unnötige Eingriffe und hohe Kosten für die OKP zu verhindern, so Heim. Die Motion wurde im März 2019 von der grossen Kammer gutgeheissen und an die kleine Kammer überwiesen.

Rund um das **Pflegepersonal** waren die **Pflegeinitiative und der indirekte Gegenvorschlag** ein wichtiges Thema. Gefordert wurden unter anderem die Sicherstellung von genügend diplomierten Pflegefachleuten und eine Kompetenzerweiterung im Bereich der direkten Abrechnung von Pflegeleistungen zu Lasten der OKP. In der Wintersession empfahl der Nationalrat in Übereinstimmung mit dem Bundesrat die Ablehnung der Initiative und gab dem von der SGK-NR ausgearbeiteten indirekten Gegenvorschlag mit einigen kleinen Änderungen Folge. Anders als seine Kommission wollte er beispielsweise nicht, dass eine Vereinbarung zwischen Pflegefachpersonen und Krankenkasse für die Abrechnung der Pflegenden über die OKP generell nötig ist.

Im Frühling 2019 verabschiedete das Parlament eine **Änderung des Heilmittelgesetzes** (BRG 18.081), die aufgrund zweier neuen EU-Verordnungen zur Erhöhung von Sicherheit und Qualität von Medizinprodukten nötig geworden war, damit die Schweizer Patientenschaft weiterhin von allen europäischen Produkten profitieren kann und die Hersteller keinen Wettbewerbsnachteil erfahren. Qualität und Behandlungssicherheit waren ebenfalls Gegenstand eines Postulates Stahl (svp, ZH; Po. 19.3382), das den Bundesrat dazu aufforderte, die Bedingungen zur Ermöglichung eines **Versandhandels nichtverschreibungspflichtiger Arzneimittel** zu überprüfen. Weiter stimmte der Nationalrat in der Sommersession einer Motion Humbel (cvp, AG; Mo. 19.3005) zur

Kostenvermeidung bei der **Umteilung von den Medikamenten der Kategorie C in die Kategorie B** zu und überwies sie an den Ständerat. Antibiotika und ihre Resistenz wurden 2019 mittels zweier Vorstösse thematisiert. Zum einen sprach sich der Nationalrat als Erstrat für eine Motion Graf (gp, BL; Mo. 19.3861) aus, die den Bundesrat damit beauftragte, seine One-Health-Strategie mit der Erforschung von Antibiotikaresistenzen zu ergänzen, um so eine Vorgehensweise zur Bekämpfung ihrer Ursachen ausarbeiten zu können. Zum anderen reichte Claude Béglé (cvp, VD, Po. 19.3860) ein Postulat zur «Förderung der Erforschung und der Entwicklung neuer antimikrobieller Mittel» ein, welches allerdings im Rat nicht auf Anklang stiess. Im Herbst 2019 beschäftigte sich das Stöckli mit einer Motion Müller (fdp, LU; Mo. 19.3743), mit der die **Eliminierung von Hepatitis** in ein nationales Programm zu sexuell und durch Blut übertragbaren Infektionskrankheiten integriert werden soll.

Auch über **Tabakwaren** wurde 2019 angeregt diskutiert. So befasste sich der Ständerat erneut mit dem **Bundesgesetz über Tabakprodukte**, nachdem 2016 ein erster Entwurf an den Bundesrat zurückgewiesen worden war. Das Gesetz soll in erster Linie dazu dienen, Teenager, aber auch die Gesamtbevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Tabakkonsums zu schützen. In den Medien war hingegen insbesondere das Thema «E-Zigaretten» zentral. Dieses fand auch seinen Weg ins Parlament; im Ständerat wurde über eine tiefere Besteuerung von elektronischen Zigaretten diskutiert (Mo. 19.3958 der SGK-SR). Vor dem Hintergrund der 2017 eingereichten Motionsserie zu **wissenschaftlichen Pilotversuchen mit Cannabis** trat der Nationalrat im Dezember 2019 auf die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung des Betäubungsmittelgesetzes ein (BRG 19.021). Neben E-Zigaretten berichteten die Medien auch ausführlich über die umstrittene Auswahl des Tabakkonzerns **Philip Morris als Hauptsponsor des Schweizer Pavillons an der Weltausstellung 2020** in Dubai. Nachdem der Schweiz für diesen Entscheid viel Unverständnis entgegengebracht worden war und sich gar die WHO zu Wort gemeldet hatte, erklärte Aussenminister Ignazio Cassis Ende Juli, dass man die Partnerschaft nicht weiterführen werde.

Trotz grosser Aufmerksamkeit in den Medien – dieses Thema ist mitverantwortlich für den Peak des Gesundheitsthemas im Juli 2019 – kaum Eingang ins Parlament fand dieses Jahr die Frage der **Sterbehilfe**. Aufgegriffen wurde von den Zeitungen vor allem der Gerichtsprozess rund um Erika Preisig und den assistierten Suizid bei psychisch kranken Personen.

Die mediale Berichterstattung zu **sportlichen Themen** war im Juni 2019 besonders intensiv. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in diesem Monat nicht nur das Eidgenössische Turnfest in Aarau stattfand, sondern auch ein Formel-E-Rennen in Bern ausgetragen wurde, das bei der Bevölkerung auf Widerstand stiess und anlässlich dem eine Velo-Demonstration durchgeführt wurde. Zudem wurde die durch die Fussball-Weltmeisterschaft der Frauen ausgelöste Diskussion um die Gleichstellung der Geschlechter in dieser Sportart ebenfalls von den Schweizer Medien aufgenommen. Im Parlament wurden bezüglich Sport zwei Vorlagen zu **Sportzentren respektive zu der Finanzierung ihres Betriebs** diskutiert. So nahmen beide Räte eine Motion Engler (cvp, GR, Mo. 18.4150) an, welche beabsichtigte, dem Bund eine Mitfinanzierungsrolle beim Trainings- und Wettkampfbetrieb auf Sportanlagen nationaler Bedeutung zukommen zu lassen. Im Dezember 2019 sagte die kleine Kammer Ja zu einem weiteren Postulat Engler (Po. 19.4044), das einen Bericht zur Realisierung von drei bis vier Wintersportzentren anstelle eines nationalen Schneesportzentrums forderte. Silva Semadeni (sp, GR), die in Vergangenheit eine referendumsfähige Gesetzesgrundlage zur Bundesmilliarde für Sion 2026 schaffen wollte, reichte 2018 eine parlamentarische Initiative ein, um die **Unterstützung Olympischer Spiele** im Allgemeinen einem fakultativen Referendum zu unterstellen (Pa.lv. 18.445). In einem ersten Schritt gab die WBK-NR diesem Geschäft im Juni 2019 Folge. Im Gebiet der **Dopingpolitik** überwies der Nationalrat eine Motion Bourgeois (fdp, FR; Mo. 19.3667) an den Ständerat, die die Prüfung der Errichtung einer Koordinationsstelle für Dopingfragen beim Fedpol zum Gegenstand hatte.

Im Bereich **Sozialhilfe** interessierten sich die Medien insbesondere für die **Höhe der Sozialhilfebeiträge**, über die in verschiedenen Kantonen diskutiert wurde. Als erster Kanton stimmte Bern im Mai in einer Volksabstimmung über entsprechende Kürzungen ab. Hätte sich das Stimmvolk für die Revision des Sozialhilfegesetzes ausgesprochen, so hätte der neue Grundbetrag die Empfehlung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (Skos) deutlich unterschritten. Von Bedeutung war dieser Entscheid auch für die anderen Kantone, da man sich vor einem «Domino-Effekt» und «Sozialhilfe-Tourismus» fürchtete. Gemäss Einschätzungen des Tagesanzeigers von Anfang Oktober

verlor die Forderung nach dem Nein in Bern in anderen Kantonen und Städten an Unterstützung.⁶

BERICHT
DATUM: 31.12.2020
JOËLLE SCHNEUWLY

Jahresrückblick 2020: Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

Die Gesundheitspolitik stand 2020, wie die gesamte Schweizer Politik, ganz im Zeichen der **Corona-Pandemie**, welche die Schweiz im Februar – damals noch als Epidemie eingestuft – erreichte und seither in Atem hält. Die steigenden Infektionszahlen veranlassten den Bundesrat dazu, am 28. Februar die «**besondere Lage**» gemäss Epidemiegesezt auszurufen, mit welcher der Bund die Weisungsbefugnisse gegenüber den Kantonen sowie die Verantwortung für die Krisenbewältigung übernahm. Zudem verabschiedete die Regierung die Verordnung über «Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19)», durch welche Grossveranstaltungen mit über 1'000 Personen bis auf Weiteres verboten wurden. Dennoch stiegen die Fallzahlen in der Folge drastisch an, so dass der Bundesrat am 13. März in einer zweiten Verordnung die Einreise aus Risikoländern einschränkte und das Zusammenkommen von über 100 Personen untersagte.

Nachdem auch diese Massnahmen dem Anstieg der Fallzahlen keinen Einhalt gebieten konnten, verkündete der Bundesrat am 16. März die **ausserordentliche Lage** gemäss dem Epidemiegesezt und ordnete einen Lockdown an, um weiterhin genügend freie Betten in Krankenhäusern garantieren zu können. Abgesehen von Lebensmittelgeschäften und Gesundheitseinrichtungen mussten sämtliche Läden, Restaurants, Bars sowie Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe schliessen. Öffentliche und private Veranstaltungen wurden untersagt, der Präsenzunterricht in Schulen wurden verboten und die Bevölkerung wurde dazu angehalten, zuhause zu bleiben und wenn möglich Homeoffice zu betreiben. Einhalten der Hygienemassnahmen und Abstand wahren – was sich in den darauffolgenden Monaten noch als Social Distancing durchsetzen sollte –, waren die Devise. Die Grenzen zu sämtlichen noch offenen grossen Nachbarländern wurden geschlossen und Schweizerinnen und Schweizer zurück ins Land gerufen. In diesem Zusammenhang organisierte die Regierung Rückholaktionen von im Ausland gestrandeten Bürgerinnen und Bürgern, an der sich auch die Rega beteiligte.

Am 20. März reduzierte die Landesregierung die erlaubte Gruppengrösse von öffentlichen Versammlungen weiter auf fünf Personen. Da die Spitäler stark beansprucht waren, verbot sie zudem die Durchführung von nicht dringend notwendigen Untersuchungen, Eingriffen und Therapien in medizinischen Einrichtungen], was dazu führte, dass die Spitäler erhebliche finanzielle Einbussen erlitten. Gleichzeitig hob der Bundesrat die Bestimmungen zu Arbeits- und Ruhezeiten im Gesundheitswesen auf, um der Problematik der knappen personellen Ressourcen begegnen zu können.

Am 8. April verlängerte der Bundesrat die Massnahmen der ausserordentlichen Lage bis zum 26. April, kündigte aber am 16. April erste Lockerungsschritte an, die bis im Juni erfolgten. In der Folge entspannte sich die Situation während den Sommermonaten, so dass der Bundesrat das Corona-Zepter an die Kantone zurückgegeben konnte. Diese Beruhigung der Lage war jedoch nur von begrenzter Dauer: Aufgrund der steigenden Fallzahlen erliess der Bundesrat am 18. Oktober erneut landesweite Massnahmen wie zum Beispiel ein Versammlungsverbot von mehr als 15 Personen.

Weil die vom Bundesrat erlassenen Notverordnungen nach sechs Monaten automatisch ausser Kraft treten, mussten die darin enthaltenen Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie in Bundesgesetz gegossen werden. In der Herbstsession behandelte das Parlament entsprechend das stark umstrittene dringliche **Covid-19-Gesetz**, zu dem der Verein «Freunde der Verfassung» das Referendum ergreifen wollte. Bereits in der Wintersession und somit noch vor Ablauf der Referendumsfrist nahm das Parlament auf Antrag des Bundesrates zudem einige Anpassungen am neuen Gesetz vor, die es dem Bundesrat ermöglichen sollen, die Auswirkungen der zweiten Welle abzdämpfen.

Obwohl die Corona-Pandemie den Parlamentsbetrieb zweifelsohne dominierte, wurden auch **andere Geschäfte in der Gesundheitspolitik** behandelt. Im Bereich der Krankenpflege war dies zum Beispiel der indirekte Gegenvorschlag zur Pflegeinitiative, dem sich die beiden Räte in mehreren Sessionen annahmen. Der Pflegeberuf hatte durch die Coronakrise zwar an Ansehen gewonnen, trotzdem gab es zwischen den beiden Parlamentskammern unter anderem noch Differenzen bezüglich des eigenständigen Abrechnens durch die Pflegefachpersonen mit den Krankenkassen oder bezüglich der Ausbildungsbeiträge durch die Kantone.

Weiter ermöglichten die beiden Räte in der Herbstsession Versuche zur kontrollierten Abgabe von Cannabis, von denen man sich einen Erkenntnisgewinn zu alternativen

Regulierungsformen erhoffte. Auch medizinischer Cannabis war 2020 ein Thema: So beabsichtigte der Bundesrat, den Zugang zu medizinischen Cannabisbehandlungen zu ermöglichen. Die Volkskammer befasste sich in der Wintersession mit dem Geschäft und hiess die entsprechende Änderung am BetmG gut.

Im Spätsommer gab die Landesregierung bekannt, dass sie die Initiative «Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung» zur Ablehnung empfehle, da ihr das Anliegen zu weit gehe. Es müsse ein gewisses Gleichgewicht zwischen wirtschaftlichen Interessen und den Interessen der öffentlichen Gesundheit bestehen, was der Bundesrat beim Volksbergehren, das ein weitreichendes Verbot für Tabakproduktwerbung vorsah, als nicht gegeben erachtete. Er unterstütze allerdings den Jugendschutz im Rahmen der parlamentarischen Debatte zum Tabakproduktegesetz, mit dem sich der Nationalrat im Dezember 2020 auseinandersetzte.

Während in der **Sportpolitik** zu Beginn des Jahres Themen wie die in Lausanne organisierten Olympischen Winterjugendspiele und das Fortbestehen des Lauberhornrennens in den Schlagzeilen waren, wichen diese Ende Februar Artikeln im Zusammenhang mit Covid-19. So traf die Absage von Grossveranstaltungen vor allem die Profiligen des Fussballs und des Eishockeys hart. Nachdem die Ligen zuerst eine vorläufige Pause eingelegt hatten, wurden die Saisons am 12. März (Eishockey) respektive 30. April (die unteren Ligen im Fussball) definitiv abgebrochen. Zwischenzeitlich kam es zu Diskussionen, ob Geisterspiele durchgeführt oder ganz auf den Spielbetrieb verzichtet werden sollte. Um die wirtschaftlichen Auswirkungen des Coronavirus zu dämpfen, sagte der Bundesrat am 20. März der Sportbranche CHF 100 Mio. zu, wobei die eine Hälfte in Form von zinslosen Darlehen an den Spitzensport und die andere Hälfte als A-fonds-perdu-Beiträge an den Breitensport gehen sollten. Da dies nicht ausreichte, wurde Mitte Mai ein Stabilisierungspaket im Umfang von einer halben Milliarde Franken festgelegt. Im Rahmen der Behandlung des Covid-19-Gesetzes im September einigten sich National- und Ständerat darauf, dass nicht die Ligen, sondern die Sportvereine selber Darlehen erhalten sollen, wobei sie Sicherheiten im Umfang von einem Viertel ihres betrieblichen Aufwandes der Saison 2018/19 zu leisten haben. Anfang November stellte Sportministerin Amherd ein Hilfspaket für den Sport vor, das bis Ende 2021 CHF 350 Mio. für den Spitzensport und CHF 200 Mio. für den Breitensport vorsah und von dem auch semiprofessionelle Teams verschiedener weiterer Sportarten profitieren können sollen.

Nicht nur für die Unternehmen und die Sportvereine, sondern auch für die Schweizer Bevölkerung hatte die Corona-Pandemie grosse finanzielle Einbussen zur Folge, weshalb sich auch im Themenbereich **Sozialhilfe** einiges tat. Dabei würden aber nicht alle Bevölkerungsgruppen gleich stark von der Krise getroffen, berichteten die Medien. Der Krise besonders stark ausgesetzt seien die unteren Einkommensschichten, wo bereits einige Hundert Franken, die beispielsweise wegen dem durch Kurzarbeit für viele Personen auf 80 Prozent reduzierten Lohn wegfielen, einen grossen Unterschied machten. Aus diesem Grunde hielt die Hilfsorganisation Caritas den Bundesrat und das Parlament dazu an, Unterstützungsprogramme, die einmalige Direktzahlungen in der Höhe von CHF 1'000 beinhalteten, für armutsbetroffene Haushalte und Einzelpersonen zu beschliessen. Die durch die Pandemie gemäss Medien verstärkten Ungleichheiten in der Bevölkerung wurden insbesondere anhand der teilweise über einen Kilometer langen Menschenschlangen vor Lebensmittelausgabestellen in Genf oder Zürich ersichtlich. Besonders stark auf solche Angebote angewiesen waren viele Sans-Papiers, die keine Sozialhilfe beziehen können, sowie Ausländerinnen und Ausländer mit Aufenthalts- bzw. Niederlassungsbewilligung, da diese einen Widerruf ihrer Bewilligungen riskierten, wenn sie Sozialhilfe bezögen.

Bereits im Vorjahr – also noch vor der Pandemie – hatte der Ständerat eine Motion der WBK-SR (Mo. 19.3953) behandelt, welche die Einrichtung eines fünfjährigen Monitoring-Zyklus zur Prävention und Bekämpfung von Armut beabsichtigte. Der Nationalrat stimmte dem Kommissionsbegehren in der Sommersession 2020 zu; dies wohl auch im Lichte der gegebenen Umstände, wie einige Medien mutmassten.

Welch gewaltigen Raum die Thematik rund um die Covid-19-Pandemie in der Medienberichterstattung einnahm, widerspiegelt sich auch in der **Anzahl dazu veröffentlichter Zeitungsartikel** (siehe APS-Zeitungsanalyse 2020). Dabei dominierte die Pandemie nicht nur die Berichterstattung im Themenbereich «Gesundheitspolitik» (siehe Abb. 1), sondern machte zu Zeiten, wo die Covid-19-Fallzahlen sehr hoch waren – sprich im Frühjahr und im Herbst –, sogar gut ein Drittel beziehungsweise ein Viertel der abgelegten Zeitungsberichte über alle untersuchten Zeitungen und Themen hinweg aus. Während sich die Artikelzahl zur Sozialhilfe 2020 auf konstant tiefem Niveau hielt, ist für den Sport im Mai ein leichter Peak erkennbar. Im September, als das Parlament

das Covid-19-Gesetz beriet, von welchem auch der Sport stark betroffen war, fiel die Medienpräsenz hingegen sehr gering aus.⁷

BERICHT
DATUM: 31.12.2021
JOËLLE SCHNEUWLY

Jahresrückblick 2021: Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

Auch im Jahr 2021 bestimmte die Covid-19-Pandemie massgeblich den Takt in der Schweizer Gesundheitspolitik. Unabhängig davon gaben hingegen insbesondere Geschäfte im Zusammenhang mit verschiedenen Volksinitiativen zu reden.

Am prominentesten diskutiert wurde in den Medien die **Pflegeinitiative**, wie beispielsweise Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse (im Anhang) zeigt – noch nie in den letzten vier Jahren wurde anteilmässig häufiger über das Thema «Pflege» diskutiert als im Jahr 2021 (vgl. Abbildung 2). Die Pflegeinitiative zielte auf eine Verbesserung des Pflegepersonalstatus ab und wollte durch eine genügende Anzahl diplomierter Pflegefachpersonen den «Zugang aller zu einer ausreichenden Pflege von hoher Qualität» sicherstellen. Ende November 2021 nahm eine Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Vorlage an (61.0%). Mit Ausnahme eines Kantons sagten ferner alle Stände Ja und hörten damit nicht auf ihre Vertreterinnen und Vertreter in Bundesbern, welche die Initiative zur Ablehnung empfohlen hatten. Stattdessen wollten Regierung und Parlament den in der Initiative dargelegten Problemen mittels eines von der SGK-NR ausgearbeiteten indirekten Gegenvorschlags auf Gesetzesebene begegnen. Dieser hätte neben einer Ausbildungsinitiative auch eine Kompetenzerweiterung bezüglich selbständiger Abrechnung von Pflegeleistungen vorgesehen. In den Medien wurde der Abstimmungserfolg des Initiativkomitees unter anderem – aber nicht ausschliesslich – mit der Covid-19-Pandemie erklärt.

2021 ebenfalls auf der Traktandenliste des Parlaments stand die **Organspende-Initiative** und der dazu vom Bundesrat lancierte indirekte Gegenvorschlag. Einigkeit herrschte darüber, dass der Status quo der Zustimmungslösung nicht zufriedenstellend sei. Das Volksbegehren, welches beabsichtigte, dass neu alle Menschen automatisch zu Organspenderinnen und -spendern werden sollten, falls sie sich nicht explizit dagegen ausgesprochen hatten, ging jedoch sowohl dem Bundesrat als auch den beiden Kammern zu weit. Die Landesregierung forderte daher in ihrem Gegenvorschlag eine erweiterte Zustimmungslösung, bei der die Meinung der Angehörigen ebenfalls berücksichtigt wird. Nachdem der Nationalrat das Volksbegehren zunächst (denkbar knapp) zur Annahme empfohlen hatte, folgte er in der Herbstsession dem Ständerat, der sich einstimmig gegen die Initiative ausgesprochen hatte. Der indirekte Gegenvorschlag hingegen war weitgehend unbestritten und wurde von beiden Räten grossmehrheitlich für eine gute Lösung befunden, worauf das Initiativkomitee die Initiative bedingt zurückzog.

Die dritte Volksinitiative, mit der sich das Parlament 2021 im Gesundheitsbereich beschäftigte, war die **Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung»**, welche ein lückenloses Tabakwerbeverbot zum Inhalt hat. Auch dieses Volksbegehren ging National- und Ständerat zu weit, weshalb sie die Initiative zur Ablehnung empfahlen. Parallel dazu befasste sich das Parlament mit einem neuen Tabakproduktegesetz, das im Herbst 2021 verabschiedet wurde und unter anderem ebenfalls Bestimmungen zu Tabakwerbung beinhaltete. Die beiden Kammern präsentierten die Gesetzesrevision als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative.

Als Folge der ersten Welle der Covid-19-Pandemie im Vorjahr beklagten viele **Spitäler finanzielle Einbussen**. Die Kantone Schaffhausen, Aargau, Tessin und Basel-Stadt reagierten 2021 mit vier Standesinitiativen, mittels welcher sie den Bund dazu auffordern wollten, für die Ertragsausfälle, die in Zusammenhang mit dem vom Bundesrat angeordneten Verbot «nicht dringend angezeigte[r] medizinische[r] Eingriffe und Therapien» entstanden waren, aufzukommen. Der Ständerat gab den Geschäften in der Wintersession 2021 mit 21 zu 19 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) keine Folge.

Verglichen mit dem Vorjahr, als die Medien sehr ausführlich über die **Sportpolitik** berichteten (vgl. Abbildung 2), erhielt dieses Thema im Jahr 2021 nur beschränkt Beachtung. Erneut medial diskutiert wurden unter anderem die finanziellen Schwierigkeiten der Sportvereine, deren Unterstützung auch vom Ausgang der Abstimmung über die zweite Revision des Covid-19-Gesetzes abhing. Im Parlament wurde insbesondere die Frage diskutiert, wie eine Mitsprache der Bevölkerung bei der Organisation und der finanziellen Unterstützung Olympischer Spiele ermöglicht werden kann. Diesbezüglich zeigte sich der Nationalrat offener als der

Ständerat, als er in der Sommersession ein entsprechendes Postulat der WBK-NR annahm und einer parlamentarischen Initiative Semadeni (sp, GR) Folge gab. Letztere schickte der Ständerat in der darauffolgenden Session allerdings bachab. Das Parlament diskutierte des Weiteren über die Finanzhilfen an Sportanlagen von nationaler Bedeutung 2022–2027 (NASAK 5), wobei der Ständerat den bundesrätlichen Entwurf in der Herbstsession guthiess und der Nationalrat ihm in der Wintersession folgte.

Im Bereich **Sozialhilfe** beugte sich die kleine Kammer in der Frühjahrsession 2021 über eine Motion Carobbio Guscetti (sp, TI), welche darauf abzielte, Sofortmassnahmen gegen das durch die Covid-19-Pandemie verursachte Armutsrisiko zu ergreifen. Das Geschäft fand jedoch bei den Kantonsvertreterinnen und -vertretern keine Mehrheit. Medial thematisiert wurden unter anderem die möglichen Folgen der Pandemie für die Sozialhilfe sowie ein Urteil des EGMR, in welchem der Kanton Genf bezüglich seines Bettelverbotes kritisiert wurde.⁸

Epidemien

Ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz kam zum Schluss, dass die **Abgabe steriler Spritzen im Strafvollzug rechtlich zulässig** und als präventive Massnahme gegen AIDS sogar geradezu geboten sei. Das Gutachten war im Auftrag des BAG erstellt worden, welches bereits zwei Jahre zuvor die mangelnde AIDS-Prophylaxe in den Strafanstalten kritisiert hatte.⁹

Die noch von Bundesrat Cotti als Vorsteher des EDI eingesetzte Arbeitsgruppe «Blut und AIDS» legte anfangs 1994 ihren **Bericht** vor. Sie attestierte den involvierten Bundesämtern zwar, bei den nach 1984 erfolgten **HIV-Infektionen durch verseuchte Blutpräparate** keine groben Pflichtverletzungen, Unterlassungen oder fachlichen Fehler begangen zu haben, stellte aber dennoch gewisse Mängel fest. Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) musste sich hingegen eine scharfe Rüge gefallen lassen. Der Bericht führte aus, dass das Verhalten des Zentrallaboratoriums, welches noch nach 1985 möglicherweise verseuchte Blutpräparate weiter vertrieb, gegen die medizinisch-ethischen Regeln verstossen habe und zudem rechtswidrig gewesen sei. Aufgrund ihrer Feststellungen kam die Arbeitsgruppe zum Schluss, das Bluttransfusionswesen müsse neu organisiert werden. Die extreme Verzettelung der Kompetenzen zwischen BAG, BSV, IKS und SRK führe zu Unsicherheiten, Überschneidungen und vor allem zu Verzögerungen. Das Bluttransfusionswesen sei deshalb einer einzigen Instanz unterzuordnen, die Kontrollbehörde wäre und auch Entscheidungen in Grundsatzfragen zu treffen hätte.

Die festgestellten Mängel betreffen aber nicht nur die Blutprodukte, sondern die Heilmittel im allgemeinen, bei deren Kontrolle die gleiche Aufsplitterung der Verantwortlichkeiten herrscht wie im Blutspendewesen. Die Arbeitsgruppe verlangte deshalb, dass auch die Heilmittel einer einzigen Behörde unterstellt werden, was eine Abschaffung des Interkantonalen Konkordates und der IKS bedeuten würde.

Als Folge der schweren Vorwürfe reorganisierte das SRK seinen Blutspendedienst. Ab 1996 sollen die Blutspenden nur noch in wenigen Zentren getestet und weiterverarbeitet werden.¹⁰

Jahresrückblick 2021: Covid-19-Pandemie

Auch 2021 hielt die Covid-19-Pandemie Politik und Gesellschaft in Atem. Im Vergleich zum Vorjahr waren insbesondere zwei Aspekte neu: Zum einen verfügte der Bund dank Zulassung und Zugänglichkeit der **Covid-19-Impfungen** und dem darauf beruhenden Covid-19-Zertifikat über zwei neue Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie. Zum anderen erhielt die Stimmbevölkerung die Möglichkeit, sich gleich zweimal an der Urne zu dem im Covid-19-Gesetz geregelten Teil der Covid-19-Massnahmen zu äussern. Insbesondere die Diskussionen um das Covid-19-Zertifikat führten dabei laut Medien zu einer aufgeheizten Stimmung in der Bevölkerung. Nicht nur deshalb behielt die Pandemie im Jahr 2021 ihre überragende Stellung in der öffentlichen Diskussion: Fast 18 Prozent aller von der APS-Zeitungsanalyse gezählten Artikel hatten im Jahr 2021 Covid-19 zum Thema, im Vorjahr waren es 20 Prozent (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang). Dabei folgte die Anzahl Zeitungsberichte im Laufe des Jahres grob den laborbestätigten Covid-19-Fallzahlen, wie Abbildung 1 verdeutlicht.

BERICHT
DATUM: 24.03.1993
MARIANNE BENTELI

BERICHT
DATUM: 24.02.1994
MARIANNE BENTELI

BERICHT
DATUM: 31.12.2021
ANJA HEIDELBERGER

Die seit Jahresbeginn verfügbare **Covid-19-Impfung** stellte Bund und Kantone vor viele praktische Probleme und logistische Herausforderungen. So kam es zu grossen Unterschieden in der Impfgeschwindigkeit zwischen den Kantonen sowie zu Verzögerungen durch ausbleibende Impfstofflieferungen, was nicht selten auch zu Kritik an Bund und Kantonen führte. Ab Mitte April begann jedoch das Impftempo anzuziehen, so dass Ende Juli die Hälfte der Gesamtbevölkerung doppelt geimpft war. In der Folge nahm die Anzahl Personen, die sich wöchentlich impfen liessen, jedoch deutlich ab, weswegen der Bund in der ersten Novemberhälfte eine nationale Impfwochen mit verschiedenen Aktionen in Kantonen und Gemeinden zur Erhöhung der Impfmotivation durchführte. Die Impfwochen wurde durch eine breite Werbekampagne – aber auch durch Misstöne und Störaktionen – begleitet, verzeichnete aber nur einen geringen Erfolg: Bis Ende November betrug der Anteil doppelt Geimpfter 66 Prozent – ein im europäischen Vergleich tiefer Wert. Da sich abzuzeichnen begann, dass sich die Schutzwirkung der Impfung nach sechs Monaten vor allem bei der älteren Generation abschwächt – Impfdurchbrüche begannen sich zu häufen –, lancierte der Bund bereits Ende Oktober die sogenannte Booster-Impfung für Personen, die seit mehr als sechs Monaten doppelt geimpft waren. Mitte Dezember wurde diese Frist dann auf vier Monate gesenkt, was prompt zu Kritik aus einigen Kantonen führte, die befürchteten, der starken Nachfrage nach Auffrischimpfungen nicht nachkommen zu können.

Zu Beginn des Jahres kam das vom Verein «Freunde der Verfassung» ergriffene **Referendum** gegen das im September 2020 vom Parlament verabschiedete Covid-19-Gesetz zustande, was die Richtung der Diskussionen im Themenbereich «Covid-19» für den Rest des Jahres vorgab. Die Gegnerinnen und Gegner des Covid-19-Gesetzes wehrten sich dagegen, dass die ausserordentlichen Kompetenzen des Bundesrates während der Pandemie mit dem Gesetz rückwirkend legitimiert und bis Ende 2021 verlängert werden sollten. Sie störten sich zudem an der Verknüpfung von Unterstützungsmassnahmen für die Wirtschaft mit zusätzlichen Ermächtigungen für den Bundesrat im selben Covid-19-Gesetz. Thema im Rahmen des Abstimmungskampfes war auch immer wieder die Skepsis gegenüber den in Rekordzeit entwickelten Impfstoffen, zumal die Gegnerinnen und Gegner eine Impfpflicht fürchteten – auch wenn dieser Aspekt nicht im Covid-19-Gesetz geregelt war. Am 13. Juni 2021 sprachen sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit **60.2 Prozent Ja-Stimmen für das Covid-19-Gesetz** aus, das entsprechend bis zu seiner Ablauffrist Ende 2021 in Kraft bleiben sollte. Der Abstimmung waren zwar teilweise gehässige Diskussionen, aber nur ein vergleichsweise schwacher Abstimmungskampf vorausgegangen. Das Abstimmungsergebnis zeigte deutliche Unterschiede in der Zustimmung zwischen den kleineren deutschsprachigen Kantonen der Inner- und Ostschweiz, in denen sich jeweils eine Mehrheit gegen das Gesetz aussprach, und den anderen, mehrheitlich zustimmenden Kantonen auf.

Noch bevor das Covid-19-Gesetz im Juni 2021 zur Abstimmung gelangt war, hatte es das Parlament in der Frühjahrsession bereits ein zweites Mal revidiert und befand sich in der Sommersession gar an der dritten Revision. Mit den Revisionen verlängerte das Parlament bestehende Massnahmen, sprach weitere Kredite zur Unterstützung der Betroffenen – insbesondere in der Form von Kurzarbeitsentschädigungen und Erwerbsersatz – und baute zentrale Regelungen aus, etwa im Bereich der Härtefallmassnahmen. Gleichzeitig schuf das Parlament im Rahmen der zweiten Revision des Covid-19-Gesetzes auch die gesetzliche Grundlage für das sogenannte **Covid-19-Zertifikat** (3G-Regel): Dieser individuelle Nachweis einer Impfung, einer Genesung oder eines negativen Covid-19-Tests sollte es verschiedenen Veranstalterinnen und Veranstaltern zukünftig ermöglichen, auf weiterführende Massnahmen wie Abstandsregeln, beschränkte Personenzahl oder Maskenpflicht zu verzichten. Koordiniert mit der EU sollte das Zertifikat überdies eine geordnete Reisetätigkeit zumindest zwischen den Schengen-Staaten ermöglichen.

In der Folge knüpfte der Bundesrat seine Öffnungsstrategie, das sogenannte **Drei-Phasen-Modell**, an den Impfstatus der Bürgerinnen und Bürger: Bevor nicht zumindest alle impfwilligen und besonders gefährdeten Personen geimpft waren, verzichtete der Bundesrat trotz zahlreicher entsprechender Forderungen – etwa auch einer Erklärung des Nationalrates – auf Öffnungen. Nach Erreichen dieses Etappenziels sollten zwar erste Öffnungsschritte möglich sein, auch dann wollte die Regierung jedoch vorerst zurückhaltend bleiben. Breite Lockerung bis hin zu einer vollständigen Aufhebung aller verbliebenen Massnahmen sollten folglich erst möglich werden, nachdem alle impfwilligen erwachsenen Personen geimpft sind.

Unmittelbar nach der Juni-Abstimmung über das Covid-19-Gesetz ergriffen die «Freunde der Verfassung» zusammen mit anderen Organisationen auch das **Referendum gegen die zweite Revision des Covid-19-Gesetzes vom März 2021**, über das am 28. November 2021 abgestimmt wurde. In diesem zweiten Referendum ging es den Gegnerinnen und Gegnern neben allgemeineren Punkten in erster Linie um die Covid-19-Zertifikate. Weil der nichtgeimpfte Teil der Gesellschaft nur nach einem vorgängigen negativen Covid-19-Test am gesellschaftlichen Leben teilnehmen könne – in der Zwischenzeit waren zum Beispiel Restaurantbesuche nur noch mit gültigem Zertifikat möglich –, führe diese Massnahme zu einer Spaltung der Gesellschaft und zu einer Diskriminierung der Ungeimpften, argumentierten die Gegnerinnen und Gegner. Zusätzliche Virulenz erhielt dieses Argument, als der Bundesrat im September entschied, die Covid-19-Tests für Personen ohne Symptome zukünftig kostenpflichtig zu machen.

Im Vorfeld dieser zweiten Abstimmung wurden die Debatten um die Covid-19-Massnahmen und gleichzeitig um das Covid-19-Gesetz **immer gehässiger**. Immer häufiger drückten Massnahmegegnerinnen und -gegner ihren Unmut in Demonstrationen aus, wobei es teilweise auch zu Ausschreitungen kam. Die Medien sorgten sich in der Folge um die Kohäsion der Schweiz, machten dafür aber grösstenteils die Gegnerschaft der Massnahmen verantwortlich. Die Gegnerinnen und Gegner fühlten sich hingegen unfair behandelt, zum Beispiel durch den Titel der Covid-19-Gesetzesrevision, der nur die wirtschaftlichen Aspekte, nicht aber das Zertifikat ansprach. Zudem fürchtete sich ein Teil der Gegnerinnen und Gegner im Vorfeld vor Ungereimtheiten bei der Abstimmung und kündigte an, ein ablehnendes Abstimmungsergebnis nicht akzeptieren zu wollen. Diese Aussage stiess in den Medien auf grosse Aufmerksamkeit. Verschiedene Kommentatorinnen und Kommentatoren sahen in den Geschehnissen während der Abstimmungskampagnen über das Covid-19-Gesetz einen Beweis für die Spaltung der Gesellschaft, die durch die Abstimmungen noch befeuert werde.

Ende November 2021 fand schliesslich die **Abstimmung über die zweite Revision des Covid-19-Gesetzes** statt. Bei einer hohen Stimmbeteiligung von 65.3 Prozent sprachen sich 62 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger – und damit nur 0.2 Prozent weniger als noch im Juni – für Annahme der zweiten Revision des Covid-19-Gesetzes aus. Dabei hatten sich die Unterschiede zwischen den Regionen etwas ausgeglichen – ablehnende Mehrheiten gab es nun nur noch in den Kantonen Appenzell-Innerrhoden und Schwyz. Nach dem Abstimmungsergebnis glätteten sich die Wogen zumindest gegen aussen wieder etwas, auch wenn sich die Gegnerinnen und Gegner des Covid-19-Gesetzes nur teilweise versöhnt zeigten.

Trotz dem zweifachen klaren Ja zum Covid-19-Gesetz **schloss das zweite Pandemiejahr mit vielen Unsicherheiten**. Kurz vor dem Novemberabstimmungstermin waren die Fallzahlen im nahen Ausland, insbesondere in Deutschland und Österreich, drastisch angestiegen, so dass die beiden Staaten neue Einschränkungen erliessen. Gerade die Einschränkung des Zertifikats auf Geimpfte und Genesene (2G) stiess dabei auch in der Schweiz auf einiges mediales Interesse, zumal sich nun auch in der Schweiz eine **fünfte Welle** abzeichnete. Zusätzliche Unsicherheit schuf auch die Ende November neu entdeckte Virusvariante «Omikron», die angeblich deutlich ansteckender sein soll als die bisher vorherrschende Delta-Variante. Bis Ende 2021 konnte denn auch nicht abschliessend geklärt werden, wie gut die bestehenden Impfungen gegen die neue Variante wirken würden. Geäussert wurde aber auch die Hoffnung, dass die neue Variante zwar ansteckender, aber für das Individuum weniger gefährlich sein könnte.

Vor diesem Hintergrund behandelte und verabschiedete das Parlament in der Wintersession die **vierte Revision des Covid-19-Gesetzes**, die eine Verlängerung zahlreicher Massnahmen vorsah, um der Pandemie auch in ihrem dritten Jahr angemessen begegnen zu können. Obwohl die meisten Massnahmen ursprünglich bis Ende 2021 befristet waren, drehten sich die Diskussionen weniger um die Verlängerung an sich, sondern um die Frage, ob die Massnahmen neu auf Ende Juni oder Ende Dezember 2022 befristet werden sollten – das Parlament entschied sich für Letzteres. Zudem legten National- und Ständerat fest, dass der Bund per sofort die Testkosten für Antigen-Schnelltests und Speichel-PCR-Pooltests wieder übernehmen muss. Damit könne womöglich die Anzahl durchgeführter Tests erhöht werden, wurde argumentiert. Gleichzeitig würde dies auch den Zugang zum Zertifikat für Ungeimpfte wieder erleichtern – sofern die 3G-Regel nicht durch eine 2G-Regel ersetzt würde, wie es der Bundesrat als mögliche Massnahme in die Vernehmlassung gegeben hatte. Zuvor hatte das Parlament verschiedene Anträge von Mitgliedern der SVP-Fraktion, 1G oder 2G zu

verbieten, abgelehnt. Kurz vor Weihnachten entschied der Bundesrat schliesslich, die Massnahmen im Kampf gegen Covid-19 – insbesondere gegen die sich immer stärker ausbreitende Omikron-Variante – zu verschärfen: Er setzte für Innenräumen wie Restaurants oder Kinos neu die 2G-Regel in Kraft – Zutritt erhielten also nur noch Geimpfte oder Genesene – und verhängte erneut eine Homeoffice-Pflicht.¹¹

Sozialversicherungen

Invalidenversicherung (IV)

Die namentlich aus Kreisen der SVP immer wieder kolportierte Behauptung, die IV-Bezüger seien in erster Linie **Ausländer**, vor allem aus dem ehemaligen Jugoslawien, welche ihren Wohnsitz in den meisten Fällen gar nicht mehr in der Schweiz hätten, wurde durch eine Übersicht des BSV deutlich widerlegt. Diese wies nach, dass bei Personen, die Beiträge an die IV geleistet haben, die Wahrscheinlichkeit, eine IV-Rente zu beziehen, für Schweizerinnen und Schweizer klar höher ist als für Ausländer, obwohl diese wesentlich häufiger in Branchen mit einem erhöhtem Invaliditätsrisiko arbeiten.¹²

BERICHT
DATUM: 16.01.2004
MARIANNE BENTELI

Soziale Gruppen

Soziale Gruppen

Rétrospective annuelle 2019: Groupes sociaux

2019 a-t-elle été une année féministe? La rue et le Parlement fournissent des réponses différentes. Près d'un demi million de femmes* et alliés ont battu le pavé lors de la grève féministe et des femmes* du 14 juin. Lancée par l'Union syndicale suisse (USS), la grève de 2019 s'est distinguée de celle de 1991 sur plusieurs points. Premièrement, les revendications étaient plus intersectionnelles, intégrant notamment les thématiques de genre, de sexualité, de racisme et dénonçant de manière plus radicale le patriarcat. De plus, de nombreux groupes de la société civile se sont approprié la grève, et ont ainsi lancé une dynamique vouée à durer, comme en témoignent la hausse de fréquentation de la marche contre les violences faites aux femmes ou la reprise de la flash mob «un violador en tu camino» en soutien aux femmes chiliennes luttant contre les violences sexuelles. Enfin, selon certains commentaires, la grève ne serait pas étrangère au nombre record de femmes élues sous la coupole à l'automne 2019.

Il est encore trop tôt pour dire si la nouvelle mouture du Parlement portera plus haut les revendications féministes. En considérant la fin de la précédente législature, force est de constater que le Parlement n'a pas été porté par le même engouement que les femmes* dans les rues. L'initiative cantonale genevoise visant à donner aux cantons les moyens de réaliser l'égalité entre femmes et hommes a été refusée au Conseil des États, tout comme la création d'une commission indépendante chargée de réaliser l'égalité salariale. La polémique causée par la présence d'un bébé dans les bras de sa mère, députée au Grand Conseil de Bâle-Ville a révélé la difficulté pour le Parlement fédéral de prendre en compte ces réalités sociales, notamment en refusant de mettre en place un système de remplacement pour les parlementaires nouvellement mamans.

La taxe rose, en revanche, a été quelque peu mise à mal par la baisse de la TVA sur les protections menstruelles. Le Conseil national a accepté unanimement un postulat Graf (verts, BL; Po. 19.3618), demandant la rédaction d'un rapport sur les féminicides dans le contexte domestique en Suisse. Pour rappel, selon les chiffres actuels, une femme meurt en moyenne toutes les deux semaines suite à des violences domestiques. En 2018, on dénombrait 51 femmes ayant survécu à une tentative de féminicide, soit une toutes les semaines.

Un rapport commandé par Yvonne Feri (ps, AG; Po. 16.3407) sur la situation des femmes en exil rend compte d'un état de faits également préoccupant. Selon le centre suisse de compétence pour les droits humains, les prescriptions du droit international ne sont pas respectées en matière de soutien médical, psychologique ou psychiatrique, psychosocial, juridique et matériel. Des lacunes dans l'identification des victimes de violence ou d'exploitations sexuelles en sont la cause, ainsi que le manque d'accès aux offres spécialisées de l'aide aux victimes. Des améliorations sont également nécessaires dans les domaines de l'hébergement, de l'encadrement et de l'accès à la santé pour les femmes demandant l'asile ou réfugiées.

L'initiative populaire pour un **congé paternité** raisonnable, qui exigeait quatre semaines pour les nouveaux pères, a été retirée au profit du contre-projet indirect, qui en

BERICHT
DATUM: 31.12.2019
SOPHIE GUIGNARD

propose deux. Le Conseil national a classé au printemps une initiative parlementaire Romano (pdc, TI; Iv.pa. 10.322) qui demandait un congé payé de deux semaines en cas d'adoption d'un enfant. De même, les parents d'enfants gravement malades ne bénéficieront pas d'un congé rémunéré.

La loi sur les **allocations familiales** (LAFam) a été modifiée. Désormais, l'allocation sera versée dès le début de la formation des enfants, les mères seules au chômage pourront également toucher des allocations familiales et une base légale existe pour l'allocation par la Confédération d'aides financières aux organisations familiales.

Un référendum a été déposé contre l'initiative Reynard visant à punir pénalement les **propos homophobes**. La population se prononcera à ce sujet en février 2020.

Du côté de la **politique migratoire**, l'UDC et l'ASIN ont lancé en juin une nouvelle initiative «pour une immigration modérée (initiative de limitation)» qui vise l'abolition de l'accord sur la libre-circulation des personnes (ALCP). Le Conseil fédéral et le Parlement recommandent de la rejeter, sans y opposer de contre-projet.

L'**intégration** s'est retrouvée au cœur de plusieurs débats, notamment sur la question des coûts qu'elle engendre, des moyens à mettre en place pour éviter la fuite des cerveaux et la pertinence de la création de places de stage pour les jeunes ressortissant de pays en voie de démocratisation. L'UDC a quant à elle défendu deux projets: plafonner l'aide sociale pour les étrangers et étrangères, ainsi qu'appliquer l'initiative sur le renvoi de personnes criminelles aussi aux ressortissant-e-s de l'UE. Les deux ont été rejetés.

En comparaison avec les années précédentes, la **politique d'asile** a occupé une place plus restreinte dans les débats de l'Assemblée fédérale. La question des requérant-e-s d'asile provenant d'Erythrée n'a été l'objet que d'une motion Müller (plr, LU; Mo. 18.3409) qui proposait «une politique d'asile équitable envers les demandeurs d'asile érythréens», à savoir lever le plus d'admissions provisoires qu'il est possible. Elle a été acceptée à une confortable majorité dans les deux chambres. Il a également été question de la détention administrative de personnes mineures. Une initiative parlementaire Mazzone (verts, GE; Iv.pa. 17.486) ainsi qu'une initiative cantonale genevoise (lv.ct. 18.321) demandaient de mettre fin à cette pratique. La première a été refusée et liquidée, le Conseil national doit encore se prononcer sur la seconde.

Le centre pour requérants d'asile récalcitrants des Verrières (NE) a été fermé, faute de pensionnaires. Une initiative parlementaire UDC demandait un retour à l'ancienne mouture du droit d'asile, qui permettait de décréter plus facilement que des requérant-e-s étaient récalcitrants; elle a été refusée par tous les autres partis. Deux autres centres d'asile, à Bâle-Campagne et Berne, ont également été fermés.

Les discussions sur le statut d'admission provisoire se sont également poursuivies, notamment avec l'initiative parlementaire de l'UDC entendant mettre fin temporairement au regroupement familial pour les personnes détenant ce type de permis, à laquelle le Conseil national a refusé de donner suite.

Une motion socialiste qui demandait la mise en place de corridors légaux et sécurisés pour demander l'asile, afin d'éviter les morts en Méditerranée, a été refusée par le Conseil national.

Enfin, une pétition de Solidarité sans Frontières et Amnesty Suisse accompagnant l'initiative parlementaire Mazzone souhaitant mettre fin au délit de solidarité a été déposée à la chancellerie fédérale en décembre. L'initiative sera discutée au Parlement en 2020.

Du côté de la **politique du handicap**, un postulat identique a été déposé quatre fois, par une députée verte et trois députés, socialiste et PDC, pour obtenir une reconnaissance juridique des langues des signes suisses et des mesures concrètes de mise en œuvre pour une pleine participation des personnes sourdes et malentendantes. Le Conseil national l'a adopté en septembre 2019.¹⁵

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 refusés et respectivement retirés.

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 Funicello 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 refusé par le Conseil national.¹⁴

Migrationspolitik

Da einerseits die Hauptthese des 1989 vorgestellten **Strategieberichts** für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der neunziger Jahre, welche unter dem Stichwort der **"ganzheitlichen Migrationspolitik"** eine Vernetzung der Asyl- und Ausländerproblematik vorschlug, in der Vernehmlassung durchwegs auf Ablehnung stiess, andererseits aber die stete Zunahme sowohl der Asylbewerber wie der erwerbstätigen Ausländer zu einer Belastung der gesamten Staatspolitik führt, gab der Bundesrat einen neuen Bericht in Auftrag, dessen Erscheinen sich entgegen der ursprünglichen Absicht über das Jahresende hinaus verzögerte. Zur Ausarbeitung eines solchen Berichts wurde der BR auch durch ein 1989 überwiesenes Postulat der GPK des NR sowie ein vom StR überwiesenes Postulat Weber (Idu, ZH) aufgefordert. Wie verlautete, wird dieser zweite Strategiebericht mehr das Trennende zwischen der Ausländer- und der Flüchtlingspolitik aufzeigen und verstärkt die Probleme miteinbeziehen, die sich aus der Freizügigkeit der Arbeitskräfte im europäischen Binnenmarkt ergeben.¹⁵

BERICHT
DATUM: 10.11.1990
MARIANNE BENTELI

Der **Bestand der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung** betrug am Jahresende 1 260 283 Personen, 46 820 oder 3,9% mehr als vor Jahresfrist. Damit schwächte sich die Zunahme bereits im zweiten aufeinanderfolgenden Jahr leicht ab. Der Anteil an der gesamten Wohnbevölkerung der Schweiz **erhöhte sich von 17,6 auf 18,1%**. 928 555 Personen besaßen eine Niederlassungs- und 331 728 eine Jahresbewilligung. 65% stammten aus EG- und Efta-Staaten, weitere 19% aus ex-Jugoslawien. Ende Dezember lebten zudem 27 913 anerkannte Flüchtlinge in der Schweiz. Die Zunahme um 1177 gegenüber dem Vorjahr erklärt sich aus dem Anstieg positiver Asylentscheide des Bundesamtes für Flüchtlinge. In der Statistik der ausländischen Wohnbevölkerung nicht berücksichtigt sind neben den Saisoniers namentlich die auf rund 30 000 geschätzten internationalen Funktionäre, die etwa 40 000 Asylbewerber

BERICHT
DATUM: 21.01.1994
MARIANNE BENTELI

sowie einige Zehntausende von Personen aus dem ex-jugoslawischen Krisengebiet. Die anhaltende Rezession zeigte bei den Saisoniers und Grenzgängern erneut deutliche Auswirkungen. Ende August, im Zeitpunkt des saisonalen Höchststandes der Beschäftigung, arbeiteten noch 71 800 Saisoniers in der Schweiz, 21 300 oder 22,9% weniger als im Vorjahr. 1991 waren es zum gleichen Zeitpunkt noch 115 900 gewesen. Die Grenzgänger nahmen gegenüber August 1992 um 6% auf 159 700 ab (1991: 182 600).¹⁶

BERICHT
DATUM: 04.12.1995
MARIANNE BENTELI

In Erfüllung mehrerer parlamentarischer Vorstösse erarbeitete der frühere Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge, Peter Arbenz, im Auftrag des Bundesrates einen "**Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik**". Von den möglichen Modellen, welche theoretisch von einer "Festung Schweiz" bis hin zu einer totalen Deregulierung der Einwanderung reichen, erachtete Arbenz das Zwei-Kreise-Modell für Arbeitskräfte und eine mit den anderen europäischen Staaten abgestimmten Asylpolitik als die wohl tragfähigste Variante, wobei er grossen Wert auf die Integration der in der Schweiz lebenden Ausländer und auf die Unterstützung in den Herkunftsländern legte, da damit die Fluchtursachen verringert werden könnten.

In ihren Stellungnahmen zu diesem Bericht waren sich die **Bundesratsparteien** einig, dass die Schweiz mittelfristig eine Migrationspolitik definieren muss, die sowohl eine Ausländer- wie eine Asylpolitik beinhaltet. Während aber die bürgerlichen Parteien keine Einwände gegen ein eigentliches Migrationsgesetz erhoben, hielt die SP an ihrer seit Jahren geäusserten Skepsis gegenüber einem generellen Rahmengesetz fest, da ihrer Ansicht nach Ausländer- und Asylpolitik von ihrem Anspruch und ihrer Aufgabe her grundlegend verschieden sind. Einig waren sich die Parteien im Bestreben, die ausländische Bevölkerung langfristig zu stabilisieren. Fixe Quoten, wie sie eine eingereichte resp. eine lancierte Volksinitiative verlangen – und wie sie die CVP im Vorfeld der eidgenössischen Wahlen in die Diskussion brachte (siehe unten) –, wurden allerdings nicht als taugliches Instrument erachtet.¹⁷

BERICHT
DATUM: 30.08.1996
MARIANNE BENTELI

Die **Eidg. Kommission für Ausländerfragen** (EKA) stellte im August einen **Integrationsbericht** vor, der ein stärkeres Engagement des Bundes und eine glaubwürdige Integrationspolitik verlangt. Die EKA begrüsst den Vorschlag des Bundesrates, bei der Revision der Ausländer- und Asylgesetzgebung die Integrationspolitik gesetzlich zu verankern. Die Assimilation der 1,3 Mio Zugewanderten und der rund 25 000 anerkannten Flüchtlinge werde die Zukunft unseres Landes wesentlich mitbestimmen. Es sei an der Zeit, dass sich Bund, Kantone und Gemeinden solidarisch dieser staats- und gesellschaftspolitischen Herausforderung stellen.

Nach Ansicht der EKA ist die Schweizer Bevölkerung für die Integration der Zuwanderer nicht genügend vorbereitet. Grossen Wert möchte sie deshalb auf eine **verstärkte Information** legen. Weitere Schwerpunkte sind für sie eine **gezielte Ausländerbildung** und ein vielfältiges Angebot zur **gemeinsamen Freizeitgestaltung**. Auch politische Mitsprache gehöre zur gesellschaftlichen Eingliederung, doch seien in diesem Bereich keine raschen Fortschritte zu erwarten. Um den Stellenwert der Integrationspolitik zu erhöhen, regte die EKA unter anderem die Schaffung eines eigenständigen kleinen Bundesamtes oder die Einsetzung eines Beauftragten für Integrationsfragen an.¹⁸

BERICHT
DATUM: 30.12.1997
MARIANNE BENTELI

Der Zuwachs der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung – internationale Funktionäre, Saisoniers, Kurzaufenthalter, Asylbewerber und vorläufig aufgenommene Personen nicht mitgerechnet – nahm im Berichtsjahr weiter ab. Mit 3 212 Personen (0,2%) lag er erneut deutlich unter der Rate des Vorjahres (0,5%). Seit 1990 (5,8%) hat die Zunahme laufend abgenommen. **Der Ausländeranteil** an der ständigen Wohnbevölkerung **stabilisierte sich bei 19%** (wie Vorjahr). Von den 1 340 793 Ausländerinnen und Ausländern besaßen 982 879 (73%) eine Niederlassungs- und 357 914 (27%) eine Jahresbewilligung. Diese Stabilisation ist zum Teil auf die Ausländerpolitik des Bundesrates zurückzuführen, zum Teil aber auch auf die konjunkturelle Entwicklung der vergangenen Jahre. Wohl wichtigster Faktor war einmal mehr die Zahl der Einbürgerungen, die in letzter Zeit stets zwischen 15 000 und 20 000 Fällen pro Jahr betrug.

Die Zahl der in der Schweiz ständig wohnhaften Angehörigen von EU- und Efta-Staaten ist während der letzten Jahre relativ konstant geblieben. Der Zuwachs der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung ist fast ausschliesslich durch die Zunahme der Ausländer mit einem Herkunftsstaat ausserhalb dieses Raumes (namentlich aus ex-

Jugoslawien) zustande gekommen. Am meisten Ausländerinnen und Ausländer stammten nach wie vor aus Italien (342 253; 25,5%), gefolgt von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien (313 463; 23,4%). Den 72 769 eingewanderten Ausländern wurden 64 262 Jahres- und 8507 Niederlassungsbewilligungen ausgestellt.

Ende Dezember wurden 692 751 erwerbstätige Jahresaufenthalter und Niedergelassene gezählt (-2,3% gegenüber 1996), 12 492 Saisoniers (-8,2%) und 142 000 Grenzgänger (-3,3%). Ein Vergleich mit dem Vorjahr zeigt, dass in der Gruppe Handel, Banken, Versicherungen (0,6%) und in Unterricht und Wissenschaft (5,1%) ein zum Teil merklicher Zuwachs zu verzeichnen war. Erhebliche Abnahmen wiesen dagegen das Baugewerbe (-9,0%), die Metall- und Maschinenindustrie (-4,7%) sowie der Bereich Kleider, Wäsche, Schuhe (-11,3%) auf. Ende August, im Zeitpunkt des saisonalen Höchststandes der Beschäftigung, befanden sich lediglich noch rund 31 000 Saisoniers, 31,5% weniger als ein Jahr zuvor in der Schweiz. 1990 hatte ihre Zahl noch gut 120 000 betragen.¹⁹

BERICHT
DATUM: 13.01.1999
MARIANNE BENTELI

Das Bundesamt für Ausländerfragen legte Mitte Januar erstmals einen **Ausländerbericht** vor, der auf Angaben der kantonalen Fremdenpolizeibehörden beruhte. Ziel des Berichtes war, Transparenz zu schaffen sowie die vernetzten Abhängigkeiten und die Grenzen der staatlichen Politik aufzuzeigen. Der Direktor des BFA erklärte dazu, **Steuerungsmöglichkeiten** und Einschränkungen der Zuwanderung seien zwar rasch formuliert, aufgrund nationaler und internationaler Verpflichtungen, aus humanitären Gründen und wegen vitaler Interessen der schweizerischen Wirtschaft aber nicht oder **nur schwer realisierbar**. Fragen des Ausländerbereichs gehörten zu den brisantesten Themen schweizerischer Innen- und Aussenpolitik. Vollzugsschwierigkeiten und Missbräuche lösten in weiten Kreisen der Bevölkerung zunehmend Unmut aus und liessen die Emotionen hochgehen. Deshalb seien klare Informationen und rationale Erklärungen gefragt. Vorrangig müsse das Bemühen sein, Fremdenfeindlichkeit gar nicht erst aufkommen zu lassen. **Missbräuche** des Gastrechts müssten **konsequent bekämpft** werden, denn kleine (kriminelle) Minderheiten könnten negative Einstellungen gegenüber den überwiegend unbescholtenen und rechtschaffenen Ausländerinnen und Ausländern schlechthin auslösen. Der Bericht listete zunehmende Missbräuche namentlich beim Familiennachzug, bei Schein- und Gefälligkeitsehen (siehe unten), den Identifizierungsverfahren, dem Beschwerdewesen und den Härtefallregelungen auf. Dabei wurde festgestellt, dass die Kantone in der fremdenpolizeilichen Praxis in besonderem Mass Probleme mit Personen aus dem früheren Jugoslawien haben.²⁰

BERICHT
DATUM: 18.12.2002
MARIANNE BENTELI

Auf den 1. Juni trat das **bilaterale Abkommen** zwischen der Schweiz und der EU über die schrittweise Einführung der **Personenfreizügigkeit** in Kraft. Fünf Monate später **zog das Bundesamt für Ausländerfragen (BFA) eine erste Bilanz**. Demnach bewegten sich in diesem Zeitraum die Arbeitsgesuche aus der EU im Rahmen der Erwartungen und nur wenig über den vergleichbaren Zahlen des Vorjahres. Gerüchte, wonach sich vor allem Deutsche wegen der schlechten Lage ihrer Wirtschaft und der damit verbundenen hohen Arbeitslosigkeit um Stellen in der Schweiz reissen würden, wurden als substanzlos bezeichnet. In dieser ersten Phase der Wirksamkeit des Abkommens würden Bewilligungen ohnehin nur erteilt, wenn sich für offene Stellen keine inländischen Arbeitskräfte finden liessen. Sprunghaft gestiegen sei hingegen das Interesse von Schweizerinnen und Schweizern an Arbeitsaufenthalten im EU-EFTA-Raum. Präzise Auswanderungszahlen würden zwar nicht erhoben, aber in der BFA-Beratung seien die auf Europa gerichteten Auskunftsbegehren von einem Drittel auf die Hälfte aller Anfragen angestiegen.²¹

BERICHT
DATUM: 18.12.2002
MARIANNE BENTELI

Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) ging in einem Bericht auf die spezifischen Situation der **Migrationsfamilien** ein und wies darauf hin, dass die Situation von Migrantinnen und Migranten zahlreiche psychosoziale und rechtliche Probleme aufweist, die sich oft potenzieren, wenn es sich um ganze Familien handelt. Ein Katalog von konkreten Empfehlungen soll gemäss EKFF dazu führen, dass die Aufnahmegesellschaft auf die integrativen Ressourcen dieser Familien abstellt, statt nur Defizite zu sehen.²²

BERICHT
DATUM: 30.06.2004
MARIANNE BENTELI

Im Januar des Berichtsjahres erteilte der neue Vorsteher des EJPD, Bundesrat Blocher, den Auftrag, den Ist-Zustand im Bereich der **illegalen Migration** zu erheben sowie erste Massnahmen vorzuschlagen. Der Bericht wurde vom IMES, dem BFF, dem Bundesamt für Polizei sowie dem Grenzwachtkorps erstellt und Ende Juni publiziert. Ausgehend von der Schätzung, dass zwischen 30 000 und 50 000 Illegale in der Schweiz leben, wurden vier Bereiche als besonders problematisch erachtet, nämlich Kriminalität, Schwarzarbeit, Asylbereich sowie Vollzug im Inland und bei der internationalen Zusammenarbeit. Als Massnahmen wurden verstärkte Personenkontrollen an den Grenzen vorgeschlagen, eine Vereinheitlichung der kantonalen Praxis beim Vollzug des Asyl- und des Ausländergesetzes, Programme zur Kriminalitäts- und Gewaltbekämpfung als Schwerpunkt der Integrationsförderung des Bundes, Aufnahme biometrischer Daten in Reisedokumente, Verbesserung der polizeilichen Kriminalstatistik, verstärkte Terrorbekämpfung durch präventive Kontrollen und Überwachung sowie Vollzug von Strafen im Herkunftsland.²³

BERICHT
DATUM: 21.02.2007
MARIANNE BENTELI

Im Jahr 2006 ist die Zahl der ausländischen Erwerbstätigen in der Schweiz so stark angestiegen wie seit fünf Jahren nicht mehr. Mitte 2006 waren rund **850'000 Personen** aus dem Ausland in der Schweiz **erwerbstätig**, was gegenüber dem Vorjahr einen Anstieg von 2,4% bedeutet. Damit hatte jede fünfte erwerbstätige Person in der Schweiz einen ausländischen Pass – und darin sind Grenzgänger, Kurzaufenthalter und Asylbewerber noch nicht einmal eingeschlossen. Besonders deutlich zugenommen hat dabei die Zahl der deutschen (+10,6%) und portugiesischen (+7,4%) Beschäftigten. Der grösste Teil der arbeitenden Ausländer in der Schweiz stammt aus einem EU- oder EFTA-Mitgliedsland. Das zahlenmässig grösste Kontingent stellen nach wie vor Italien und der westliche Balkan (zusammen knapp 20%), gefolgt von Deutschland und Portugal. Über zwei Drittel der Immigranten können sich über einen **hohen Ausbildungsstand** ausweisen. In den letzten 10 Jahren haben 76% der Einwanderer in die Schweiz eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe absolviert. Noch viel ausgeprägter gilt dies für die Neuankommlinge aus Nord- und Westeuropa. Von ihnen haben 94% eine nachobligatorische Ausbildung hinter sich. Sie arbeiten deshalb auch zu 48% in hoch qualifizierten Berufen (Akademiker, Kaderfunktionen), gegenüber lediglich 25% unter der schweizerischen Bevölkerung. Bei den Deutschen in der Schweiz sind es sogar über die Hälfte, nämlich 52%. Neben dem Kriterium Herkunftsregion zeigen sich auch markante Unterschiede im Ausbildungsniveau beim Vergleich hinsichtlich des Zeitpunkts der Einwanderung: Während von den in den letzten 10 Jahren eingewanderten Ausländern drei Viertel eine nachobligatorische Ausbildung abgeschlossen haben, sind es bei denjenigen, die schon länger als ein Jahrzehnt in der Schweiz leben und arbeiten, nur 55%.²⁴

BERICHT
DATUM: 21.01.2009
ANDREA MOSIMANN

Im Juni wurde ein Bericht der Tripartiten Agglomerationskonferenz zur **Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik** veröffentlicht. Die Projektgruppe, in der die Konferenz der Kantonsregierungen, das Bundesamt für Migration und die Städteinitiative Sozialpolitik vertreten waren, formulierte in ihrem Papier neun Handlungsempfehlungen, welche dazu beitragen sollen, bestehende Integrationsinstrumente in den Gemeinden und Kantonen auszubauen. Unter anderem schlug sie vor, ein verbindliches System der Erstbegrüssung und Erstinformation für Neuzugewanderte zu schaffen, die interkulturelle Vermittlung auszubauen und mehr Sprachkurse anzubieten. Von einem nationalen Integrationsgesetz – wie es die FDP schon lange fordert – riet sie dagegen ab. Die von der Projektgruppe vorgeschlagenen Massnahmen würden jährlich rund 130 Mio Fr. kosten, was einen Anstieg der staatlichen Ausgaben für die Integration von bisher 45 auf 175 Mio Fr. zur Folge hätte.²⁵

BERICHT
DATUM: 13.02.2012
EMILIA PASQUIER

En février, la commission fédérale pour les questions de migration (CFM) a rendu son **rapport de consultation relatif à la révision partielle de la loi sur les étrangers**. La commission a premièrement salué la volonté du Gouvernement de mieux ancrer le principe d'intégration dans la loi. Elle propose d'ailleurs que les étrangers bien intégrés aient droit à une autorisation d'établissement après 10 ans. Elle n'a cependant pas soutenu l'idée de contrôler l'intégration des migrants qui souhaitent prolonger leur autorisation de séjour, ceci un an déjà après leur arrivée. La commission a également refusé d'utiliser les conventions d'intégration comme sanctions envers les étrangers. Elle préfère renforcer l'encouragement et élargir les possibilités de réussir une bonne intégration. La commission a néanmoins reconnu nécessaire d'introduire des conventions d'intégration avec les personnes admises provisoirement afin d'améliorer

leur intégration. Finalement, elle a refusé d'obliger les migrants à suivre des cours de langue, mais a souhaité, ici aussi, un élargissement de l'offre en matière de cours de langue et d'intégration.²⁶

BERICHT
DATUM: 03.12.2019
SOPHIE GUIGNARD

La CdG-CE s'intéresse depuis 2016 à l'**IMZ**, la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale, mise en place en 2011. Dans un premier **rapport de la CdG-CE**, publié en 2016, certaines faiblesses et lacunes ont été pointées du doigt, notamment au niveau de la coopération entre les départements. Suite à ce rapport, une convention de coopération en matière de migration internationale a été signée entre le DFJP et le DFAE. La CdG-CE a demandé pour quelle raison le DEFR n'était pas inclus dans cet accord. La commission a alors mis sur place une série d'auditions de collaborateurs et collaboratrices des trois départements, qui ont révélé que certaines lacunes étaient déjà en voie d'amélioration. En 2018, une évaluation externe de la stratégie de gestion intégrée des frontières a pourtant remis en lumière les lacunes structurelles de l'IMZ. La CdG-CE a alors effectué de nouvelles auditions en **2019**, qui révèlent que le SECO est encore peu intégré à la structure interdépartementale. Le Conseil fédéral n'étant pas de cet avis, il a annoncé ne pas entreprendre d'améliorations structurelles, mais travailler uniquement sur quelques points. La CdG-CE a alors affirmé dans son rapport 2019 qu'elle clôt le dossier, pour le reprendre à moyen terme.²⁷

Asylpolitik

BERICHT
DATUM: 31.12.1989
MARIANNE BENTELI

Obgleich das Modell einer koordinierten Migrationspolitik praktisch einhellig auf Ablehnung stiess, wurden andere Ansätze und Vorschläge des Strategieberichts – die zeitliche Straffung des Verfahrens, die Schaffung eines personell aufgestockten Bundesamtes für Flüchtlingsfragen, ein schärferes Vorgehen gegen das Schlepperunwesen, das weiterhin praktizierte Individualverfahren und die Verbesserung der Rückkehrhilfe – positiv vermerkt. Allgemein begrüsst wurde auch, dass der Strategiebericht durch eine **Untersuchung der Fluchtursachen** und der diesbezüglich möglichen Hilfsmassnahmen in den Flucht- oder aussereuropäischen Erstasylländern eingeleitet wurde. Nach Ansicht der linken, kirchlichen, humanitären und entwicklungspolitischen Organisationen war die Analyse allerdings zu wenig fundiert. Sie argumentierten, wirtschaftspolitische, menschenrechtsverletzende und kriegerische Fluchtgründe würden zu wenig berücksichtigt und die – zu vage formulierten – Änderungsvorschläge zur schweizerischen Aussen- und Aussenhandelspolitik stünden in keinem Verhältnis zu den Feststellungen über die Fluchtursachen,²⁸

BERICHT
DATUM: 16.05.1991
MARIANNE BENTELI

Im Mai stellte der Bundesrat einen neuen Bericht zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vor. Anders als der Strategiebericht zwei Jahre zuvor entstand dieser nicht mehr unter Federführung des Bundesamtes für Flüchtlinge (BFF), sondern unter jener des Biga. Im Vordergrund stehen denn auch mehr arbeitsmarktorientierte Fragestellungen. Hauptpunkt der mittelfristigen Ausländer- und Asylpolitik sei es, so führte Bundesrat Koller an der Pressekonferenz aus, eine **EWR-konforme Ausländerpolitik** zu definieren. Nach dem Willen des Bundesrat soll inskünftig ein **Drei-Kreise-Modell** zum Zug kommen. Der innere Kreis umfasst die EG- und Efta-Staaten. Deren Bürger sollen schrittweise keinen ausländer- oder beschäftigungspolitischen Beschränkungen mehr unterliegen, sowie dies ab 1993 auch im Rahmen des geplanten EWR vorgesehen ist. Im zweiten Kreis des Modells befinden sich einerseits die traditionellen Rekrutierungsländer ausserhalb des EG- und Efta-Raumes, in denen bisher weniger qualifizierte Arbeitskräfte angeworben wurden. Konkret war damit Jugoslawien gemeint. Bürger dieser Staaten sollen nur noch als Saisoniers oder Jahresaufenthalter in unserem Land arbeiten können, wenn die Reserven aus dem inneren Kreis erschöpft sind. Dem zweite Kreis ordnete der Bundesrat andererseits alle jene Länder zu, mit denen die Schweiz enge kulturelle Beziehungen unterhält (Nordamerika, eventuell auch Australien, Neuseeland und die Länder Ost- und Südosteuropas). Hier erhofft sich der Bundesrat eine vermehrte Rekrutierung von hochqualifizierten Arbeitskräften. Für die Staaten des zweiten Kreises wird aber ein strenger politischer Massstab angelegt: sie müssen demokratisch regiert sein und die Menschenrechte beachten, asylrechtlich also zu den "safe countries" zählen. Zum dritten Kreis werden alle übrigen Länder gerechnet; dort würden grundsätzlich keine Arbeitskräfte rekrutiert. Ausnahmen für vorübergehende Aufenthalte von Spezialisten sollen indessen möglich sein. Ansonsten

wird für Menschen des äussersten Kreises die Schweiz höchstensfalls Asylland bleiben. Im Bereich der Asylpolitik setzte der Bundesrat zwei Schwerpunkte. Einerseits will er inskünftig vermehrt dazu beitragen, die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den Herkunftsländern zu verbessern, um die Ursachen der Auswanderung zu beseitigen. Andererseits strebt er eine immer engere Zusammenarbeit mit den anderen europäischen Aufnahmestaaten an (Erstasylabkommen, Harmonisierung des Asylrechts, Datenaustausch). Zudem bekräftigte er erneut seinen Willen, die durch die dritte Asylgesetzrevision geschaffenen Möglichkeiten der Verfahrensbeschleunigung möglichst voll auszuschöpfen.²⁹

BERICHT
DATUM: 06.09.1991
MARIANNE BENTELI

Wie die im Anschluss an die **Nationalratswahlen** durchgeführte Vox-Analyse zeigte, spielte auch hier die **Asylfrage eine mobilisierende Rolle**. Für einen Viertel der Wählenden war sie das entscheidende Thema; Fragen wie europäische Integration oder Umweltschutz blieben dahinter zurück. Die Auto-Partei, die grosse Gewinnerin dieser Wahlen, nutzte die fremdenfeindliche Stimmung gemäss der Vox-Analyse am besten. Aber auch bei der SVP war die Asylfrage der eigentliche Renner: mit Gewinnen in der Agglomeration Zürich und in den Mittelschichten glich die Partei so die leichten Rückgänge in ihrer traditionellen Wählerschaft aus. CVP und SP hatten dafür plädiert, die Asylpolitik möglichst aus dem Wahlkampf herauszuhalten, um den latenten Fremdenhass nicht weiter zu schüren.³⁰

BERICHT
DATUM: 31.12.1991
MARIANNE BENTELI

Die **Anzahl der neu eingereichten Asylgesuche betrug im Berichtsjahr 41 629**, 16% mehr als im Vorjahr, womit sich der Anstieg gegenüber früheren Jahren (1989: +46%; 1990: +47%) deutlich verflacht hat. Ab Mitte Jahr war die Zahl der Asylgesuche erstmals seit Jahren rückläufig. Die Anerkennungsquote sank auf 3%. Obgleich nur 1158 Menschen Asyl gewährt wurde, erhielten 14 029 eine Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen und 168 wurden vorläufig aufgenommen. Über den Verbleib von rund 14 000 abgewiesenen Asylbewerber liegen keine Angaben vor, wobei die Behörden aber davon ausgehen, dass sie sich in den allermeisten Fällen nicht mehr in der Schweiz aufhalten. Die von den Bundesbehörden publizierten Zahlen werden von der Linken und den Hilfswerken immer wieder kritisiert. Da gewisse Bevölkerungsgruppen aus Gründen der kollektiven Bedrohung nicht zurückgeschafft werden können, entstehe angesichts der ständig sinkenden Anerkennungsquote der Anschein, die rechtlich abgewiesenen, faktisch aber doch präsenten Asylbewerber befänden sich missbräuchlicherweise in der Schweiz.³¹

BERICHT
DATUM: 14.03.1992
MARIANNE BENTELI

Eine Arbeitsgruppe der Regierungsparteien unter Nationalrat Engler (cvp, Al) machte für die **Verzögerungen bei der Erledigung von hängigen Asylgesuchen primär die Kantone verantwortlich**, welche – mit Ausnahme von Uri – die vorgeschriebene Frist für die Erstbefragung (20 Tage) nicht einhielten. Die Arbeitsgruppe schlug vor, der Bund solle den säumigen Kantonen – unter ihnen Wallis mit 138 Tagen einsamer Spitzenreiter – die Fürsorgebeiträge streichen. Angesichts der Stimmung in der Bevölkerung hielt es die Arbeitsgruppe für wichtig, dass die Asylverfahren wenn immer möglich innert sechs Monaten abgeschlossen werden. Obgleich sie darauf hinwies, dass dies nicht möglich sei, wenn die Asylbewerber alle ordentlichen und ausserordentlichen Rechtsmittel ausschöpften, sah sie dennoch keinen Anlass für eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen. Zusätzlich zu einem schnelleren Tempo in den Kantonen ortete die Gruppe weitere Möglichkeiten einer allgemeinen Beschleunigung bei der vorrangigen Behandlung neuer Gesuche oder bei der konsequenten Anwendung der Nichteintretensentscheide im Falle von "safe countries".³²

BERICHT
DATUM: 13.02.1993
MARIANNE BENTELI

Bei den neuen Gesuchstellern waren Bürgerinnen und Bürger von **Ex-Jugoslawien** mit 6300 Personen oder 35% am stärksten vertreten. Die nächstgrössten Anteile stellten Tamilen (2800 oder 16%) und türkische Staatsangehörige (1800 oder 10%). 1100 oder 6% stammten aus Somalia. Erstmals seit Jahren stieg die durchschnittliche Anerkennungsquote wieder an (4,5% gegenüber 3,0% im Vorjahr). Von den Asylbewerbern aus dem ehemaligen Jugoslawien erhielten 4,4% Asyl (Vorjahr 2,1 %), während bei den Tamilen die Anerkennungsquote von 3,5 auf 1,9% sank. Von den Asylsuchenden aus der Türkei wurden 12,1% als Flüchtlinge anerkannt (Vorjahr 7,2%).³³

BERICHT
DATUM: 15.01.1994
MARIANNE BENTELI

Der **Bosnienkrieg** und die Spannungen in der serbischen Provinz **Kosovo** hinterliessen deutliche Spuren in der Asylstatistik 1993. Fast die Hälfte der **24 739 neuen Gesuchsteller** – was gegenüber dem Vorjahr einer Zunahme um 38% entspricht – kam aus dem ehemaligen Jugoslawien, und die durchschnittliche Anerkennungsquote stieg namentlich wegen des hohen Anteils von Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina von 4,5 auf 14,7%. 27,8% der Asylbewerber kamen aus dem Kriegsgebiet in Bosnien, 21,2% aus Restjugoslawien, vor allem aus dem Kosovo. An dritter Stelle standen die Somalier mit 9,3%, gefolgt von den Albanern mit 8,1 %. Deutlich weniger zahlreich als in früheren Jahren waren die Asylbewerber aus Sri Lanka (7,0%) und der Türkei (4,4%). 46,7% der Asylgesuche von Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina wurde entsprochen; für Restjugoslawien lag diese Quote bei 6,8%. Der Anteil der anerkannten Flüchtlinge aus der Türkei stieg von 12,1 auf 26,1% ebenfalls stark an.

Das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) fällte 1993 rund ein **Fünftel weniger Entscheide als im Vorjahr**, und zwar noch knapp 29 700. Als Gründe für den Rückgang nannte der seit dem 1. Juli des Berichtsjahres amtierende BFF-Direktor Urs Scheidegger den Abbau von 50 Stellen und die vermehrte Behandlung älterer, arbeitsintensiverer Asylgesuche. Der Pendenzenberg konnte dennoch um 3900 auf 27 800 Dossiers abgebaut werden.³⁴

BERICHT
DATUM: 15.09.1994
MARIANNE BENTELI

Die **Geschäftsprüfungskommission** (GPK) des Nationalrates legte ihren **Inspektionsbericht** zum Vollzug im Flüchtlingsbereich vor und erteilte dabei Bund, Kantonen und Hilfswerken insgesamt gute Noten. Die GPK ortete allerdings zwei Differenzen zwischen ihr und dem BFF. Sie kritisierte die Praxis des Amtes, **Asylsuchende ohne Identitätspapiere** bei den Empfangszentren zurückzuweisen mit dem Auftrag, einen Ausweis zu beschaffen, da nicht in allen Fällen erwiesen sei, dass die Ausweise in betrügerischer Absicht vernichtet oder versteckt worden seien, weshalb mit diesem Vorgehen durchaus auch völkerrechtswidrige Zustände geschaffen werden könnten. Sie schlug vor, die Flüchtlinge jeweils vorläufig in eine Unterkunft aufzunehmen. Die zweite Differenz betraf die **Einschätzung der Gefahren in den Herkunftsländern**. Hier sollten die Behörden die Erfahrung und das Wissen der Hilfswerke vermehrt einbeziehen. Generell empfahl die GPK dem Bundesrat, die Kapazitäten im Asylwesen trotz Sparmassnahmen nicht weiter zu reduzieren und die gegenwärtige Entspannung im Asylbereich zur Vorbereitung auf neue Flüchtlingsströme zu nutzen.³⁵

BERICHT
DATUM: 27.10.1994
MARIANNE BENTELI

In seiner Stellungnahme zum Bericht stellte sich der **Bundesrat** in den beiden Differenzpunkten vollumfänglich **hinter die Praxis des BFF**. In der Frage der Asylsuchenden ohne Ausweis-papiere vertrat er die Ansicht, die Lösung der GPK würde nicht nur zu einem beachtlichen Mehraufwand, sondern auch zu langwierigeren Verfahren führen. Zudem würden die Wegweisungen erheblich erschwert. Zum Einbezug der Hilfswerke bei der Lagebeurteilung in den Herkunftsländern meinte er, die Flüchtlingsorganisationen seien bereits heute in diesem Bereich zur Mitarbeit aufgefordert. Die Diskussionen würden sich aber in der Regel nicht um die jeweilige Lage in bestimmten Gebieten drehen, sondern um die Konsequenzen, die daraus zu ziehen seien. Hier den Hilfswerken ein Mitspracherecht einzuräumen, würde zu einer Vermischung der Verantwortlichkeiten in der Asylpolitik und letztlich zu einer Schwächung der Legitimität des heutigen Asylverfahrens führen.³⁶

BERICHT
DATUM: 17.01.1995
MARIANNE BENTELI

Im Vergleich zum Vorjahr ging die **Zahl der Asylgesuche** um 8605 oder 34,8% auf 16 134 **zurück**. Trotzdem erhöhte sich der Gesamtbestand der Flüchtlinge, die sich aufgrund der Asyl- oder Ausländergesetzgebung in der Schweiz aufhalten, im Laufe des Berichtsjahres um 3021. Ende Jahr betrug er 121 342 Personen, nämlich 27 426 anerkannte Flüchtlinge, 23 690 Asylsuchende mit kantonalen fremdenpolizeilichen Bewilligungen aus humanitären Gründen, 24 936 vorläufig Aufgenommene und 15 695 abgewiesene Asylbewerber, für die der Wegweisungsvollzug noch nicht möglich war, sowie knapp 30 000 Personen mit laufendem Verfahren. Ein Viertel der neuen Gesuchsteller stammte aus Restjugoslawien (v.a Kosovo), 20,7% aus Bosnien-Herzegowina, 9,2% aus Sri Lanka und je 6,6% aus der Türkei und Angola sowie 5,5% aus Somalia.

1994 erhielten 2937 Asylbewerber (1993: 1831) einen positiven Anerkennungsbescheid, während für 20 557 Personen (22 255) das Verfahren mit einer Gesuchsabweisung endete. Damit ergibt sich in erster Instanz eine **Anerkennungsquote von 18,2%** (14,7%). Am höchsten lag diese mit 47,1% (26,1%) bei der türkischen Bevölkerung (Kurden), gefolgt von Asylbewerbern aus Bosnien-Herzegowina mit 22,7% (46,7%) und

Restjugoslawien mit 8,9% (6,8%). Im Berichtsjahr reisten 2346 Gesuchssteller freiwillig aus, 1588 Personen wurden nach negativem Bescheid in ihre Heimatstaaten und 267 in Drittländer weggewiesen. Über den Verbleib von 8601 Personen konnte das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) keine gesicherte Aussage machen.³⁷

BERICHT
DATUM: 11.11.1995
MARIANNE BENTELI

In der Vernehmlassung zum Arbenz-Bericht über eine schweizerische Migrationspolitik sprach sich die FDP dafür aus, die Schweiz solle sich für eine "Anpassung" der Genfer Flüchtlingskonvention einsetzen. Ihrer Ansicht nach ist das Prinzip des **Non-refoulement** nicht mehr zeitgemäss, weil es dem Missbrauch des Asylverfahrens bzw. den gewandelten Motiven vieler Asylbewerber nicht mehr gerecht werde. Eine Aufkündigung der Konvention, wie sie die Volksinitiative der SD verlangt, kommt für die FDP aber nicht in Frage.³⁸

BERICHT
DATUM: 31.12.1995
MARIANNE BENTELI

Ein im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates erstelltes externes Gutachten erhob **schwere Vorwürfe gegen die Asylrekurskommission (ARK)**. Im Gutachten war nicht nur von einzelnen Verfehlungen, sondern auch von grundsätzlichen Mängeln die Rede. So wurden offensichtlich Gesuche um unentgeltliche Rechtspflege ohne Begründung abgelehnt, was laut dem Gutachten einer "Rechtsverweigerung" gleichkommt. Erstaunlich erschien dem Gutachter auch die hohe Zahl von einzelrichterlichen Verfahren. Der Rechtsexperte hielt es für schwer vorstellbar, dass nur jeder zehnte Beschwerdeführer etwas vorzubringen haben soll, das einer genaueren Abklärung durch ein Gremium mit mehreren Richtern bedarf. Als problematisch wurde zudem eingeschätzt, dass die ARK-Richter kaum Zeugen einvernehmen und die Urteilsbegründung häufig auf das erstinstanzliche Urteil verweist.³⁹

BERICHT
DATUM: 04.01.1996
MARIANNE BENTELI

Nach einem starken Rückgang im Vorjahr **stieg die Zahl der neuen Asylgesuche** 1995 wieder **um 5,5%** auf 17 021. Ausschlaggebend für diese Entwicklung war die Zunahme von Gesuchen aus **Restjugoslawien**. Im Berichtsjahr wurden 5491 Asylgesuche aus Serbien oder Montenegro gestellt gegenüber 4424 im Vorjahr. Zugelegt hat ebenfalls die Zahl der Asylbewerber aus Bosnien, und zwar um 5,7% auf 3534 Personen. Prozentual am stärksten gestiegen sind die Asylgesuche von Menschen aus der Türkei (+21%), während die Gesuche von Tamilen um fast 30% zurückgingen. Mit 14,9% erreichte die **Anerkennungsquote den höchsten Stand seit zehn Jahren**.⁴⁰

BERICHT
DATUM: 15.01.1999
MARIANNE BENTELI

Noch **nie** wurden in der Schweiz **derart viele Asylgesuche eingereicht** wie im Berichtsjahr, nämlich 46 068; das waren 11,5% mehr als im Vorjahr (41 302). Auffallend dabei war die **schwankende Entwicklung mit einer starken Zunahme im Sommer und einer raschen Abnahme danach**. Während im Juni 9580 Asylgesuche gestellt wurden, waren es im Dezember nur noch 1489, die tiefste Zahl seit Februar 1997. Neben der Krisenregion ex-Jugoslawien war der Irak das wichtigste Herkunftsland, gefolgt von Sri Lanka, der Türkei und Albanien. An Bedeutung zugenommen haben die ehemaligen GUS-Staaten. Lediglich 2050 Asylbewerber wurden als Flüchtlinge anerkannt, mit 5,7% aller Fälle deutlich weniger als im Vorjahr (9,5%). Die tiefe Quote erklärt sich mit den vor der kollektiven Schutzgewährung eingereichten Gesuchen von Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien, v.a. aus dem Kosovo, welche durch die vorläufige Aufnahme sistiert wurden. 44% der Gesuchsteller aus der Türkei und 39% aus dem Irak erhielten hingegen politisches Asyl. Von den total rund 46 000 Asylgesuchen wurden 41 289 in den offiziellen Empfangszentren Kreuzlingen (TG), Chiasso (TI), Genf und Basel sowie im Transitzentrum Altstätten (SG) eingereicht. Irgendwo an der Landesgrenze deponierten 1434 Personen ihre Einreisegesuche, und weitere 841 Asylanträge gingen bei den schweizerischen Auslandsvertretungen (Botschaften und Konsulate) ein. Diese Zahlen belegen den massiven Rückgang der illegalen Einreisen über die „grüne Grenze“.

1999 war aber auch ein **Rekordjahr bei den Ausreisen**. 31 154 Personen verliessen die Schweiz, sei es durch „Untertauchen“, freiwillige Rückkehr, Zwangsrückschaffung oder geordnete Ausreise in ein Drittland. Der Anteil der Untergetauchten lag mit 40% deutlich unter jenem der Vorjahre (zwei Drittel), und die Behörden gingen bei der Mehrzahl von ihnen davon aus, dass sie tatsächlich die Schweiz verlassen haben. Mit der Beruhigung der Lage im **Kosovo** nahmen die freiwilligen Ausreisen sprunghaft zu. Allein im Rahmen des Rückkehr-Sonderprogrammes mit abgestuften finanziellen Leistungen

zur Wiedereingliederung in der alten Heimat (siehe unten) reisten bis Ende Jahr insgesamt 15 830 Personen freiwillig in den Balkan zurück. Ziel des Bundesrates ist, dass bis Fröhsommer 2000 die überwiegende Mehrheit der Kosovaren ausreist.⁴¹

BERICHT
DATUM: 19.01.2001
MARIANNE BENTELI

Im Berichtsjahr stellten 20 633 Personen ein **Asylgesuch** in der Schweiz. Das sind 3022 Personen resp. **17,2% mehr als 2000** – aber nur halb so viele wie während der Kriege in Bosnien (1990/91) und in Kosovo (1998/99). Die meisten Gesuche stammten wie in den Vorjahren von Personen aus **Jugoslawien** (16,6%), der **Türkei** (9,5%) sowie **Bosnien und Herzegowina** (6%). Die Anerkennungsquote lag bei Asylbewerbern aus der Türkei (34%) und dem Irak (29%) weit über dem Durchschnitt von 12%. Zu den 2253 positiv entschiedenen Asylgesuchen kamen 8922 vorläufige Aufnahmen, zum Teil noch im Rahmen der „humanitären Aktion 2000“ für Asylsuchende aus der Zeit vor 1993. Insgesamt erhielten 11 012 Personen aus dem Asylbereich eine ausländerrechtliche Bewilligung. Erneut waren die „unkontrollierten“ Ausreisen (8725) viel häufiger als die pflichtgemässen (3415) und die Rückführungen (2275). Ein Teil der „Untergetauchten“ dürfte als „sans-papiers“ in der Schweiz geblieben sein.⁴²

BERICHT
DATUM: 06.11.2001
MARIANNE BENTELI

Basierend auf einem von ihm bei der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) in Auftrag gegebenen Bericht und den darin gemachten Empfehlungen will das BFF im Bereich der **anerkannten Flüchtlinge** auf **verstärkte Integrationsbemühungen** setzen. Im Vordergrund stehen die Sprachförderung und die Eingliederung in den Arbeitsmarkt, wobei vor allem auf die Selbstverantwortung und Eigeninitiative der Betroffenen gesetzt werden soll. Angestrebt wird, dass die Flüchtlinge ihre mitgebrachten Erfahrungen und Qualifikationen nutzen und ausbauen können, um die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu durchbrechen. Besonderes Gewicht will das BFF auf den Umgang mit traumatisierten und psychisch kranken Flüchtlingen sowie mit Frauen legen, deren spezifische Situation bisher zu wenig Beachtung gefunden habe.⁴³

BERICHT
DATUM: 01.02.2002
MARIANNE BENTELI

Das BFF trat für eine **Öffnung des Arbeitsmarkts** für Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene ein. Zwei von ihr eingeholte Studien zeigten nämlich, dass für die Wahl der Schweiz als Asylland die Situation auf dem Arbeitsmarkt nicht von primärer Bedeutung ist, sondern vielmehr die sozialen Netze zwischen Grossfamilien und Nationalitäten. Trotz stark schwankender Asylbewerberzahlen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre sei die Zahl der erwerbstätigen Asylbewerber und vorläufig Aufgenommenen mit rund 15 000 stabil geblieben, was zeige, dass nicht die Zahl der Asylsuchenden, sondern die Nachfrage nach Arbeitskräften dafür bestimmend sei, ob sie erwerbstätig werden oder nicht. Das Gewicht dieser Arbeitskräfte sei gesamtwirtschaftlich marginal, habe für gewisse Branchen (Gastwirtschaft, Bau, Reinigungsbetriebe) aber durchaus eine Bedeutung. Da die Asylsuchenden fast ausnahmslos auf den untersten Hierarchiestufen arbeiten, könne von einer Konkurrenzierung der einheimischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keine Rede sein. Die Integration in den Arbeitsmarkt beuge sozialen Spannungen vor, wie sie durch lange Untätigkeit droht, und sie helfe, Fürsorgekosten in der Höhe von 400 bis 500 Mio Fr. jährlich einzusparen, was rund der Hälfte des BFF-Budgets entspricht. Die meisten Asylbewerber und vorläufig Aufgenommenen finden ohnehin erst nach rund zwei Jahren Aufenthalt in der Schweiz eine Arbeitsstelle. Aus diesen Gründen haben gemäss BFF die geltenden Arbeitsverbote (drei Monate für Asylsuchende, sechs Monate für vorläufig Aufgenommene) kaum Auswirkungen.⁴⁴

BERICHT
DATUM: 15.01.2003
MARIANNE BENTELI

2002 wurden 26,6% mehr Asylgesuche gestellt als im Vorjahr, doch blieb der Gesamtbestand der Personen im Asylbereich mit knapp 94 000 Personen praktisch stabil (+0,4%). Insgesamt **26 125 Personen** ersuchten neu um Asyl. Mehr als ein Drittel von ihnen stammte aus dem Balkan, der Türkei und Irak. 13 400 Personen mit negativem Entscheid konnten nicht ausgewiesen werden. Das waren etwas mehr als im Vorjahr, aber deutlich weniger als im Zehnjahresvergleich. 40% der Personen mit pendentem Wegweisungsvollzug stammten aus afrikanischen Staaten. Bis Mitte Jahr stellten monatlich 250 Personen aus **Westafrika** Asylgesuche, ab August reduzierte sich die Zahl der Neuzugänge auf 150 pro Monat. Dieser Rückgang wurde vom BFF auf das neue Schnellverfahren an den vier Grenzempfangsstellen zurückgeführt. Von August bis Dezember wurden auf diese Weise 2243 Gesuche in erster Instanz entschieden; die Verfahren dauerten durchschnittlich nur sieben Tage.⁴⁵

BERICHT
DATUM: 17.01.2004
MARIANNE BENTELI

Nachdem die **Zahl der Asylgesuche** in den Jahren 2000-2002 ständig gestiegen war, **sank** sie im Berichtsjahr **um rund 20 Prozent**. Insgesamt wurden 20 806 Asylgesuche eingereicht, 5319 weniger als im Vorjahr. 1638 Gesuchsteller erhielten Asyl. Die Anerkennungsquote sank damit auf durchschnittlich 6,8% (2002: 8%). Am meisten Asylbewerber kamen auch 2003 aus Serbien und Montenegro, gefolgt von der Türkei und dem Irak. Aus den westafrikanischen Staaten, die zum Teil 2002 noch starke Zunahmen verzeichnet hatten, gingen die Gesuchszahlen wieder zurück, dafür nahmen Gesuchsteller aus der ehemaligen Sowjetunion (v.a. Russland und Georgien) stark zu. Auf 7818 Asylgesuche trat das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) gar nicht erst ein, da sie offensichtlich unbegründet waren. Im Dezember waren im gesamten Asylbereich 90 468 Personen registriert, gut 3000 weniger als ein Jahr zuvor.⁴⁶

BERICHT
DATUM: 22.01.2005
MARIANNE BENTELI

Wie überall in Westeuropa zu beobachten, ging auch in der Schweiz die Zahl der Asylgesuche gegenüber dem Vorjahr markant zurück (-32,3%). Mit 14 248 Neuzugängen wurde die **tiefste Zahl seit 1987** erreicht. Die meisten Gesuche stellten Staatsangehörige aus Serbien und Montenegro, gefolgt von jenen aus der Türkei, Georgien, Irak und Bulgarien. Der Bestand der Personen im Asylprozess (Personen im Verfahrens- oder Vollzugprozess und vorläufig Aufgenommene) betrug Ende Dezember rund 55 000 Personen. Die Anerkennungsquote lag bei 9,2% (Vorjahr 6,7%). 19 730 Personen verliessen den Asylbereich, 3134 nach einem Nichteintretensentscheid. Mit je rund 3000 hielt sich die Zahl der freiwilligen Ausreisen und der Rückführungen die Waage. Über 10 000 Personen tauchten unter.⁴⁷

BERICHT
DATUM: 22.03.2005
MAGDALENA BERNATH

Gemäss einem Bericht des UNHCR hat sich die **Zahl der Asylgesuche** seit 2001 **in den Industriestaaten halbiert**. Mit 336'000 Asylanfragen im Jahr 2005 in 38 Industriestaaten, für die Daten über längere Erfassungszeiträume zur Verfügung stehen, wurde der niedrigste Stand seit 1987 ermittelt. In der Schweiz ging die Zahl der neuen Asylgesuche mit 10'061 Neuzugängen im Vergleich zum Vorjahr stark zurück, und zwar um 29,4%. Die meisten Gesuche stellten Staatsangehörige aus Serbien und Montenegro, gefolgt von jenen aus der Türkei, Somalia, Irak und Bulgarien. Der Bestand der Personen im Asylprozess (Personen im Verfahrens- oder Vollzugsprozess und vorläufig Aufgenommene) betrug Ende Dezember rund 48'000 Personen (-12,5%). Die Anerkennungsquote lag bei 13,6% (Vorjahr 9,2%). 13'879 Personen verliessen den Asylbereich, 3836 nach einem Nichteintretensentscheid. 1745 sind freiwillig ausgereist, 1281 wurden in ihren Heimat- bzw. einen Drittstaat zurückgeführt, 6000 Personen tauchten unter.⁴⁸

BERICHT
DATUM: 31.08.2005
MAGDALENA BERNATH

Ein Ende August von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates veröffentlichter Bericht zeigte, dass die **Zwangsmassnahmen** im Ausländerrecht nur von **beschränkter Wirkung** sind. Der auf einer Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle in den Kantonen Basel-Landschaft, Genf, Schaffhausen, Wallis und Zürich in den Jahren 2001-2003 basierende Report kam zum Schluss, dass die Kantone die Ausschaffungshaft als bedeutendste Zwangsmassnahme sehr unterschiedlich anwenden: Während Genf primär auf Rückkehrberatung setze und auf eine freiwillige Ausreise (allenfalls mit polizeilicher Begleitung zum Flughafen) hinarbeite, greife Zürich gezielt und konsequent auf das Mittel der Ausschaffungshaft zurück. Am erfolgreichsten erweise sich die Ausschaffungshaft bei relativ kurzen Haftfällen. So entscheide sich meist in den ersten drei Monaten, ob sich eine inhaftierte Person zur Mithilfe bei der Identitätsfindung, der Papierbeschaffung und zur Ausreise entschliesse. Die GPK-NR wies darauf hin, dass eine verlängerte Ausschaffungshaft den Charakter einer Beugehaft annehmen könne, was nicht dem Zweck dieser Bestimmung entspreche. Bezüglich der Delinquenz von Asylsuchenden und illegal anwesenden Ausländern zeigte die Untersuchung, dass Ein- und Ausgrenzungen eine präventivere Wirkung entfalteten als die Ausschaffungshaft.⁴⁹

BERICHT
DATUM: 28.10.2005
MAGDALENA BERNATH

Gemäss einem Bericht des BFM trage das schweizerische Asylverfahren der speziellen Situation von Frauen Rechnung. Deren Anerkennungsquote liege deutlich höher als im Durchschnitt; so erhielten 2004 15% der asylsuchenden Frauen Asyl, aber nur 5% der Männer. Weibliche Asylsuchende würden zudem häufiger vorläufig aufgenommen. Zu den **frauenspezifischen Fluchtgründen** gehören die Verfolgung von Frauen im Zusammenhang mit der Verfolgung von Verwandten, staatliche Massnahmen zur Durchsetzung von Moralvorstellungen, die schwerwiegende geschlechtsspezifische Diskriminierung und sexuelle Übergriffe staatlicher Machttäger. Die Asylrekurskommission entschied, dass abgewiesene Asylbewerberinnen nicht in ein Land ausgewiesen werden dürfen, wo ihnen eine Genitalverstümmelung (Beschneidung) droht. Eine 2004 von Unicef zusammen mit dem Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Bern durchgeführte Umfrage bei Medizinalpersonen und Sozialstellen ergab, dass in der Schweiz 475 Hebammen, Frauen- und Kinderärztinnen und -ärzte (rund 30% der Personen, die sich an der Umfrage beteiligten) schon einmal mit einer im Genitalbereich verstümmelten Frau konfrontiert waren. Rund ein Zehntel der Umfrageteilnehmenden wurde schon gefragt, wo in der Schweiz eine Beschneidung möglich sei und fast die Hälfte hatte schon von Fällen gehört, bei denen ein Mädchen in der Schweiz im Genitalbereich verstümmelt worden war. Ein Viertel der Frauenärztinnen und -ärzte, die an der Umfrage teilnahmen, wurden gebeten, eine Frau nach der Niederkunft wieder zuzunähen. Ein von Unicef in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten kommt zum Schluss, dass die Verstümmelung der Genitalien eine schwere Körperverletzung darstellt. Strafbar macht sich in erster Linie die Person, die den Eingriff ausführt; Drittpersonen, namentlich die Eltern, können aber als Anstifter, Mittäter oder Gehilfen ebenfalls strafbar sein.⁵⁰

BERICHT
DATUM: 24.01.2007
MARIANNE BENTELI

Die **Zahl der Asylgesuche** ist im Jahr 2006 im Vergleich zum Vorjahr **um rund 5% gestiegen**. Insgesamt wurden im vergangenen Jahr 10 537 Asylgesuche gestellt, 4,7% mehr als im Jahr zuvor. Von 2004 auf 2005 war die Zahl der Gesuche noch um rund 30 Prozent zurückgegangen. Am meisten, nämlich 1225 Asylsuchende (2005: 1506) stammten aus Serbien (inkl. Kosovo). Markant zugenommen haben die Asylsuchenden aus Eritrea. Mit 1201 Gesuchen (2005: 159) lag das Land neu auf Rang zwei der am stärksten vertretenen Herkunftsländer. Laut BFM verlassen aufgrund der schwierigen Lage seit zwei Jahren viele Eritreer ihr Land. Im Dezember 2005 hatte die Asylrekurskommission (ARK) in einem Grundsatzentscheid festgehalten, dass Deserteuren und Dienstverweigerern aus Eritrea in der Regel Asyl zu gewähren ist – eine Änderung der Praxis, die grosse Auswirkung auf die Anzahl Gesuchsteller im vergangenen Jahr gehabt habe. Mit 816 Gesuchen (2005: 468) lag der Irak auf Rang drei. Dahinter folgten die Türkei mit 693 Gesuchen und die Volksrepublik China mit 475. Die grosse Zahl der chinesischen Asylsuchenden war laut BFM ebenfalls durch einen Entscheid der ARK beeinflusst: Diese war der Ansicht, dass Tibetern bei ihrer Rückkehr nach China die Hinrichtung drohe, weil sie das Land illegal verlassen hätten.⁵¹

BERICHT
DATUM: 15.02.2008
MARIANNE BENTELI

An der Jahrespressekonferenz 2008 zog der Direktor des BFM eine positive **Bilanz** der ersten Erfahrungen mit dem auf den 1.1.2007 in Kraft gesetzten ersten Teil des revidierten Asylgesetzes. So wurden von den Antragstellern von Januar bis Dezember 2007 9% mehr Reise- und Identitätspapiere vorgewiesen als im Vorjahr. Die Erwerbstätigkeit der vorläufig Aufgenommenen konnte durch den verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt von 37% auf 40% erhöht werden. Gemäss den Daten von sieben Kantonen betreffend die Zwangsmassnahmen konnten 77% der Personen in Ausschaffungshaft in ihr Ursprungsland zurückgeführt werden. Die Kantone beantragten die neue Härtefallregelung für 948 Personen; 3395 vorläufig aufgenommenen Personen wurde eine Aufenthaltsbewilligung erteilt.⁵²

BERICHT
DATUM: 09.02.2009
MARIANNE BENTELI

Im Jahr 2008 wurden in der Schweiz **16'606 Asylgesuche eingereicht**. Das waren 5762 mehr als im Jahr 2007. Der Gesamtbestand der Personen im Asylprozess betrug zum Jahresende 40 794 Personen und hat sich damit gegenüber dem Vorjahr um 0,7% verringert. Am zahlreichsten vertreten unter den neuen Asylsuchenden waren wie bereits im Vorjahr Personen aus Eritrea (2849; 2007: 1188), gefolgt von Somalia (2014; 2007: 464). Auf den nächsten Rängen kamen Irak und Sri Lanka.

Im Berichtsjahr wurden **11'062 Asylgesuche erstinstanzlich erledigt**, d.h. 992 mehr als im Jahr 2007. In 3073 Fällen wurde ein Nichteintretensentscheid gefällt (2007: 2671), 2261 Personen erhielten Asyl (2007: 1537) und 4483 Gesuche wurden abgelehnt (2007:

3800). Weitere 1245 Gesuche wurden zurückgezogen oder abgeschrieben. Die Anerkennungsquote (Asylgewährung) stieg 2008 auf 23% an.⁵³

BERICHT
DATUM: 15.01.2010
ANDREA MOSIMANN

Nach einer sprunghaften Zunahme im Vorjahr, ging die Zahl der Asylgesuche im Jahr 2009 um 3,6% (-601 Gesuche) zurück. Insgesamt stellten im Berichtsjahr **16 005 Menschen ein Asylbegehren in der Schweiz**. Mit 1786 Anträgen war Nigeria das wichtigste Herkunftsland.⁵⁴

BERICHT
DATUM: 14.10.2016
SOPHIE GUIGNARD

Le Conseil fédéral a publié en octobre 2016 un rapport effectuant un **réexamen du statut des étrangers admis à titre provisoire et des personnes à protéger**. Le gouvernement répond ainsi aux postulats Hodgers (11.3954), Romano (13.3844) et de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN). Le rapport présente trois alternatives à l'actuel statut de protection provisoire, ou permis F. Le projet numéro 1 remplacerait l'admission provisoire par une autorisation de séjour (permis B), le projet numéro 2 envisagerait un nouveau statut de protection, tandis que le projet 3 garderait la situation actuelle, avec quelques améliorations ponctuelles, comme un octroi plus souple des permis de travail ou un délai et des conditions plus favorables au regroupement familial. Le Conseil fédéral est d'avis qu'un remaniement total du système de protection provisoire est nécessaire et penche par conséquent pour le projet 2. Selon les sept sages, cette option aurait l'avantage d'améliorer l'intégration des personnes qui ne sont pas au bénéfice du statut de réfugié mais dont le renvoi est impossible. Ce nouveau statut n'offrant cependant aucune amélioration juridique, puisqu'il n'octroie pas tous les droits d'une autorisation de séjour, il éviterait de créer un effet d'attraction. Concrètement, le nouveau statut de protection (permis A), serait délivré par les cantons et valable une année. Après 5 ans, si la situation économique et sociale de la personne le permet, une autorisation de séjour pourrait être demandée. Concernant le droit d'exercer une activité lucrative, une procédure d'annonce remplacerait la procédure de demande d'autorisation au canton. Le regroupement familial serait facilité, dans le sens où le SEM devrait toujours donner son autorisation, mais que le délai serait réduit à deux ans suite à la délivrance de la protection provisoire, contre trois actuellement. Ce statut de protection serait, comme le permis F, délivré à toutes les personnes à qui le statut de réfugié aura été refusé, mais dont le renvoi n'est pas raisonnablement exigible, de par un danger encouru dans le pays de provenance ou d'origine, à cause de situations de violence généralisée, de guerre, de graves problèmes sociaux ou médicaux. Les personnes ayant des antécédents pénaux lourds ou mettant en danger la sécurité nationale, se verraient refuser la protection provisoire, et seraient soumis au régime de l'aide d'urgence. Il appartient désormais aux chambres fédérales de se prononcer sur les mesures à prendre.⁵⁵

BERICHT
DATUM: 14.10.2016
SOPHIE GUIGNARD

En octobre 2016, le Conseil fédéral a publié un rapport en réponse au postulat Pfister (pdc, ZG): "**fournir des informations claires au sujet de l'Érythrée**". Un état des lieux de la situation des droits humains ouvre le rapport. Il y figure que le gouvernement d'Asmara est accusé par la commission d'enquête de l'ONU sur les droits de l'Homme de crimes contre l'humanité tels que l'esclavage, la torture, les meurtres, les viols, la persécution ou les disparitions forcées. Si des signes d'ouverture notamment au niveau du dialogue entre pays se sont fait sentir, rien ne laisse entrevoir une amélioration au niveau des droits humains. Le postulat Pfister demandait également au Conseil fédéral d'examiner la marge de manœuvre de la Confédération en matière de renvois vers l'Érythrée. Le Conseil fédéral déclare que dans le cas où la personne demandant l'asile ne peut rendre vraisemblable les menaces pesant sur elle si elle retourne en Érythrée, l'exécution du renvoi est en principe possible. Le rapport se clôt sur les perspectives d'engagement de la Suisse envers l'Érythrée. Le travail continuera de se faire sur trois axes: une intensification du dialogue avec Asmara pour faire passer des messages relatifs aux droits de l'Homme et aux enjeux migratoires, une coordination au niveau international et enfin un engagement sur place pour soutenir les différentes organisations internationales et non gouvernementales.⁵⁶

En mars 2015, le Conseiller national Pfister (pdc, ZG) avait déposé un **postulat** demandant au Conseil fédéral d'envisager une **réforme du système Schengen/Dublin**. Il était alerté par le nombre important de personnes arrivant en Europe pour demander l'asile. Il souhaitait connaître les modalités d'un éventuel recensement européen des demandeurs et demandeuses d'asile, leur acheminement vers l'Europe et leur répartition proportionnelle entre les Etats membres de Schengen/Dublin en fonction de la taille de chaque Etat. En juin 2017, le Conseil fédéral a répondu par la publication d'un **rapport**.

En substance, il y figure que les demandes du PDC ne pourraient être réalisées que par l'établissement de centres d'asile hors de l'espace Dublin. Or, les bases légales, le financement d'un tel projet, le statut juridique des personnes requérantes et la volonté des autres Etats européens de construire ces centres sont des facteurs dont l'incertitude laisse à penser la difficulté de l'application d'un tel système. De plus, le Conseil fédéral craint que les principaux problèmes actuels subsisteraient: des personnes déboutées tentant tout de même de rentrer en Europe, les réseaux de passeurs, les routes migratoires dangereuses et l'effet incitatif, qu'il juge considérable, d'une telle organisation. Cependant, l'exécutif estime les pistes de Gerhard Pfister intéressantes et relève que des discussions vont dans ce sens autant entre la Suisse et l'Union européenne qu'au sein de celle-ci. Le rapport se conclut sur le fait que le Conseil fédéral juge essentiel que les règles Dublin en vigueur soient respectées. Il souligne que la Suisse a été le pays qui a réalisé le plus grand nombre de transferts Dublin, et que les efforts de l'Italie méritent d'être signalés, puisqu'elle enregistre aujourd'hui presque l'intégralité des demandes d'asile sur son territoire.⁵⁷

Le rapport commandé par Yvonne Feri (ps, AG) livrant une **analyse de la situation des réfugié-es** a été publié par le Conseil fédéral en septembre 2019. La rédaction du rapport a été dirigée par le SEM, selon lequel quelques améliorations peuvent être apportées. Par exemple, il faudrait garantir partout un hébergement tenant compte des différences entre les sexes (toilettes séparées, dortoirs non mixtes avec des portes pouvant être verrouillées, etc.). La question des femmes victimes de violences est ici centrale. Le Conseil fédéral et le SEM annoncent que des améliorations peuvent être faites dans la sensibilisation du personnel, la détection des victimes ainsi que l'accès aux différentes offres spécialisées pour les femmes ayant obtenu le droit de rester en Suisse. Dans le rapport, ces mesures sont justifiées par le fait que seules les femmes ayant surmonté leurs traumatismes seront capables de s'intégrer et d'être indépendantes financièrement. Une extension de la loi sur l'aide aux victimes (LAVI) pour les violences ayant eu lieu hors territoire suisse n'est selon le Conseil fédéral pas souhaitable.

Plusieurs organisations, comme le Haut Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés (HCR), le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), le Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes (FIZ) ont émis des critiques sur ce texte, à la rédaction duquel elles ont participé en tant que groupe de suivi. Le CSDH a d'ailleurs rédigé une analyse alternative. Il est reproché au SEM d'avoir manqué de professionnalisme dans la rédaction de son rapport. Premièrement, il aurait dû être confié à un organisme externe. Les femmes migrantes auraient dû être interrogées au sujet de leur situation et des chiffres concernant les violences subies par les femmes et les filles auraient dû être produits. Les organisations avaient en outre formulé d'autres revendications, qui n'apparaissent pas dans le rapport officiel, comme l'installation d'espaces non mixtes, des lieux d'hébergements externes aux centres fédéraux pour les personnes spécialement vulnérables, du personnel féminin, des docteuses ou encore un service d'interprétariat professionnel accessible en permanence et un dépistage systématique dès l'arrivée en centre fédéral.

En définitive, le système actuel et les mesures proposées ne satisfont pas les exigences de la Convention d'Istanbul, que la Suisse a ratifiée en 2017. De plus, les femmes à l'aide d'urgence (régime d'allocation en-dessous du minimum vital pour les requérant-e-s d'asile débouté-e-s) et celles en détention administrative ne peuvent bénéficier d'aucune de ces mesures.⁵⁸

Im Dezember 2020 präsentierte der Bundesrat seinen **Bericht zur Überprüfung von vorläufigen Aufnahmen aus Eritrea wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs**. Erarbeitet worden war der Bericht in Erfüllung einer Motion von Damian Müller (fdp, LU). Der Luzerner Ständerat hatte nach einem 2017 erfolgten Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts, das die Rückweisung nach Eritrea grundsätzlich als zumutbar erachtete, einen Vorstoss lanciert mit dem Ziel, «so viele vorläufige Aufnahmebewilligungen wie möglich aufzuheben». Dazu sollte der Bundesrat den Status der zum damaligen Zeitpunkt vorläufig aufgenommenen Personen aus Eritrea, deren Wegweisung wegen Unzumutbarkeit nicht vollzogen werden konnte, überprüfen. In seinem Bericht legte der Bundesrat in der Folge die Ergebnisse seiner Überprüfung von allen aus diesem Grund und vor dem Referenzurteil vorläufig aufgenommenen 3'000 Personen dar. In 2'400 dieser Fälle entschied das SEM, dass eine Rückweisung der eritreischen Staatsangehörigen aufgrund ihrer Vulnerabilität auch mit der aktuellen Wegweisungspraxis nicht zumutbar oder unverhältnismässig sei. Bei den vulnerablen Personen handelte es sich etwa um unbegleitete Minderjährige oder Familien mit Kindern. Auch in den verbleibenden 600 Fällen stufte das Bundesamt die Rückweisung in erster Linie aufgrund «einer Kombination von länderspezifischen und individuellen Gründe[n]» als nicht zumutbar ein. Insgesamt wurde die vorläufige Aufnahme für 63 Personen rechtskräftig aufgehoben. Dies entsprach über alle Fälle einer Aufhebungsquote von 2.8 Prozent. Da sich Eritrea auch zu diesem Zeitpunkt weigerte, zwangsweise Rückführungen zu akzeptieren, wurden auch Personen mit aufgehobenem vorläufigen Aufnahmestatus nicht weggeführt.⁵⁹

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 diene. 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 ermöglichen. 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 potentielles 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 ausreichte, 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 Asylaates**, 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 hätten. 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 dürfte 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.⁶⁰

Familienpolitik

BERICHT
DATUM: 10.12.2021
MARLÈNE GERBER

In Erfüllung eines Postulats Graf (gp, BL) präsentierte der Bundesrat im Dezember 2021 seinen **Bericht zu Ursachen von Tötungsdelikten im häuslichen Umfeld** sowie zu Massnahmen zu deren Verhinderung. Dem Bericht lagen von der Universität St. Gallen im Auftrag des EBG ausgewertete Daten zu Ursachen von Homiziden innerhalb der Partnerschaft vor. Gemäss diesen Auswertungen sind die Opfer in neun von zehn Fällen weiblich. Die Studie eruierte verschiedene Risikofaktoren für Tötungsdelikte im häuslichen Umfeld, namentlich eine Trennung und die vorhergehende Ausübung von häuslicher Gewalt – inklusive Stalking –, Alkohol- und Drogenkonsum, Schusswaffenbesitz, finanzielle Schwierigkeiten oder auch «kulturell geprägte Vorstellungen über Geschlechterrollen mit einem Besitzanspruch sowie Macht- und Kontrollverhalten seitens des Mannes». Gerade im häuslichen Bereich bestehe Handlungsbedarf für Präventions- und Schutzmassnahmen, da die Tötungsdelikte dort im Gegensatz zu denjenigen ausserhalb der Partnerschaft über die Zeit nicht abgenommen hätten. Die sieben von den Autorinnen und Autoren im Bericht festgehaltenen Empfehlungen zielen unter anderem darauf ab, sowohl gewaltbetroffene als auch gewaltausübende Personen während der Trennung besser professionell zu betreuen, Schusswaffen schwieriger erhältlich zu machen und die Wirksamkeit von Präventionsinstrumenten stärker zu erforschen.

Aufgrund des Berichts beschloss der Bundesrat sechs Massnahmen: Erstens sollen fedpol und das VBS die Herkunft der für Homizide verwendeten Waffen erforschen, damit basierend auf diesen Grundlagen weitere Massnahmen zur Einschränkung des missbräuchlichen Waffengebrauchs beschlossen werden können. Zweitens soll zur Prävention von Tötungsdelikten erforscht werden, «mit welchen Massnahmen in der Schweiz auf gewaltbegünstigende Männlichkeitsvorstellungen eingewirkt werden kann». Drittens sollen Fachpersonen aus der Medizin, Psychiatrie, der Suchtberatung und dem sozialen Bereich sensibilisiert und Hilfsangebote verstärkt werden. Ebenfalls sollen – viertens – solche Hilfsangebote besser koordiniert und besser vermittelbar werden. Da etwas mehr als ein Viertel der Tötungsdelikte in der Partnerschaft mit dem Suizid des Täters oder der Täterin enden, soll fünftens diese Kategorie von Fällen verstärkt untersucht werden. Sechstens soll das SEM prüfen, wie Migrantinnen und Migranten besser über häusliche Gewalt und die für diesen Fall zur Verfügung stehenden Hilfsangebote informiert werden können.

Nach Kenntnisnahme des Berichts beschloss die WBK-NR mit 16 zu 7 Stimmen die

Lancierung einer Kommissionsmotion, um **regelmässige Präventionskampagnen gegen häusliche, geschlechterbezogene und sexuelle Gewalt in der ganzen Schweiz** durchzuführen. Der Bundesrat stand diesem Anliegen positiv gegenüber. Ähnliche Anliegen verfolgten drei unmittelbar nach Publikation des Berichts von Nationalrätinnen unterschiedlicher politischer Lager eingereichte Motionen.⁶¹

Frauen und Gleichstellungspolitik

BERICHT
DATUM: 07.06.2011
ANITA KÄPPELI

In der Schweiz sind **Migrantinnen häuslicher Gewalt oftmals schutzlos ausgeliefert**, wie die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht in einem Bericht vom Juni schrieb. Nach Ansicht der Studie sind Frauen ausländischer Herkunft aufgrund zweier Faktoren überproportional Opfer häuslicher Gewalt; so sind sowohl soziale Isolation als auch Armut bei Migrantinnen häufiger vorhanden als bei Schweizerinnen. Die Beobachtungsstelle forderte in ihrem Bericht, dass ausländische Opfer häuslicher Gewalt, auch wenn sie sich von ihrem Partner trennen, ihr Aufenthaltsrecht nicht verlieren.⁶²

Bildung, Kultur und Medien

Bildung und Forschung

Grundschulen

BERICHT
DATUM: 03.02.2021
BERNADETTE FLÜCKIGER

Der Bundesrat veröffentlichte im Februar 2021 den Bericht **«Politik der frühen Kindheit. Auslegung und Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene»** in Erfüllung der Postulate der WBK-NR und von Nik Gugger (evp, ZH; Po. 19.3262). Der Bericht nahm eine Definition des Begriffs «Politik der frühen Kindheit» vor und stellte einen nicht abschliessenden Katalog der Leistungen in diesem Politikbereich vor; dieser reichte von der Elternbildung, über die frühe Sprachförderung bis zur aufsuchenden Familienarbeit. In den Handlungsfeldern «Statistische Datengrundlagen», «Informations- und Erfahrungsaustausch/Koordination», «Zugang zu den Angeboten», «Qualität der Angebote» sowie «Finanzierung der Angebote» identifizierte der Bericht Verbesserungspotenzial in Bezug auf das staatliche Wirken. In der Folge wurden für diese Handlungsfelder verschiedene Entwicklungsmöglichkeiten formuliert. Diese umfassten beispielsweise die Einführung einer nationalen Kinderbetreuungsstatistik, die Verbesserung der Datenlage zum Gesundheitszustand von Kindern unter Berücksichtigung sozialer Benachteiligungen, die Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches zwischen Fachpersonen, die Verbesserung der Zusammenarbeit und der Koordination auf Bundesebene, die verstärkte Förderung der Chancengerechtigkeit von Kindern mit Migrationshintergrund und von Kindern mit Behinderungen oder auch die Subventionierung von Familienorganisationen mit Tätigkeiten betreffend Familien mit kleinen Kindern. Einige dieser Massnahmen würden geprüft oder befänden sich bereits in Umsetzung. So würden beispielsweise schon heute Projekte mit Kindern, die eine Beeinträchtigung haben, unterstützt, schloss der Bericht.⁶³

1) Jahresbericht 2020 GPK; Jahresbericht 2020 GPK Anhang; Medienmitteilung GPK vom 29.1.2021

2) AB NR, 2021, S. 138 f.; AB SR, 2021, S. 312 ff.

3) BO CE, 2017, p. 462 ss.; BO CN, 2017, p. 907 ss.; Délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe. Rapport: So-Bli, 2.7., 9.7.17

4) Zahlen des EFD zu den Covid-19 Auswirkungen auf die Bundesfinanzen

5) Staatsrechnung 2021; Zahlen des EFD zu den Covid-19 Auswirkungen auf die Bundesfinanzen

6) APS-Zeitungsanalyse 2019 – Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

7) APS-Zeitungsanalyse 2020 – Gesundheit

8) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

9) BZ und LNN, 24.3.93.

10) Presse vom 24.2.94., Presse vom 12.2.94., Gesch.ber., 1994, II, S. 52.

11) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Covid-19-Pandemie

12) CHSS, 2004, S. 36-41; Presse vom 16.1.04; SGT, 19.1.04; NZZ, 28.1.04.

13) Analyse APS des journaux 2019 – Groupes sociaux; BaZ, 23.11.18; 24H, BaZ, QJ, 14.6.19; TA, TG, 15.6.19; SoZ, 16.6.19; BLZ, LT, NZZ, 10.9.19; NZZ, 3.10.19; LT, 4.10.19; Lib, 12.11., 25.11.19

14) Analyse APS des journaux 2020 – Groupes sociaux

15) Bund und NZZ, 10.11.90

16) Die Volkswirtschaft, 67/1994, S. 9*; Presse vom 21.1.94. Für die Probleme vor allem der französischen und italienischen Grenzgänger mit der Arbeitslosenversicherung siehe Presse vom 20.7.93 und SPJ 1992, S. 238.

17) Bund, 11.11. und 18.11.95; Presse vom 4.12.95.; Presse vom 10.6.95. Vgl. SPJ 1993, S. 230.

18) Lit. EKA; TA, 24.7.96; Presse vom 30.8.96. Vgl. SPJ 1995, S. 260.

19) Pressemitteilung des BFA; Die Volkswirtschaft, 71/1998, Nr. 3, S. 23*.

20) Presse vom 13.1.99.

- 21) SHZ, 4.12.02. Presse vom 11.12. und 18.12.02.
- 22) Lit. EKFF; Presse vom 18.12.02.
- 23) Presse vom 30.6.04.
- 24) Presse vom 21.2.07.
- 25) AZ und SGT, 21.1.09; NZZ, 1.7.09; BaZ, 10.12.09. Vgl. SPJ 2007, S. 246 und 2008, S. 229.
- 26) Communiqué de presse de la CFM du 13.2.12; NZZ, 14.2.12.
- 27) Rapport annuel 2019 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
- 28) AB NR, 1989, S. 840 ff.; Bund, 14.4.89; NZZ, 22.12.89; TA, 27.5.89; TW, 29.7.89; Presse vom 8.9.89; NZZ, 22.12.89
- 29) BBl, 1991, III, S. 291 ff.; Lit. Werenfels; NZZ, 16.5.91; Presse vom 28.5.91; Ww, 30.5.91. Haltung der Fraktionen: NZZ, 5.6.91. Stellungnahme der Kirchen: Presse vom 11.6.91.
- 30) Presse vom 8.2.9, Bund, 6.9.91; AT, 28.8.91; SGT, 31.8.91
- 31) Gesch.ber. 1991, I, S. 40 f.; TA, 24.4.91; Bund, 7.1.92; Presse vom 17.1. und 4.2.92
- 32) BZ, 14.3.92.
- 33) Presse vom 16.1. und 13.2.93.
- 34) Presse vom 11.2.94. Zum Personalabbau im BFF siehe auch die Stellungnahme des BR in Amtl. Bull. NR, 1993, S. 1988 ff.
- 35) BBl, 1994, V, S. 477 ff.
- 36) BBl, 1994, V, S. 520 ff.14
- 37) Presse vom 17.1.95. Siehe auch SPJ 1993, S. 232.
- 38) Bund, 11.11.95.
- 39) Bund, 18.12.95; SoZ, 19.11.95. Für Querelen innerhalb der ARK siehe Presse vom 19.4.95.
- 40) Presse vom 4.1.96.
- 41) Presse vom 15.1.00.
- 42) Presse vom 19.1.01
- 43) Presse vom 16.11.01.
- 44) Lit. Piguët / Losa; Lit. Piguët / Ravel; Presse vom 1.2.02. Siehe dazu auch eine Frage Vermot (sp, BE) in AB NR, 2002, S. 277.
- 45) Presse vom 15.1.2003.
- 46) Presse vom 8.1. und 17.1.04. Siehe SPJ 2002, S. 236.
- 47) Presse vom 22.1.05.
- 48) Asylstatistik des BFM; Presse vom 22.1.06.; Presse vom 18.3.06.
- 49) BBl, 2006, S. 2579 ff.; Presse vom 31.8.05; Lit. Parlamentsdienste. Der Bundesrat nahm erst im Februar 2006 zum Bericht Stellung.
- 50) LT und NZZ, 15.3.05.; NZZ, 27.10.05; BaZ, 28.10.05; Presse vom 5.2.05.
- 51) Presse vom 24.1.07.
- 52) Presse vom 15.2.08.
- 53) Bundesamt für Migration, Asylstatistik 2008, Bern-Wabern 2009.
- 54) Bund und NZZ, 15.1.10. Vgl. SPJ 2008, S. 230.
- 55) Bericht in Erfüllung der Postulate 11.3954 13.3844 und 14.3008; Rapport établi en réponse aux postulats 11.3954 13.3844 et 14.3008
- 56) Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 15.3954; Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 15.3954
- 57) Rapport du CF en réponse au postulat Pfister 15.3242
- 58) Bericht des SKMR zur Situation von Flüchtlingsfrauen zu Händen des SEM; Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Feri 16.3407; LT, 31.10.19
- 59) Bericht BR vom 18.12.20; Medienmitteilung SEM, EJPD, BR vom 18.12.20; TA, 19.12.20
- 60) BBl 2022 858 (S. 29 f.); Bericht BR vom 23.6.21; Medienmitteilung BR, EJPD, SEM vom 23.6.21
- 61) Bericht BR vom 10.12.21; Medienmitteilung WBK-NR vom 28.1.22
- 62) TA, 7.6.11.
- 63) Bericht Bundesrat vom 3.2.21; Medienmitteilung Bundesrat vom 3.2.21