

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Ausländische Bevölkerung, Sans-Papiers, 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
Flückiger, Bernadette
Gerber, Marlène
Heidelberger, Anja
Käppeli, Anita
Mosimann, Andrea
Pasquier, Emilia
Schneuwly, Joëlle

Bevorzugte Zitierweise

Benteli, Marianne; Flückiger, Bernadette; Gerber, Marlène; Heidelberger, Anja; Käppeli, Anita; Mosimann, Andrea; Pasquier, Emilia; Schneuwly, Joëlle 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Ausländische Bevölkerung, Sans-Papiers, Epidemien, Bericht, 1990 – 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Öffentliche Finanzen	1
Staatsrechnung	1
Sozialpolitik	1
Gesundheit, Sozialhilfe, Sport	1
Epidemien	7
Sozialversicherungen	10
Invalidenversicherung (IV)	10
Soziale Gruppen	10
Migrationspolitik	11
Asylpolitik	16
Familienpolitik	16
Frauen und Gleichstellungspolitik	17
Bildung, Kultur und Medien	17
Bildung und Forschung	17
Grundschulen	17

Abkürzungsverzeichnis

VBS	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
SGK-SR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
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
SEM	Staatssekretariat für Migration
EU	Europäische Union
IV	Invalidenversicherung
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
WHO	World Health Organization
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherungen
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
HIV	Humanes Immundefizienz-Virus
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
SBAA	Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht
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
WBK-NR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats
EPD	Elektronisches Patientendossier
Fedpol	Bundesamt für Polizei
<hr/>	
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
ONU	Organisation des Nations unies
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
AELE	Association européenne de libre-échange
CSSS-CE	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États
BFEG	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
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 États
OFSP	Office fédéral de la santé publique
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations

UE	Union européenne
AI	Assurance-invalidité
DFI	Département fédéral de l'intérieur
OMS	Organisation mondiale de la Santé
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
EEE	l'Espace économique européen
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
SIDA	Syndrome de l'immunodéficience acquise
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
AOS	Assurance obligatoire des soins
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
ODAE	observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
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
CSEC-CN	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
DEP	Dossier électronique du patient
Fedpol	Office fédéral de la police

Allgemeine Chronik

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.¹

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.²

Sozialpolitik

Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

Jahresrückblick 2019: Gesundheit, Sozialhilfe und Sport

BERICHT
DATUM: 31.12.2019
JÖELLE 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 **Referenztarifen 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.³

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 Epidemienengesetz 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 Epidemienengesetz 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.⁴

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 Pflegendenstatus 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 Tabakwerbverbot 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.⁵

BERICHT
DATUM: 24.03.1993
MARIANNE BENTELI

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.⁶

BERICHT
DATUM: 24.02.1994
MARIANNE BENTELI

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 Blutspendendienst. Ab 1996 sollen die Blutspenden nur noch in wenigen Zentren getestet und weiterverarbeitet werden.⁷

BERICHT
DATUM: 31.12.2021
ANJA HEIDELBERGER

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.

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 Impfwoche mit verschiedenen Aktionen in Kantonen und Gemeinden zur Erhöhung der Impfmotivation durchführte. Die Impfwoche 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 Erwerbssersatz – 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 Abstimmungsentcheid 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.⁸

BERICHT
DATUM: 16.01.2004
MARIANNE BENTELI

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.⁹

Soziale Gruppen

Soziale Gruppen

Jahresrückblick 2021: Soziale Gruppen

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

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

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

Auch das Thema der **Gewalt gegen Frauen** blieb 2021 auf der politischen Agenda, immer wieder angetrieben durch Zeitungsberichte über häusliche Gewalt und Femizide. Das Parlament überwies drei Motionen, welche die Bereitstellung eines 24-stündigen Beratungsangebots für von Gewalt betroffene Personen forderten, wozu sich die Schweiz 2017 im Rahmen der Ratifikation der Konvention von Istanbul verpflichtet hatte. Ein Zeichen gegen **Gewalt gegen Kinder und Jugendliche** setzte der Nationalrat

auch durch Befürwortung einer Motion, die das Recht auf eine gewaltfreie Erziehung im Zivilgesetzbuch verankern möchte. Der Ständerat äusserte sich bis Ende Jahr noch nicht zum Geschäft. Ebenfalls kam es zu breiten medialen Vorwürfen bezüglich **Gewalt in Bundesasylzentren**, woraufhin das SEM einen Bericht erarbeiten liess.

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

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

Dieses fehlende Interesse der Medien ist ob der umstrittenen Gesetzesänderungen des Parlaments im Bereich **Asylpolitik**, welche die Grundrechte der Asylsuchenden einschränkten, bemerkenswert. So können Schweizer Behörden künftig mobile Geräte der Asylsuchenden verwenden, um beim Fehlen von Ausweispapieren Rückschlüsse auf die Identität einer Person zu gewinnen. Dieser Beschluss provozierte eine negative Reaktion des UNHCR. Zudem schuf das Parlament ein Reiseverbot für vorläufig aufgenommene Personen und entschied, dass Personen in Ausschaffungshaft zum Wegweisungsvollzug zur Durchführung eines Covid-19-Tests gezwungen werden können. Unterschiedliche Ansichten vertraten die beiden Räte in Bezug auf **junge Asylbewerbende**. So lehnte es der Ständerat ab, die Administrativhaft für Minderjährige abzuschaffen, nachdem sich der Nationalrat für diese Forderung im Vorjahr noch offen gezeigt hatte. Ebenso setzte sich der Nationalrat im Berichtsjahr durch Unterstützung einer Motion dafür ein, dass Personen mit abgewiesenem Asylentscheid ihre berufliche Ausbildung beenden dürfen, während sich der Ständerat nach der Beratung einer anderen Motion gegen diese Möglichkeit aussprach. Schliesslich wollte der Ständerat den Familiennachzug von Schutzbedürftigen erschweren, wogegen sich der Nationalrat aber erfolgreich sträubte. Im Sammelstadium scheiterte überdies eine Volksinitiative des ehemaligen Nationalrats Luzi Stamm, gemäss welcher Asylbewerbende in der Schweiz nur noch mit Sachleistungen hätten unterstützt werden sollen: Seine Volksinitiative «Hilfe vor Ort im Asylbereich», die in erster Linie Flüchtlingen primär in der Nähe der Krisengebiete und nicht in der Schweiz helfen wollte, scheiterte an den direktdemokratischen Hürden.¹⁰

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.¹¹

BERICHT
DATUM: 10.11.1990
MARIANNE BENTELI

BERICHT
DATUM: 21.01.1994
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 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).¹²

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.¹³

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 begrüßte 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.¹⁴

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.¹⁵

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 Gefälligkeitssehen (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.¹⁶

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.¹⁷

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.¹⁸

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 Grenzschutzkorps 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.¹⁹

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 Neuankömmlinge 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%.²⁰

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.²¹

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.²²

BERICHT
DATUM: 21.12.2020
MARLÈNE GERBER

Der in Erfüllung eines Postulats der SPK-NR erschienene **Bericht zur gesamthaften Prüfung der Problematik der Sans-Papiers** evaluierte in erster Linie die Auswirkungen der geltenden Sozialversicherungspflicht für die schätzungsweise 76'000 in der Schweiz lebenden Sans-Papiers. Für Personen ohne geregelten Aufenthaltsstatus gilt in der Schweiz die Pflicht, sich bestimmten Sozialversicherungen anzuschliessen, und das Recht, entsprechende daraus erwachsende Leistungen zu beziehen. Da zum Anschluss an die Krankenversicherung, die Unfallversicherung, die AHV, die IV, die Erwerbsersatzordnung und die Familienzulagen in der Regel kein Nachweis des rechtmässigen Aufenthalts erbracht werden muss, können sich Sans-Papiers diesen Versicherungen anschliessen – dies im Unterschied zur Sozialhilfe, zu den Ergänzungsleistungen und zur Arbeitslosenversicherung. In seinem Bericht kam der Bundesrat zum Schluss, dass ein Ausschluss von Sans-Papiers von den Sozialversicherungen verschiedenen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere im Rahmen des UNO-Pakts I, der Kinderrechtskonvention und der EMRK, zuwiderlaufen würde. Auch mit den in der Bundesverfassung festgehaltenen Sozialzielen wäre ein solcher Ausschluss nicht vereinbar. Nicht zuletzt befürchtete der Bundesrat bei einem Sozialversicherungsausschluss eine Umwälzung der Kosten auf die Kantone und Gemeinden via die Nothilfe sowie einen stärkeren finanziellen Anreiz für Arbeitgebende zur Beschäftigung von Sans-Papiers, da sie für diese keine Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten hätten. Aus diesen Gründen und nach Prüfung möglicher Alternativen möchte der Bundesrat an der bisherigen Praxis festhalten. Ebenso lehnte der Bundesrat in seinem Bericht Teilregularisierungen oder kollektive Regularisierungen dieser Personengruppe ab. Auch hier verwies er auf die geltenden Bestimmungen, die den föderalen Einheiten ausreichend Spielraum für die Bewilligung von Härtefällen lassen würden.²³

BERICHT
DATUM: 10.06.2021
MARLÈNE GERBER

Im Rahmen der Beratungen zum Bericht über Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahr 2020 schrieb der Nationalrat das Postulat der SPK-NR, das eine **gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers** verlangte, in der Sommersession 2021 nach Erscheinen eines entsprechenden Berichts in Erfüllung des Vorstosses ab.²⁴

Asylpolitik

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.²⁵

Familienpolitik

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.²⁶

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.²⁷

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. Auslegeordnung 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.²⁸

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

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

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

4) APS-Zeitungsanalyse 2020 – Gesundheit

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

6) BZ und LNN, 24.3.93.

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

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

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

10) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Soziale Gruppen

11) Bund und NZZ, 10.11.90

12) 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.

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

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

- 15) Pressemitteilung des BFA; Die Volkswirtschaft, 71/1998, Nr. 3, S. 23*.
- 16) Presse vom 13.1.99.
- 17) SHZ, 4.12.02. Presse vom 11.12. und 18.12.02.
- 18) Lit. EKFF; Presse vom 18.12.02.
- 19) Presse vom 30.6.04.
- 20) Presse vom 21.2.07.
- 21) AZ und SGT, 21.1.09; NZZ, 1.7.09; BaZ, 10.12.09. Vgl. SPJ 2007, S. 246 und 2008, S. 229.
- 22) Communiqué de presse de la CFM du 13.2.12; NZZ, 14.2.12.
- 23) Bericht BR vom 21.12.20; Medienmitteilung EJPD, SEM, BR vom 18.12.20
- 24) AB NR, 2021, S. 1249 f.; Bericht BR vom 5.3.21, S. 28 f.
- 25) 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.
- 26) Bericht BR vom 10.12.21; Medienmitteilung WBK-NR vom 28.1.22
- 27) TA, 7.6.11.
- 28) Bericht Bundesrat vom 3.2.21; Medienmitteilung Bundesrat vom 3.2.21