

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	20.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Geflüchtete, Grundrechte
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Bundesratsgeschäft
Datum	01.01.1965 - 01.01.2021

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Ackermann, Nadja
Benteli, Marianne
Burgos, Elie
Bühlmann, Marc
Frick, Karin
Gilg, Peter
Guignard, Sophie
Heer, Elia
Hirter, Hans
Huguenet, François
Mosimann, Andrea
Pasquier, Emilia
Siegenthaler, Jürg

Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Benteli, Marianne; Burgos, Elie; Bühlmann, Marc; Frick, Karin; Gilg, Peter; Guignard, Sophie; Heer, Elia; Hirter, Hans; Huguenet, François; Mosimann, Andrea; Pasquier, Emilia; Siegenthaler, Jürg 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Geflüchtete, Grundrechte, Bundesratsgeschäft, 1972 - 2020*. 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
Politische Grundfragen	1
Verfassungsfragen	1
Rechtsordnung	2
Bürgerrecht	2
Rechtshilfe	3
Strafrecht	3
Privatrecht	4
Grundrechte	4
Innere Sicherheit	16
Aussenpolitik	20
Beziehungen zu internationalen Organisationen	20
Entwicklungspolitik	20
Landesverteidigung	20
Landesverteidigung und Gesellschaft	20
Sozialpolitik	21
Sozialversicherungen	21
Soziale Gruppen	21
Migrationspolitik	21
Asylpolitik	23
Menschen mit Behinderungen	29

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
NGO	Nichtregierungsorganisation
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
NMRI	Nationale Menschenrechtsinstitution
SEM	Staatssekretariat für Migration
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
BV	Bundesverfassung
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
DNA	Desoxyribonukleinsäure (engl.: deoxyribonucleic acid)
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
Fedpol	Bundesamt für Polizei
GUMEK	Eidgenössische Kommission für genetische Untersuchungen beim Menschen
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
GANHRI	Global Alliance of National Human Rights Institutions
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
PMT	Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus

DFJP	Département fédéral de justice et police
ONU	Organisation des Nations unies
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats
ONG	Organisation non gouvernementale
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
INDH	Institution nationale des droits de l'homme
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
CP	Code pénal suisse
Cst	Constitution fédérale
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
BIT	Bureau International du Travail
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
ADN	Acide désoxyribonucléique
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
Fedpol	Office fédéral de la police
CFAGH	Commission fédérale pour l'analyse génétique humaine
CSDH	Centre suisse de compétence pour les droits humains
GANHRI	Global Alliance of National Human Rights Institutions
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
MPT	Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Politische Grundfragen

Verfassungsfragen

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.11.1997
HANS HIRTER

Beim Paket «**Nachführung**» schlossen sich beide Kommissionen dem Bundesratsvorschlag für einen umfassenden Grundrechtskatalog an. Sie waren sich einig, dass in dieser Nachführung auch Platz für bestimmte konsensfähige Neuerungen sein soll. So nahmen sie ein explizites Diskriminierungsverbot auf, in dem die wichtigsten Tatbestände möglicher Diskriminierung (Rasse, Geschlecht, Religion etc.) beispielhaft aufgeführt sind. In einigen Bereichen der Grundrechte schwächte die ständerätliche Kommission die Version des Bundesrates leicht ab; so etwa bei der Garantie des Redaktionsgeheimnisses und des Streikrechts. An der von Wirtschaftsseite bekämpften Aufnahme von Sozialzielen in die Verfassung hielten beide Kommissionen fest, allerdings auch am Zusatz, dass daraus keine direkt anwendbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden können. In der Gesamtabstimmung passierte die Nachführung deutlich, wenn sich auch in der nationalrätlichen Kommission fünf der neun SP-Kommissionsmitglieder der Stimme enthielten. Diese Unzufriedenheit der Linken und die über hundert Minderheitsanträge kündigten an, dass die Debatte längst nicht abgeschlossen ist.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.01.1998
HANS HIRTER

Bei den Grundrechten gaben namentlich das **Diskriminierungsverbot** und das Streikrecht zu reden. Bei ersterem ging die Auseinandersetzung nicht um das Verbot der Diskriminierung an sich, sondern um die Frage, ob die Gruppen, welche namentlich nicht diskriminiert werden dürfen, einzeln exemplarisch zu nennen seien, und wenn ja, welche dazugehören würden. Der Ständerat entschied sich gegen eine Aufzählung. Die CVP und die Linke setzten sich im Nationalrat hingegen erfolgreich für eine – nicht abschliessende – Aufzählung ein, da damit auch ein Signal an die Bevölkerung zugunsten dieser Gruppen ausgesendet werde. Der Ständerat fügte sich in der Differenzbereinigung diesem Entscheid. Das **Recht auf Streik** und Aussperrung (mit der Einschränkung, dass sie Arbeitsbeziehungen betreffen und keine vertraglichen Friedenspflichten verletzen dürfen) wurde vom Ständerat mit dem Argument gestrichen, dass dieses Recht zwar durch die Rechtsprechung gewährleistet sei, ihm aber kein Grundrechtscharakter zukomme. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Formel setzte sich im Nationalrat jedoch gegen einen namentlich von der SVP und einer Mehrheit der FDP getragenen Streichungsantrag mit 91:67 Stimmen durch. In der Differenzbereinigung gab der Ständerat insofern nach, als er zwar kein Grundrecht auf Streik anerkannte, aber diesen unter den erwähnten Bedingungen für zulässig erklärte.

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.01.1998
HANS HIRTER

Bei den Grundrechten wichen die Räte in zwei Punkten von ihrer Devise ab, keine **materiellen Neuerungen** gegenüber der bestehenden Verfassung und der Rechtspraxis einzuführen. Nachdem sich Redner aus allen Parteien dafür eingesetzt hatten, nahm der Nationalrat auf Antrag seiner Kommission einen Artikel in die Verfassung auf, der den Bund verpflichtet, auf dem Gesetzesweg Massnahmen zur Beseitigung von Benachteiligungen von **Behinderten** zu treffen. Der Ständerat hatte einen entsprechenden Antrag Brändli (svp, GR) ursprünglich abgelehnt, lenkte dann aber ein. Der Nationalrat nahm zudem in erster Lesung einen von der SP geforderten speziellen **Kinderartikel** unter die Grundrechte auf. Danach sollen Kinder und Jugendliche Recht auf besonderen Schutz und Anspruch auf eine harmonische Entwicklung haben. Bundesrat Koller hatte vergeblich gegen den Anspruch auf harmonische Entwicklung argumentiert, dass damit ein einklagbares Grundrecht geschaffen werde, das gar nicht justiziabel sei. Der Ständerat reduzierte diesen Anspruch dann auf das Postulat der Förderung der Entwicklung der Kinder und Jugendlichen und konnte sich damit durchsetzen.

Rechtsordnung

Bürgerrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.09.1981
PETER GILG

Die Bemühungen um eine Reform auf dem Gebiet des Bürgerrechts haben sich in Verfahrensstreitigkeiten verwickelt, hinter denen freilich Prioritätsprobleme stehen. Das EJPD, das sich schon seit langem mit der Materie befasst, strebt eine möglichst breite Neuordnung an; sie soll sowohl die Einbürgerung von Flüchtlingen, Staatenlosen und in der Schweiz aufgewachsenen Kindern von Einwanderern erleichtern wie auch jede **Ungleichheit der Geschlechter bei der Zuerkennung des Bürgerrechts** an Ehegatten oder Nachkommen von Schweizern beseitigen. Dazu bedarf es einer neuen verfassungsrechtlichen Grundlage. Seit 1979 ist nun der Verwaltung in der Bürgerrechtsfrage eine parlamentarische Konkurrenz erwachsen, die auf eine raschere Verwirklichung von Teillösungen hinzielt. Ein solches Vorgehen empfiehlt sich am ehesten für Neuerungen, die keine Verfassungsänderung erfordern. Darüber aber, was nach dem geltenden Verfassungsrecht zulässig ist und was nicht, gibt es keine einheitliche Doktrin. Schon 1979 wurde die Meinung vertreten, aufgrund einzelner Bestimmungen der Bundesverfassung könne den Kindern einer Schweizerin unter allen Umständen das Bürgerrecht gewährt werden. Seit der Annahme des Verfassungsgrundsatzes der Gleichberechtigung von Mann und Frau wird nun, namentlich von der Linken, überhaupt jede rechtliche Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts als verfassungswidrig und ihre Beseitigung als geboten betrachtet.

Bei der Behandlung von mehreren parlamentarischen Initiativen im Nationalrat stiessen die verschiedenen Auffassungen aufeinander. Der Rat folgte dem bereits 1980 bekanntgegebenen Antrag seiner vorbereitenden Kommission, vorerst in Art. 44, Abs. 3 BV der Bundesgesetzgebung freie Hand zu geben, wie sie die Bürgerrechtsfrage für Kinder aus einer Ehe mit nur einem schweizerischen Partner regeln will. Der Bundesrat wandte sich vergeblich dagegen, dass man nur einen Teil der Bürgerrechtsreform Volk und Ständen zum Entscheid vorlege und damit eine umfänglichere Neuordnung gefährde. Mit dem Hinweis auf das ungewisse Schicksal einer solchen gab die Volkskammer dem kleineren Schritt den Vorzug; ein sozialdemokratischer Vorschlag, die Neuerung durch eine blosse Gesetzesrevision einzuführen, erschien dagegen zu kühn.

Der Nationalrat erfüllte und erweiterte das Anliegen der Initiative Weber (fdp, UR; Pa.lv. 79.223) und setzte die Behandlung der Initiative Christinat (sp, GE; Pa.lv. 79.230) für eine blosse Gesetzesrevision aus; den Inhalt der Initiative Pagani (cvp, TI; Pa.lv. 79.226) für die selbständige Einbürgerung eines einzelnen ausländischen Ehegatten überwies er als Motion.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 24.06.1983
JÜRIG SIEGENTHALER

Die **Reform des Bürgerrechts** (Art. 44, 44 bis, 45 und 54 BV) wurde nun auch vom Nationalrat behandelt. Dieser schloss sich im Februar dem Vorschlag des Ständerates an, dass dem Stimmbürger – nicht zuletzt aus taktischen Gründen – zwei separate Vorlagen zu präsentieren seien: Übertragung des Bürgerrechts in der **Familie** einerseits, erleichterte Einbürgerung für die «zweite Ausländergeneration» andererseits; seiner Kommission folgend, lehnte er eine entsprechende Bevorzugung der Flüchtlinge und der Staatenlosen ab. Die Differenz zwischen den Kammern wurde in der Junisession dadurch bereinigt, dass man für die Einbürgerungserleichterung der beiden umstrittenen Bewerbergruppen den Vorbehalt formulierte: «... sofern sie sich in die schweizerischen Verhältnisse eingelebt haben». Damit versuchte man der in der Bevölkerung manifesten Flüchtlingsfeindlichkeit zu begegnen.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.12.1983
JÜRIG SIEGENTHALER

Bis zur **Volksabstimmung** vom 4. Dezember reflektierten Parteistellungnahmen und Medienargumente im grossen ganzen die mehrheitlich positive Einstellung der Räte zu den beiden Vorlagen. Die Presse engagierte sich mit eingehenden Artikeln, verschwieg aber auch nicht, dass im Volk beträchtlicher Unmut angesichts der Häufung von Asylgesuchen bestand, welcher sich wohl auf die Abstimmung auswirken würde. Der Volksentscheid ergab eine **deutliche Annahme der Bürgerrechtsregelung für die Familie**. Dagegen lehnte der Souverän die **erleichterte Einbürgerung von jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländern, von Flüchtlingen und von Staatenlosen mit 55% Neinstimmen ab**; 18 ablehnende Ständestimmen standen 5 befürwortenden gegenüber. Insgesamt bot die Diskussion der Vorlagen Gelegenheit, einige wesentliche Gesichtspunkte zu erörtern, z.B. die Eigenheiten des schweizerischen Bürgerrechts, das ambivalente Verhältnis der Schweizer zur «zweiten Ausländergeneration» und die Tatsache, dass es private Organisationen sind, welche die Hauptlast der Eingliederung

von Ausländern und Flüchtlingen tragen. Andere Themen traten dagegen stark zurück: so die unterschwellige Furcht vieler Arbeitnehmer vor dem Anwachsen der Flüchtlingszahlen in einer Zeit ungesicherter Beschäftigung, die Frage, was für Einstellungen zur Gastheimat die jungen Ausländer eigentlich hegen oder auch die zu erwartende Verknappung der Armeebestände, die man durch die Einbürgerung der zweiten Ausländergeneration hätte mildern können.⁴

Rechtshilfe

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.12.2012
NADJA ACKERMANN

Der Ständerat hat in der Wintersession einstimmig einer zehnjährigen Verlängerung des bis 2013 befristeten Bundesgesetzes über die **Zusammenarbeit mit den internationalen Gerichten** zur Verfolgung schwerwiegender Verletzungen des humanitären Völkerrechts zugestimmt. Damit bleibt die Schweiz in der Lage, den internationalen Ad-hoc-Gerichten in Ex-Jugoslawien und in Ruanda sowie deren Folgerichten Rechtshilfe leisten zu können.⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.03.2013
NADJA ACKERMANN

Wenig Anlass zu Diskussionen gab eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die **Zusammenarbeit mit den internationalen Gerichten zur Verfolgung schwerwiegender Verletzungen des humanitären Völkerrechts**. Die beantragte Änderung sah vor, dass das auf Ende 2013 befristete Bundesgesetz weitere zehn Jahre in Kraft bleiben soll, damit die Zusammenarbeit der Schweiz mit den Gerichten für Ex-Jugoslawien und Ruanda, dem Spezialgerichtshof für Sierra Leone und dem Internationalen Residualmechanismus für die Ad-hoc-Strafgerichte weiterhin geregelt ist. Nach dem Ständerat brachte auch der Nationalrat keine Änderungsvorschläge an, worauf die Vorlage in der Schlussabstimmung im Ständerat einstimmig und in der grossen Kammer mit 187 zu 2 Stimmen verabschiedet wurde.⁶

Strafrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.12.2020
KARIN FRICK

Der Vorentwurf zur **Änderung des DNA-Profil-Gesetzes** erzeugte in der Vernehmlassung ein überwiegend positives Echo. 43 von insgesamt 51 Stellungnehmenden äusserten ihre grundsätzliche Zustimmung zur Vorlage. Die acht ablehnenden Stellungnahmen stammten vom Kanton Genf, der Grünen Partei, den juristischen Organisationen Association des juristes progressistes, Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz und dem Anwaltsverband, den Vereinen biorespect und grundrechte.ch sowie der Universität Freiburg. Sie äusserten vor allem grund- und datenschutzrechtliche Bedenken zur neuen Ermittlungsmethode der Phänotypisierung und verwiesen im Zusammenhang mit der Auswertung der biogeografischen Herkunft auf das Risiko von Racial Profiling, d.h. die Gefahr, dass Personen mit bestimmten äusserlichen Merkmalen pauschal verdächtigt würden. Demgegenüber beurteilten 17 Kantone, die stellungnehmenden Organisationen aus Strafverfolgung, Polizei und Rechtsmedizin sowie die GUMEK die vorgeschlagene Regelung als zu wenig flexibel. Mit der abschliessend formulierten Liste von Merkmalen, die bei einer Phänotypisierung ausgewertet werden dürfen (Augen-, Haar- und Hautfarbe, biogeografische Herkunft und Alter) könne dem zu erwartenden Fortschritt in der Forschung nicht Rechnung getragen werden, bedauerten sie. Diese Kritik veranlasste den Bundesrat zur einzigen grösseren Änderung gegenüber dem Vorentwurf. In der Anfang Dezember 2020 präsentierten **Botschaft** sah er an dieser Stelle zusätzlich zu den fünf genannten Merkmalen eine Delegationsnorm vor, die es ihm erlauben soll, dem wissenschaftlich-technischen Fortschritt entsprechend weitere äusserlich sichtbare Merkmale für die Phänotypisierung zuzulassen. Den Bedenken bezüglich Racial Profiling begegnete die Regierung in der Botschaft mit dem Argument, die Analyse im Rahmen einer Phänotypisierung erfolge ergebnisoffen; eine «Vorselektion der Ermittlungsbehörden zuungunsten einer bestimmten Population» sei daher ausgeschlossen. Fedpol-Direktorin Nicoletta della Valle ergänzte in der NZZ, die Phänotypisierung könne einer Diskriminierung sogar entgegenwirken, weil Zeuginnen und Zeugen eine Person oft als «zu gross und zu dunkel» beschrieben. Die übrigen Anpassungen betreffend die Löschrage für DNA-Profile und die Verwandtenrecherche übernahm der Bundesrat aufgrund der positiven Rückmeldungen aus der Vernehmlassung weitestgehend unverändert in den Entwurf.⁷

Privatrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.06.1992
HANS HIRTER

Der Vorschlag, das **Mündigkeits- und Ehefähigkeitsalter von 20 auf 18 Jahre zu senken**, wurde in der im Vorjahr eingeleiteten Vernehmlassung weitgehend begrüsst. Grundsätzlich nicht einverstanden waren lediglich der Schweizerische Gemeinnützige Frauenverein, die Organisationen der Fürsorge und der Berufsberatung sowie die Schweizerische Bischofskonferenz. In vielen Stellungnahmen war allerdings gegen eine Senkung des Schutzalters für jugendliche Arbeitnehmer, die nicht in einem Lehrverhältnis stehen, opponiert worden. Der Bundesrat beschloss deshalb, dieses beizubehalten. Hingegen lehnte er die namentlich von Sozialfürsorgeorganisationen geforderten speziellen Konsumentenschutzvorschriften für Jugendliche ab.⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 23.09.1993
HANS HIRTER

Im Sinne einer Anpassung an veränderte Lebensgewohnheiten und in Erfüllung diverser parlamentarischer Vorstösse beantragte der Bundesrat die **Senkung des zivilrechtlichen Mündigkeits- und Ehefähigkeitsalters von 20 auf 18 Jahre**. Im Vergleich zum Vernehmlassungstext nahm der Bundesrat noch einige Änderungen vor. So sprach er sich gegen eine Senkung der Unterhaltspflicht der Eltern für in Ausbildung stehende Kinder aus und schlug auch vor, den Sonderschutz für jugendliche Arbeitnehmer bis zum Erreichen des 20. Altersjahres beizubehalten. Der Forderung nach der Einführung von speziellen Konsumentenschutzvorschriften für mündige, aber noch nicht 20jährige Bürger lehnte er hingegen ab. Der Ständerat verabschiedete die Vorlage bereits in der Sommersession; Opposition erwuchs der Neuerung lediglich von Morniroli (Iega, TI).⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.10.1994
HANS HIRTER

Der **Nationalrat** beschloss als Zweitrat die Senkung des zivilrechtlichen Mündigkeits- und Ehefähigkeitsalters von 20 auf 18 Jahre. Ein von der LP-Fraktion unterstützter Nichteintretensantrag Stamm (cvp, LU), welche die Vorlage als überflüssig betrachtete und zudem einen Abbau von Schutzbestimmungen für Jugendliche befürchtete, lehnte der Rat deutlich ab. Keine Chance hatte aber auch ein Antrag Allenspach (fdp, ZH), die Alterslimite für jugendliche Arbeitnehmer (mit Ausnahme der Lehrlinge), welche gemäss Arbeitsrecht einen Sonderschutz geniessen, aber auch einer besonderen Aufsicht unterstellt sind, ebenfalls von 20 auf 18 Jahre zu senken.¹⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.12.1995
HANS HIRTER

Der Bundesrat beschloss, die im Vorjahr vom Parlament verabschiedete Senkung des Mündigkeitsalters von 20 auf 18 Jahre **auf den 1. Januar 1996 in Kraft zu setzen**.¹¹

Grundrechte

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.12.1972
PETER GILG

Le parlement a **délibéré de la suppression** des articles confessionnels d'exception proposée fin 1971 par le Conseil fédéral. Le Conseil des Etats a approuvé sans opposition et sans contre-proposition la radiation pure et simple **des deux articles 51 et 52** et a consenti à ce que, pour la votation populaire, l'on ramène la révision à une seule et unique question. Le débat fut plus mouvementé au Conseil national, mais le résultat fut identique. Seuls quatre représentants des nouveaux groupements de droite s'opposèrent à l'entrée en matière. D'autres propositions furent justifiées par le désir de faciliter l'assentiment populaire: les représentants de l'UDC notamment essayèrent de calmer l'appréhension à l'égard de l'activité future des jésuites en proposant des dispositions aptes à protéger la paix confessionnelle ; de leur côté, grâce à la suppression des limitations qui d'ailleurs touchent aussi d'autres confessions (obligation d'une autorisation pour l'érection de nouveaux évêchés, non-éligibilité des ecclésiastiques au Conseil national), les députés socialistes ont voulu donner un aspect plus neutre au projet. Pour finir, une votation séparée sur l'un et l'autre article parut propre à dissiper l'idée d'une manipulation. Toutefois, lorsque les groupes démocrétien, radical et indépendant eurent décidé de se borner à la radiation des articles 51 et 52, toutes les adjonctions au projet furent écartées. Et l'on ne trouva pas non plus de majorité pour le double vote. Mais le Conseil national adopta trois motions proposées par sa commission; elles chargeaient le Conseil fédéral de faire des propositions sur la suppression des dispositions d'exception qui ne tombaient pas sous le coup de la révision (clause concernant les évêchés, éligibilité des ecclésiastiques) ainsi que sur la **promulgation d'un article relatif à la protection des animaux, qui modifierait l'interdiction de l'abattage rituel**. Le Conseil des Etats approuva ces propositions en décembre, dans la mesure où elles n'avaient pas déjà trouvé de solution dans le message publié en novembre au sujet d'un nouvel article 25 bis. Celui-

ci devait faire de la protection des animaux une affaire de la Confédération; jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution, une disposition transitoire de la Constitution fédérale maintiendrait l'interdiction de l'abattage rituel.¹²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 13.12.1991
HANS HIRTER

Der Bundesrat beantragte dem Parlament den Beitritt der Schweiz zu den beiden 1966 von der Generalversammlung der **UNO** verabschiedeten **internationalen Menschenrechtspakten**. Da die Pakte auf universeller Ebene Staaten mit sehr unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systemen verbinden, gehen sie in der Substanz weniger weit als entsprechende von der Schweiz bereits früher unterzeichnete Konventionen des Europarates (EMRK). Mit diesem seit langem angekündigten Beitritt möchte der Bundesrat denn auch vorwiegend aussenpolitische Ziele erreichen: die Verträge bilden die Grundlage für Interventionen der Unterzeichnerstaaten zugunsten von Menschen, deren Rechte in schwerwiegender Weise verletzt worden sind. Im Nationalrat wurde die Vorlage erfolglos von Steffen (sd, ZH) bekämpft, der sich grundsätzlich gegen einen Beitritt zu UNO-Pakten aussprach, solange die Schweiz nicht UNO-Mitglied sei. Ebenfalls zugestimmt hat die Volkssammer einem Postulat Columberg (cvp, GR), welches verlangt, dass die Schweiz auch das 1. Zusatzprotokoll zur EMRK unterzeichnet. Der Ständerat stimmte dem Beitritt zu den Menschenrechtspakten oppositionslos zu.¹³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 02.03.1992
HANS HIRTER

Der Bundesrat beantragte dem Parlament den Beitritt zum **Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung**. Um der von dieser Übereinkunft verlangten Bestrafung von rassistischen Handlungen zu genügen, schlug er auch eine Ergänzung des Strafgesetzbuchs vor. Damit sollen rassistische Propaganda, öffentliche Aufrufe zu Hass und Diskriminierung sowie rassistisch motivierte Angriffe auf die Menschenwürde bestraft werden. Untersagt wird im weiteren die Verweigerung öffentlich angebotener Leistungen (d.h. insbesondere die Benutzung von Verkehrsmitteln resp. der Besuch von Gaststätten, Hotels oder Veranstaltungen) aus rassistischen Gründen. Protest gegen das Projekt, das in der Vernehmlassung noch recht umstritten gewesen war, kam insbesondere von der "Nationalen Koordination", einer Vereinigung von 17 rechtsextremen Gruppierungen.¹⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.12.1992
HANS HIRTER

Der Nationalrat stimmte in der Dezembersession sowohl dem Beitritt zum Rassendiskriminierungsabkommen als auch der zugehörigen **Revision des Strafrechts** mit deutlicher Mehrheit zu. Vergeblich hatten die Fraktionen der AP und der SD/Lega die Vorlage als unzulässiges Zensurinstrument bekämpft und Rückweisung beantragt. In der Debatte wurde konkretisiert, dass das Diskriminierungsverbot für öffentlich angebotene Leistungen auf den Abschluss von Anstellungs- und Mietverträgen keine Anwendung finden soll. Als Ergänzung beschloss der Nationalrat die Schaffung einer Ombudsstelle gegen Rassismus und regte beim Bundesrat die Schaffung einer **Kommission gegen Rassismus** an.¹⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.09.1994
HANS HIRTER

Infolge des von politisch rechtsstehenden Kreisen im Vorjahr eingereichten Referendum musste das Volk zum neuen **Antirassismusgesetz** Stellung nehmen. Der neue Artikel 261bis StGB will die öffentliche rassistische Hetze und Diskriminierung sowie das Leugnen und Verharmlosen von Völkermord oder anderen Verbrechen gegen die Menschlichkeit verbieten. Diese Bestimmungen bilden die Voraussetzung für den Beitritt der Schweiz zur Antirassismus-Konvention der UNO.

Dieser Beitritt – der nach nur einen weiteren Schritt zu einer Vollmitgliedschaft bei der UNO darstelle – war denn auch eines der Hauptargumente in der Propaganda der verschiedenen gegnerischen Komitees. Daneben wurde von den Gegnern die Einschränkung der Meinungsfreiheit durch die neuen Gesetzesbestimmungen in den Vordergrund geschoben. Zudem behaupteten sie, dass mit dem neuen Gesetz Massnahmen gegen die Zuwanderung von Ausländern verunmöglicht würden. Aktiv taten sich bei den Gegnern neben notorischen Rechtsausserpolitikern wie Emil Rahm auch die FP, die SD, die Lega sowie einzelne Nationalräte und Jungpolitiker der bürgerlichen Bundesratsparteien und der LP hervor. Aktiv an der Kampagne beteiligten sich auch sogenannte Revisionisten, d.h. Personen, welche die Judenausrottungspolitik der Nationalsozialisten leugnen oder zumindest relativieren.

Obwohl sich neben den vier Bundesratsparteien auch die LP, der LdU, die EVP, die Grünen, die PdA, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie kirchliche, kulturelle und soziale Organisationen für das Antirassismus-Gesetz aussprachen, waren sich die Befürworter ihres Sieges keineswegs sicher. Insbesondere war ungewiss, inwieweit es den Gegnern gelingen würde, die Abstimmung zu einem Plebiszit für eine restriktivere Asyl- und Einwanderungspolitik umzufunktionieren.

Bei einer Beteiligung von 45,9 Prozent stimmten am 25. September die Stimmberechtigten mit einer Mehrheit von 54,7 Prozent dem neuen Gesetz zu. Am stärksten fiel das Ja im Kanton Genf aus, zustimmende Mehrheiten fanden sich aber auch in allen anderen französischsprachigen Kantonen mit Ausnahme des Wallis, wo nur der deutschsprachige Kantonsteil zustimmte. Die Deutschschweiz war ähnlich gespalten wie bei den Abstimmungen im Sommer über die erleichterte Einbürgerung und den Kulturförderungsartikel: die beiden Basel, Zürich und Bern nahmen die Vorlage zusammen mit Schaffhausen, Zug, Graubünden und – für viele überraschend – Obwalden an. Am stärksten fiel die Ablehnung in Schwyz aus. Generell stimmten die Städte – und hier vor allem die bürgerlichen Quartiere – eher zu als ländliche Gebiete. Die **Vox-Befragung** nach der Abstimmung bestätigte diese ersten Analysen. Zudem stellte sie fest, dass die Frauen wesentlich deutlicher zustimmten als die Männer. Bei den Nein-Stimmenden verfiel das Argument am häufigsten, dass das neue Gesetz überflüssig sei; antisemitische oder rassistische Parolen fanden auch bei den Gegnern nur eine geringe Unterstützung. Eine recht grosse Gruppe wollte hingegen mit dem Nein primär ihre Unzufriedenheit über den hohen Ausländeranteil in der Schweiz ausdrücken.

Antirassismus-Gesetz

Abstimmung vom 25. September 1994

Beteiligung: 45,9%

Ja: 1'132'662 (54,6%)

Nein: 939'975 (45,4%)

Parolen:

– Ja: FDP, SP, CVP, SVP (7*), GP, LP (1*), LdU, EVP, PdA; Vorort, SBV, SGB, CNG.

– Nein: FP, SD, Lega.

– Stimmfreigabe: EDU (1*).

* Anzahl abweichender Kantonalsektionen ¹⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 21.12.1995

HANS HIRTER

Der Sicherheitsrat der UNO hatte 1993 resp. 1994 beschlossen, Internationale ad-hoc Gerichte zur Verfolgung von Kriegsverbrechern aus Ex-Jugoslawien bzw. Ruanda einzurichten. Der Bundesrat beantragte dem Parlament, mit einem auf acht Jahre beschränkten **dringlichen Bundesbeschluss** die Zusammenarbeit der Schweiz mit diesen beiden Institutionen zu regeln. Die Bestimmungen lehnen sich an diejenigen des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe an. Beide Kammern verabschiedeten den Beschluss in der Wintersession. ¹⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 24.03.1999

HANS HIRTER

Der Bundesrat beantragte dem Parlament, die 1974 bei der Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (**EMRK**) gemachten **Vorbehalte und Auslegenden Erklärungen** zurückzuziehen. Diese betrafen Art. 6 und bezogen sich auf die Garantie einer öffentlichen Gerichtsverhandlung und Urteilsverkündung, welche die Schweiz im Falle von nach kantonalem Recht durchgeführten Verhandlungen vor Verwaltungsbehörden nicht gewährleisten konnte. Die Auslegenden Erklärungen bezogen sich auf die Garantie einer gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsentscheiden und die Verpflichtung, Angeklagten unentgeltlich Verteidiger und Dolmetscher zur Verfügung zu stellen. Die Rechtssprechung sowohl des europäischen Gerichtshofs als in der Folge auch des Bundesgerichts hatte diese Vorbehalte und Erklärungen als unzulässig beurteilt. Da sie damit ihre Existenzberechtigung verloren haben, schlug der Bundesrat vor, sie auch formal fallenzulassen. Der Nationalrat stimmte diesem Antrag bei zwei Enthaltungen (Föhn, svp, SZ und Beck, Ip, VD) zu. ¹⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 31.03.1999
HANS HIRTER

Ende März legte der Bundesrat einen Beschluss betreffend der Ratifizierung des Internationalen Übereinkommens von 1948 über die **Verhütung und Bestrafung des Völkermordes** vor. Gleichzeitig beantragte er entsprechende Strafgesetzänderungen. Diese Ratifizierung war 1996 vom Nationalrat angeregt worden und hatte in der Vernehmlassung ein durchwegs positives Echo erhalten. Es wird damit die Möglichkeit geschaffen, Völkermord nicht nur wie gemäss Genfer Konvention im Zusammenhang mit Kriegsverbrechen zu bekämpfen. Mit einer Strafe von zehnjährigem bis lebenslanglichem Zuchthaus soll bestraft werden, wer Angehörige verfolgter Menschengruppen tötet oder verletzt, oder wer versucht, solchen Gruppen ihre Lebensgrundlagen zu entziehen. Diese Form des Genozids ausserhalb eines eigentlichen bewaffneten Konflikts hatte in den letzten Jahren in Ex-Jugoslawien und in Ruanda besondere Aktualität erhalten und zur Einrichtung eines Internationalen Tribunals zur Verfolgung der in diesen beiden Ländern begangenen Verbrechen gegen die Menschlichkeit geführt. Die neue Strafnorm soll auch gegen ausländische Staatsangehörige angewandt werden, die ihre Tat – was die Regel sein dürfte – im Ausland begangen haben und deren Staat keine Strafverfolgung wünscht. Mit dieser Gesetzesrevision würde ein erster Schritt zur Teilnahme der Schweiz am neu geschaffenen Internationalen Strafgerichtshof in Rom gemacht; erforderlich wäre dazu aber auch noch eine neue Gesetzesbestimmung zur Verfolgung weiterer „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“.¹⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 08.12.1999
HANS HIRTER

Der **Nationalrat** genehmigte in der Dezembersession diese Uno-Übereinkunft einstimmig und hiess auch die entsprechende Strafgesetzrevision gut. Zu diskutieren gab einzig ein Antrag der SVP-Fraktion. Um die Durchführung von Friedenskonferenzen in der Schweiz nicht zu gefährden, wollte sie den Vorbehalt einfügen, dass mutmassliche Täter, welche an einer derartigen Veranstaltung teilnehmen, nicht verfolgt werden müssen. Mit dem Argument, dass die Schweiz in solchen Fällen vom zuständigen Uno-Tribunal von der Verpflichtung zur Strafverfolgung entbunden werden könnte, lehnte die Ratsmehrheit den SVP-Antrag ab.²⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.03.2000
HANS HIRTER

Als Zweitrat stimmte auch der Ständerat der Ratifizierung des Internationalen Übereinkommens von 1948 über die **Verhütung und Bestrafung des Völkermordes** und der entsprechenden Revision des Strafrechts zu. Ebenfalls als Zweitrat genehmigte die kleine Kammer den Rückzug der seinerzeit zu Art. 6 der **Europäischen Menschenrechtskonvention** (EMRK) gemachten Vorbehalte und Erklärungen. Das Anliegen der 1998 vom Nationalrat überwiesenen Motion Baumberger (cvp, ZH) für eine Ratifizierung des Zusatzprotokolls von 1952 zur EMRK wurde auch vom Ständerat gutgeheissen, allerdings nur in Postulatsform. Nicht zu übersehen war dabei eine recht starke Opposition, welche in einem der Prinzipien des Protokolls – die regelmässige Durchführung von allgemeinen und geheimen Wahlen – eine Bedrohung der Landsgemeindedtradition sah.²¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.11.2000
HANS HIRTER

Gegen Jahresende beantragte der Bundesrat dem Parlament, die rechtliche Grundlage für die Errichtung eines **Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag** (sog. Römer Statut) zu genehmigen. Dieses Statut war 1998 von einer UNO-Konferenz beschlossen worden. Der Gerichtshof soll zuständig sein für die Beurteilung besonders schwerer, die internationale Gemeinschaft betreffende Verbrechen wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Er wird nur dann tätig werden, wenn die Staaten, in welchen die Taten begangen wurden, nicht bereit oder nicht in der Lage sind, die Strafverfolgung selbst durchzuführen. Neben der Beteiligung an diesem Gerichtshof beantragte die Regierung auch eine für den Vollzug erforderliche Revision des schweizerischen Strafrechts. Damit soll vor allem die Zusammenarbeit der schweizerischen Behörden mit dem Gerichtshof gewährleistet werden.²²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.06.2001
HANS HIRTER

Das Parlament stimmte den Anträgen des Bundesrats aus dem Vorjahr zur Schaffung einer rechtlichen Grundlage für den Beitritt zum zukünftigen **Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag** (NL) zu. Im Nationalrat war Eintreten unbestritten. Die SVP verlangte in der Detailberatung vergeblich, dass die Ratifizierung des Römer Statuts dem obligatorischen Referendum unterstellt wird. Ihre Argumentation, dass die Schweiz damit den Verfassungsgrundsatz aufweicht, wonach die Schweiz keine Bürger an fremde Gerichte ausliefert, wurde vom Bundesrat und der Parlamentsmehrheit als

nicht stichhaltig taxiert. Da dieses Gericht erst in Aktion trete, wenn ein Staat sich weigere oder nicht in der Lage sei, Kriegsverbrecher strafrechtlich zu verfolgen, sei nicht anzunehmen, dass es sich je mit schweizerischen Staatsangehörigen mit Wohnsitz in der Schweiz befassen müsse.²³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 29.08.2001
HANS HIRTER

Auf Antrag des Bundesrats beschloss der Nationalrat – gegen den Widerstand der SVP – die Anerkennung der **Zuständigkeit des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung** (CERD). Damit erhalten von nationalen Gerichten abgewiesene Kläger das Recht, mit ihrem Fall an diese internationale Instanz zu gelangen. Diese amtet allerdings nicht als Gericht, sondern als Kontrollorgan, dessen Urteile auf die kritisierten Staaten moralischen Druck ausüben sollen.²⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 13.06.2002
HANS HIRTER

Die Anerkennung der **Zuständigkeit des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung** (CERD), welche der Nationalrat im Vorjahr beschlossen hatte, geriet im Ständerat unter Beschuss. Zwar lehnte der Rat einen Antrag seiner Kommissionsmehrheit auf Nichteintreten mit 23:15 Stimmen ab. Auf Antrag Pfisterer (fdp, AG) wies er das Geschäft aber an seine Aussenpolitische Kommission zurück mit der Auflage, weitere Abklärungen durchzuführen. Dabei soll insbesondere festgestellt werden, wie sich eine Ratifizierung aussenpolitisch auswirken würde und wie die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen konkret vollzogen werden sollen. Die Kommissionsmehrheit hatte damit argumentiert, dass für die Schweiz mit ihrer Anti-Rassismus-Strafnorm, den leistungsfähigen Gerichten und den ausgebauten Rechtsmitteln kein Handlungsbedarf bestehe, neben dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg noch eine zusätzliche UNO-Beschwerdeinstanz anzuerkennen.²⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 13.02.2003
HANS HIRTER

Im Februar gab der Bundesrat den Vorentwurf zu einem Gesetzespaket in die Vernehmlassung, welches griffigere rechtliche Mittel zur Bekämpfung von Rassismus und Gewaltpropaganda enthält. So soll namentlich die öffentliche Verwendung von Kennzeichen verboten werden, welche mit Rassismus assoziiert werden, wie etwa **Hakenkreuze** oder SS-Zeichen. Die Gesetzesrevision strebt zudem auch an, die Zugehörigkeit zu rassendiskriminierenden Vereinigungen oder zu Organisationen, welche zu Gewalt aufrufen, unter Strafe zu stellen. Im Hinblick auf die Durchführung der Fussball-Europameisterschaft in der Schweiz im Jahre 2008 schlug die Regierung auch die gesetzlichen Grundlagen für eine Datenbank vor, in der sogenannte Hooligans, aber auch andere gewalttätig vorgehende Individuen erfasst werden können.²⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.03.2003
HANS HIRTER

Die Anerkennung der **Zuständigkeit des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung** (CERD) schaffte im zweiten Anlauf auch die Hürde des Ständerates. Dessen Kommission, an welche das Geschäft im Vorjahr zurückgewiesen worden war, hatte sich überzeugen lassen, dass die Entscheide des CERD keinen juristischen Charakter haben, sondern dazu dienen, den Dialog zwischen diesem Ausschuss und dem Vertragsstaat über die Elimination von rassendiskriminierenden Strukturen und Verhaltensweisen zu fördern. Relativ unzufrieden war die kleine Kammer jedoch mit den periodischen Berichten über Massnahmen zur Verhinderung von Rassendiskriminierung, welche die Bundesverwaltung in regelmässigen Abständen zuhanden des CERD ausarbeitet. In diesen Berichten war an mehreren Stellen die föderalistische Struktur der Schweiz (namentlich die Zuständigkeit der Kantone für die Polizei und die Gerichte) für Probleme bei der Bekämpfung von Rassendiskriminierung verantwortlich gemacht worden. Um solche seiner Ansicht nach unzulässigen und unkorrekten Schuldzuweisungen zu verhindern, überwies der Ständerat ein Postulat, welches verlangt, diese Berichte in Zukunft den Aussenpolitischen Kommissionen des Parlaments zur Stellungnahme vorzulegen.²⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 23.12.2004
HANS HIRTER

Der Bundesrat gab im Dezember sein weiteres Vorgehen bei der Schaffung von griffigeren rechtlichen Mitteln zur **Bekämpfung von Rassismus** und Gewaltpropaganda bekannt. Da die Einführung der Strafbarkeit der Zugehörigkeit zu rassendiskriminierenden Vereinigungen in der Vernehmlassung keine Mehrheit gefunden habe, werde man sich auf ein Verbot der öffentlichen Verwendung von Symbolen konzentrieren, welche mit Rassismus assoziiert werden, wie etwa **Hakenkreuze** oder SS-Zeichen.²⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.08.2005
HANS HIRTER

Im Sommer gab der Bundesrat eine Anpassung des Strafrechts an das Römer Statut des **Internationalen Strafgerichtshofs für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen** in die Vernehmlassung. Es geht dabei um eine genauere Definition dieser Verbrechen, die in Form von Folter, Tötung, Sexualdelikten und so weiter bereits strafrechtlich erfasst sind. Werden sie systematisch und ausgedehnt gegen die Zivilbevölkerung verübt, so sollen sie einen neuen Straftatbestand bilden. Als weiteres Element enthält der Vorentwurf eine ausdrückliche Nennung der als Kriegsverbrechen geltenden Taten. Der seit Ende 2000 geltende Straftatbestand des Völkermordes soll zudem ausgedehnt werden und, neben ethnischen und religiösen, auch soziale und politische Gruppen umfassen.²⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.09.2007
HANS HIRTER

Der Bundesrat beantragte dem Parlament, den Bundesbeschluss über die Zusammenarbeit der Schweiz mit den **Internationalen Gerichten zur Verfolgung von schwerwiegenden Verletzungen des humanitären Völkerrechts** um weitere fünf Jahre zu verlängern. Der ursprüngliche Beschluss stammt aus dem Jahr 1995 und war bereits 2003 um fünf Jahre verlängert worden. Er erlaubt die Kooperation der Schweiz mit den Gerichten, die in den neunziger Jahren vom Sicherheitsrat der UNO zur Verfolgung und Beurteilung der Menschenrechtsverletzungen in den Konflikten in Ex-Jugoslawien und Ruanda geschaffen worden waren.³⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 23.04.2008
HANS HIRTER

Der Bundesrat beantragte dem Parlament im Frühjahr eine Reihe von Gesetzesrevisionen zur **Umsetzung des Römer Statuts des Internationalen Gerichtshofs**. Die Schweiz ist diesem internationalen Übereinkommen zur Schaffung von internationalen Gerichten zur Verurteilung von Kriegsverbrechern bereits 2001 beigetreten. Um auch in der Schweiz eine effiziente und lückenlose Umsetzung des Statuts zu gewährleisten, sollen einige Strafrechtsbestimmungen präzisiert, der neue Straftatbestand des Verbrechens gegen die Menschlichkeit geschaffen und Kriegsverbrechen genauer definiert werden. Zudem sollen die Zuständigkeiten von Zivil- und Militärjustiz zur Durchführung von Strafverfahren neu geregelt werden.³¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.03.2009
HANS HIRTER

Der Nationalrat befasste sich als erster mit den Gesetzesrevisionen zur **Umsetzung des Römer Statuts des Internationalen Gerichtshofs**. Die SVP-Fraktion unterstützte als einzige und erfolglos einen Nichteintretensantrag einer Kommissionsminderheit. Sie begründete dies vor allem damit, dass die schweizerische Gesetzgebung ausreiche, um Völkermord und Kriegsverbrechen zu verfolgen. In der Detailberatung wurde ein Antrag der Linken abgelehnt, den Bestimmungen über die Verfolgung von Kriegsverbrechen und Terrorismus rückwirkende Geltung zuzuschreiben. Ein vor allem von der Linken unterstützter Vorschlag, die Mindeststrafe für Völkermord auf zehn Jahre festzulegen, konnte sich gegen den Antrag des Bundesrates von fünf Jahren durchsetzen. Die Regierung hatte vergeblich argumentiert, dass es in diesem Bereich unterschiedlich schwere Verbrechen gebe und deshalb eine grössere Bandbreite bis zur maximal möglichen lebenslangen Freiheitsstrafe sinnvoll sei.³²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 02.07.2009
HANS HIRTER

Im Juli eröffnete das EJPD die **Vernehmlassung über ein Verbot der öffentlichen Verwendung, Verbreitung und der Ein- und Ausfuhr von rassistischen Symbolen** wie zum Beispiel das Hakenkreuz. Ein solches Verbot hatte der Nationalrat 2005 mit einer Motion gefordert. Als rassistisch gelten nach den geplanten Bestimmungen insbesondere Symbole des Nationalsozialismus und auch deren Abwandlungen, die in rechtsextremen Kreisen als Ersatz verwendet werden. Diese Vorschläge stiessen in der Konsultation auf breiten Widerstand. Die Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz gab zu bedenken, die vorgesehenen Bestimmungen seien nur schwer anzuwenden. Dagegen sprachen sich auch die FDP, die SVP und die Grünen aus,

während sich CVP und SP nicht zur Vorlage äusserten.³³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.06.2010
MARC BÜHLMANN

Der Nationalrat hatte sich als Erstrat bereits 2009 mit der **Umsetzung des Römer Statuts des Internationalen Gerichtshofes** befasst, die die Strafverfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie der Kriegsverbrechen in der Schweiz gewährleisten soll. Als Zweirat schuf der Ständerat 2010 zwei Differenzen in Bezug auf die Unverjährbarkeit von Kriegsverbrechen sowie in Bezug auf die Härte, mit der Vorbereitungshandlungen bestraft werden sollen. Die kleine Kammer wollte, dass Kriegsverbrechen nicht erst nach Inkrafttreten des Statuts sondern rückwirkend seit 1983 unverjährbar seien. Darüber hinaus schlug der Ständerat im Gegensatz zum Nationalrat vor, nicht nur die schweren sondern alle Vorbereitungshandlungen zu Kriegsverbrechen zu bestrafen. Die Differenzen wurden erst in der zweiten Bereinigung ausgeräumt. Entsprechend dem Vorschlag von Bundesrat und Nationalrat wurde Unverjährbarkeit ab Inkrafttreten der Umsetzung beschlossen. Der Ständerat setzte sich hingegen mit seiner Forderung nach der Bestrafung aller Vorbereitungshandlungen für Kriegsverbrechen durch. In der Schlussabstimmung votierte der Ständerat einstimmig und der Nationalrat mit 135 zu 54 Stimmen für den Entwurf. Die Nein-Stimmen stammten allesamt von der SVP.³⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.09.2011
KARIN FRICK

Nachdem der Vorentwurf für ein **Verbot der Verwendung von Symbolen, welche extremistische, zu Gewalt und Rassendiskriminierung aufrufende Bewegungen verherrlichen**, in der Vernehmlassung auf breiten Widerstand gestossen war, beschloss der Bundesrat im Sommer 2010, auf die vorgeschlagene Ergänzung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes zu verzichten. Wie die Regierung in einem entsprechenden Bericht darlegte, schliesse sie sich den in der Vernehmlassung vorgebrachten Argumenten an, dass eine genügend bestimmte Definition der verbotenen Symbole schwierig wäre und dass ein solches Verbot «keinem dringenden gesellschaftlichen Bedürfnis» entspreche. Auf der Grundlage dieses Berichts beantragte sie der Bundesversammlung, die Motion 04.3224, mit der die Forderung nach dem Verbot eingebracht worden war, abzuschreiben. Die eidgenössischen Räte kamen diesem Antrag im darauffolgenden Jahr stillschweigend nach und **schrieben die Motion ab**.³⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 23.12.2011
NADJA ACKERMANN

Die 2007 eingereichten Standesinitiativen von Bern (07.300) und Basel-Stadt (07.310), welche beide die Unterzeichnung und Ratifizierung der **Menschenhandelskonvention** des Europarates forderten, wurden abgeschrieben, da die Konvention bereits 2008 unterzeichnet worden war. Das Übereinkommen bezweckt die Bekämpfung aller Formen von Menschenhandel auf inner- und zwischenstaatlicher Ebene. Die Schweiz erfüllt weitgehend die Anforderungen der Konvention, nur bezüglich des ausserprozessualen Zeugenschutzes besteht Handlungsbedarf. Der Bundesrat plant deshalb die Schaffung einer nationalen **Zeugenschutzstelle**. Jährlich werden voraussichtlich zehn bis fünfzehn Personen ins Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden. Zum Einsatz kommt das Programm ausschliesslich dort, wo die Zeugenaussage wesentlich dazu beiträgt, Delikte der Schwerstkriminalität aufzuklären. Der Bundesrat rechnet mit Kosten von 150'000 Franken pro Fall. Das Parlament ermächtigte den Bundesrat zur Ratifizierung der Konvention und stimmte dem Gesetzesentwurf über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG) zu.³⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.12.2012
NADJA ACKERMANN

Auch der Bundesrat beschäftigte sich mit dem Recht von Menschen mit Behinderungen und präsentierte dem Parlament eine Botschaft zur Ratifizierung des UNO-Übereinkommens, welches jede **Diskriminierung von Behinderten** verbietet. Die Ratifizierung war in der Vernehmlassung mit Ausnahme der FDP und SVP begrüsst worden.³⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 26.11.2014
NADJA ACKERMANN

Einstimmig sprach sich der Ständerat für die Genehmigung zweier **Änderungen des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs** aus. Zum einen sollen durch eine Änderung der Bestimmung betreffend das Verbrechen der Aggression hochrangige Personen, die eine Angriffshandlung in die Wege leiten, völkerstrafrechtlich verantwortlich gemacht werden. Zum anderen soll der Tatbestand des Kriegsverbrechens neu auch auf interne Konflikte ausgedehnt werden.³⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.03.2015
KARIN FRICK

In der Frühjahrssession 2015 stimmte auch der Nationalrat den **Änderungen des Römer Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs** betreffend das Verbrechen der Aggression und die Kriegsverbrechen zu. In der Schlussabstimmung wurde der Bundesbeschluss in beiden Räten einstimmig angenommen.³⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 24.06.2015
KARIN FRICK

Im Juni 2015 gab der Bundesrat als indirekten Gegenentwurf zur Wiedergutmachungsinitiative ein **Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981** in die Vernehmlassung. Insgesamt 300 Millionen Franken sollen demnach als Solidaritätsbeiträge an die schätzungsweise 12'000 bis 15'000 noch lebenden Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen ausgezahlt werden. Die Hintergründe, das Ausmass und die Auswirkungen der damaligen Praktiken sollen in einer umfassenden wissenschaftlichen Untersuchung beleuchtet werden. Des Weiteren enthält die Vorlage Massnahmen zur Aktensicherung und Regelungen für die Akteneinsicht sowohl für Betroffene als auch für die Forschung. Betroffenen soll zudem Beratung und Unterstützung durch kantonale Anlaufstellen angeboten sowie – wie auch in einem Postulat Schneider Schüttel (sp, FR) gefordert – die Suche nach früheren Sparguthaben erleichtert werden. Die Gesetzesvorlage sieht überdies vor, dass Zeichen der Erinnerung errichtet werden sollen. Der Vorteil des indirekten Gegenvorschlags des Bundesrates liegt vor allem darin, dass auf diesem Weg eine schnellere Aufarbeitung der Ereignisse möglich ist als über eine Verfassungsrevision. Dadurch können möglichst viele der zum Teil betagten oder gesundheitlich angeschlagenen Opfer noch eine Anerkennung für ihr Leiden erhalten. Hauptinitiant Guido Fluri begrüsst den Vorschlag des Bundesrates grundsätzlich, möchte aber vorerst noch an den Anliegen des Initiativkomitees wie einem umfangreicheren Entschädigungsfonds und der Bemessung der Entschädigungshöhe nach dem erlittenen Unrecht festhalten.⁴⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 08.09.2015
KARIN FRICK

Mit seiner Botschaft vom 6. März 2015 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament einen Bundesbeschluss über die **Genehmigung des Zusatzprotokolls Nr. 15 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)**. Ziel dieses Zusatzprotokolls ist es, das Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) effizienter zu gestalten und somit den Gerichtshof zu entlasten und seine Funktionsfähigkeit sicherzustellen. Konkret sieht das Protokoll folgende fünf Änderungen der EMRK vor: Erstens wird am Ende der Präambel ein ausdrückliches Bekenntnis zum Subsidiaritätsprinzip eingefügt. Zweitens endet die Amtszeit der Richterinnen und Richter nicht mehr automatisch mit Vollendung des 70. Lebensjahres; stattdessen müssen für das Richteramt kandidierende Personen jünger als 65 Jahre sein. Drittens wird das Widerspruchsrecht der Parteien gegen die Absicht einer Kammer, eine Rechtssache an die Grosse Kammer abzugeben, abgeschafft. Viertens wird die Frist für die Einreichung einer Beschwerde an den EGMR von bisher sechs auf neu vier Monate verkürzt. Fünftens kann der EGMR künftig eine Beschwerde auch dann wegen Nichterheblichkeit des erlittenen Nachteils für unzulässig erklären, wenn die Rechtssache innerstaatlich noch von keinem Gericht geprüft worden ist. Als Änderungsprotokoll zur EMRK wird das Protokoll Nr. 15 in Kraft treten, sobald es von sämtlichen Vertragsstaaten ratifiziert worden ist. Bis Mitte August 2015 hatten 19 von insgesamt 47 Vertragsstaaten das Protokoll ratifiziert und 22 weitere, unter ihnen die Schweiz, unterzeichnet.

Im Nationalrat gab vor allem die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips, welche gleichzeitig ein Bekenntnis zum Ermessensspielraum der Nationalstaaten darstellt, Anlass zu Diskussionen. Eine Minderheit der nationalrätlichen Rechtskommission beantragte die Rückweisung des Geschäfts an den Bundesrat, weil die Erwähnung in der Präambel keine Änderung in der Praxis des EGMR bewirke. Um die Subsidiarität und die Selbstbestimmung der Schweiz wirklich zu stärken, müsse der Bundesrat neu verhandeln und sich für ein Zusatzprotokoll einsetzen, welches die Verfassungen der Vertragsstaaten als oberste und für den EGMR verbindliche Rechtsquelle festsetze. Dieses Anliegen stiess jedoch nicht auf Gegenliebe und der Rückweisungsantrag wurde

mit 49 Ja-Stimmen und 2 Enthaltungen aus den Reihen der SVP gegenüber 128 Nein-Stimmen abgelehnt. Nachdem über die ansonsten technische Vorlage keine weiteren Diskussionen geführt worden waren, genehmigte der Nationalrat das Protokoll Nr. 15 mit 136 Ja-Stimmen gegenüber 46 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen aus der SVP-Fraktion.⁴¹

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 10.09.2015
KARIN FRICK

Im September 2015 **ratifizierte der Bundesrat die Änderungen des Römer Statuts**, wie sie an der Überprüfungskonferenz von 2010 beschlossen worden waren. Der Gründungsvertrag des Internationalen Strafgerichtshofs wurde damit um zwei wesentliche Elemente ergänzt: Einerseits können durch die Aufnahme der Definition des Aggressionsverbrechens in das Statut künftig hochrangige Personen zur Verantwortung gezogen werden, die in Verletzung des Gewaltverbots der UNO-Charta eine Angriffshandlung in die Wege leiten. Andererseits wurde der Tatbestand des Kriegsverbrechens dahingehend ausgeweitet, dass die Verwendung von Gift und Giftwaffen fortan auch in innerstaatlichen bewaffneten Konflikten strafbar ist.⁴²

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 18.12.2015
KARIN FRICK

Mit seiner Botschaft vom 29. November 2013 beantragte der Bundesrat dem Parlament die **Genehmigung des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen**. Das von der Schweiz bereits unterzeichnete UNO-Übereinkommen hat zum Ziel, das schwerwiegende Verbrechen des Verschwindenlassens umfassend zu bekämpfen und konsequent zu verfolgen. Unter «Verschwindenlassen» versteht der Menschenrechtsvertrag jeden Freiheitsentzug, der durch Vertreter oder mit Billigung eines Staates geschieht und gefolgt ist von der Weigerung des Staates, den Freiheitsentzug anzuerkennen sowie den Aufenthaltsort der betroffenen Person bekannt zu geben. In der Botschaft enthalten sind gleichzeitig auch die zur Umsetzung des Abkommens erforderlichen Änderungen an der Schweizer Rechtsordnung. Das zentrale Element bildet hier die Aufnahme des Verschwindenlassens als eigenständiger Tatbestand in das Strafgesetzbuch. Des Weiteren soll die gesetzliche Grundlage für ein Netzwerk zwischen Bund und Kantonen geschaffen werden, welches das rasche Auffinden von Personen in einem Freiheitsentzug ermöglicht.

In der Herbstsession 2015 beriet der Nationalrat als Erstrat über das Geschäft. Nachdem ein Nichteintretensantrag nur von der SVP-Fraktion unterstützt worden war und somit keine Mehrheit gefunden hatte, nahm die grosse Kammer keine inhaltlichen Änderungen am Entwurf des Bundesrates vor. Sie verabschiedete die Vorlage mit 128 zu 45 Stimmen und 3 Enthaltungen aus der SVP-Fraktion zuhanden des Ständerats. Der Zweirat brachte in der Wintersession 2015 nur eine redaktionelle Änderung an und stimmte der Vorlage einstimmig zu. Die redaktionelle Korrektur wurde vom Nationalrat stillschweigend gutgeheissen und so konnte das Geschäft noch in derselben Session erledigt werden. In der Schlussabstimmung nahm der Nationalrat den Entwurf mit 128 zu 64 Stimmen aus der SVP-Fraktion an, während ihm der Ständerat mit 38 zu 6 Stimmen zustimmte. Damit ist der Bundesrat nun befugt, das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen zu ratifizieren.⁴³

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 18.03.2016
KARIN FRICK

Im Ständerat sorgte die **Genehmigung des Zusatzprotokolls Nr. 15 zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)** für weit weniger Gesprächsstoff als dies im vergangenen Herbst im Nationalrat der Fall gewesen war. Die kleine Kammer stimmte dem Änderungsprotokoll, welches in erster Linie zur Entlastung des EGMR beitragen soll, im März 2016 einstimmig zu. Inkrafttreten wird das Protokoll Nr. 15, sobald es von allen Vertragsstaaten ratifiziert worden ist. Bis Ende Januar 2016 lagen laut Bundesrätin Simonetta Sommaruga 25 Ratifikationen und 16 Unterzeichnungen vor. In der Schlussabstimmung nahm der Nationalrat das Protokoll mit 129 zu 59 Stimmen bei 7 Enthaltungen an; der Ständerat stimmte ihm mit 40 zu 5 Stimmen bei 0 Enthaltungen zu. In beiden Kammern stammten alle ablehnenden Stimmen aus der Fraktion der SVP.⁴⁴

Die **Wiedergutmachungsinitiative und der indirekte Gegenentwurf** des Bundesrates in Form des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 waren in der Aprilsession 2016 Gegenstand der Beratung im Nationalrat. Der Bundesrat hatte dem Nationalrat drei Entwürfe vorgelegt: den Bundesbeschluss über die Volksinitiative, das Bundesgesetz als indirekten Gegenvorschlag und einen Bundesbeschluss über die Finanzierung der Solidaritätsbeiträge. Da im Fall der Volksinitiative Eintreten obligatorisch ist, drehte sich die Eintretensdebatte um die beiden letztgenannten Vorlagen. Die Mehrheit der RK-NR beantragte ihrem Rat Eintreten. Sie unterstütze die Ziele der Initiative, bevorzuge aber den indirekten Gegenvorschlag, da dieser rascher umgesetzt werden könne und schnelle Hilfe in Anbetracht des fortgeschrittenen Alters und des Gesundheitszustands vieler Opfer sinnvoll sei. Eine Kommissionsminderheit stellte einen Nichteintretensantrag. Sie war der Meinung, der Staat dürfe nicht einfach so ohne rechtliche Grundlage Geld verteilen, da Grundlage und Schranke staatlichen Handelns eben das Recht sei. Die rechtlichen Ansprüche der Opfer seien bereits verjährt und auch die Verjährung sei eine „Errungenschaft des Rechtsstaates“, führte Claudio Zanetti (svp, ZH) aus. Im Rat sprach sich nur aus der SVP-Fraktion eine Mehrheit für Nichteintreten aus. Fraktionssprecher Hans-Ueli Vogt (svp, ZH) erklärte, er gehe davon aus, dass alle Vorfahren nach bestem Wissen und Gewissen das für sie Richtige getan hätten und man sie dafür nicht verurteilen dürfe, nur weil die heutige Gesellschaft andere Anschauungen entwickelt habe. Mit einer deutlichen Mehrheit von 142 zu 28 Stimmen bei 10 Enthaltungen trat die grosse Kammer schliesslich auf die beiden Vorlagen ein.

In der Detailberatung ergänzte der Nationalrat das Bundesgesetz um zwei Bestimmungen. Erstens beschränkte er die Solidaritätszahlungen auf höchstens 25'000 Franken pro Opfer. Zweitens sollen Forderungen, die ihren Rechtsgrund unmittelbar in einer fürsorgerischen Zwangsmassnahme oder einer Fremdplatzierung haben und sich gegen die Opfer oder deren Angehörige richten, beispielsweise Heimkosten, mit Inkrafttreten des Gesetzes automatisch erlöschen. Die so abgeänderte Vorlage wurde mit 143 zu 26 Stimmen bei 13 Enthaltungen gutgeheissen. Matthias Aebischer (sp, BE) versprach, sich im Initiativkomitee für den Rückzug der Initiative stark zu machen, sollte der indirekte Gegenvorschlag im Parlament angenommen werden. Die beiden anderen Entwürfe wurden von der grossen Kammer diskussionslos angenommen. Damit schloss sich der Nationalrat dem Bundesrat an und empfahl die Initiative zur Ablehnung.⁴⁵

Als Zweitrat befasste sich in der Herbstsession 2016 der Ständerat mit der **Wiedergutmachungsinitiative und dem indirekten Gegenentwurf** des Bundesrates. Die vorberatende Kommission beantragte Eintreten und Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates in allen Punkten. Dennoch hatte die kleine Kammer zuerst über einen Nichteintretensantrag zu befinden; Werner Höfli (svp, GL) war der Ansicht, man solle besser das Volk über die Initiative abstimmen lassen als hier ohne Volksbefragung zu legiferieren. Mit seiner Argumentation konnte er jedoch kein anderes Ständeratsmitglied überzeugen und so wurde Eintreten mit 36 zu 1 Stimme beschlossen. Mit dem gleichen Stimmenverhältnis stimmte der Ständerat auch der Gesetzesvorlage zu. Wie schon der Nationalrat nahm auch der Ständerat den Bundesbeschluss über die Finanzierung der Solidaritätsbeiträge diskussionslos an und empfahl die Volksinitiative zur Ablehnung. In der Schlussabstimmung wurde das Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 im Nationalrat mit 149 zu 47 Stimmen bei 2 Enthaltungen und im Ständerat mit 39 zu 1 Stimme bei 4 Enthaltungen angenommen. Wie sich in den Debatten schon gezeigt hatte, stammte sämtliche Opposition aus dem rechtsbürgerlichen Lager.

Bei den Initianten war die Freude über diesen Parlamentsentscheid gross: Es sei ein „grosser Moment nicht nur für die Betroffenen, sondern für die Schweiz“, werden die Mitinitianten Joachim Eder (fdp, ZG) und Matthias Aebischer (sp, BE) im Tages-Anzeiger zitiert. Hauptinitiant Guido Fluri sprach von einem „historischen Tag“ und liess verlauten, er sei „stolz, Bürger dieses Landes zu sein“. Wie angekündigt zog das Initiativkomitee nach der Annahme des Gegenvorschlags durch das Parlament sein Begehren zurück. Die Referendumsfrist für das Gesetz läuft bis am 26. Januar 2017; verstreicht sie ungenutzt, wird es im April 2017 – nur gut zwei Jahre nach Einreichung der Initiative – in Kraft treten. Ab dann werden die Betroffenen ein Jahr Zeit haben, um ein Gesuch für einen Solidaritätsbeitrag zu stellen. Fluri zeigte sich optimistisch, dass die ersten Auszahlungen bereits 2018 erfolgen könnten. Wichtiger als das Geld sei jedoch die Anerkennung des Unrechts, betonte er.⁴⁶

Ende Juni 2017 eröffnete der Bundesrat die **Vernehmlassung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der nationalen Menschenrechtsinstitution**. Dieses bildet die gesetzliche Grundlage zur Ablösung des als Pilotprojekt konzipierten Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte (SKMR) durch eine dauerhafte nationale Menschenrechtsinstitution (NMRI). Das neue Gesetz stütze sich auf die positiven Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt und behebe gleichzeitig die festgestellten Mängel, insbesondere bezüglich der Unabhängigkeit, wie sie in den «Pariser Prinzipien» genannten UNO-Standards für nationale Menschenrechtsinstitutionen gefordert werde, erläuterte der Bundesrat in einer Medienmitteilung. Die NMRI soll zu ihrer Finanzierung – im Gegensatz zum SKMR, bei dem der Bund bisher Leistungen im Umfang von rund einer Million Franken jährlich einkaufte – vom Bund Finanzhilfe im Sinne des Subventionsgesetzes im gleichen Umfang erhalten. Sie soll so unabhängig von den Bundesbehörden selbstständig Themen in ihrem Zuständigkeitsbereich aufgreifen und bearbeiten können.

In der Presse wurden zum Teil sehr kritische Töne angeschlagen, sowohl bezüglich der Kosten als auch des Nutzens der neuen Institution. Während die NZZ einmal mehr den Verdacht äusserte, die Schaffung der NMRI diene vor allem der aussenpolitischen Imagepflege, sahen die BaZ und «Weltwoche»-Herausgeber Roger Köppel (svp, ZH) darin «ein vom Bund finanziertes Propaganda-Instrument» für linke politische Anliegen. Der Tages-Anzeiger betonte hingegen die durch die Anbindung an die Universitäten vorwiegend wissenschaftliche Ausrichtung der Institution und ordnete die Schweizer NMRI angesichts ihrer bescheidenen Kompetenzen im internationalen Vergleich als «eher zahme Wächterin über die Menschenrechte» ein. Auch unter Experten herrschte Dissens bezüglich der Notwendigkeit einer solchen Institution, berichtete der Tages-Anzeiger weiter.⁴⁷

Im August 2016 legte der Bundesrat dem Parlament seine Botschaft zur Genehmigung des 2014 von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) verabschiedeten **Protokolls zum Übereinkommen Nr. 29 über die Zwangs- oder Pflichtarbeit** vor. Das Protokoll bringt das 1930 in Kraft getretene und von der Schweiz ratifizierte Übereinkommen Nr. 29 auf den neusten Stand und fordert Regierungen auf, Massnahmen zur Prävention von Zwangsarbeit zu ergreifen, die Opfer zu schützen und ihnen Zugang zu Rechtsschutz- und Rechtsbehelfsmechanismen zu gewähren. Da das Übereinkommen Nr. 29 als IAO-Kernabkommen gilt und das Protokoll Bestandteil des Abkommens ist, gilt das Protokoll ebenfalls als Kernabkommen.

Der Nationalrat beriet in der Wintersession 2016 über die Genehmigung des Protokolls. Seine APK war zuvor zum Schluss gekommen, dass durch eine Ratifizierung keine Gesetzesanpassungen nötig würden und hatte der Vorlage danach mit 15 zu 8 Stimmen bei einer Enthaltung zugestimmt. Bei der Debatte im Rat argumentierte die Ratsminderheit um Nationalrätin Yvette Estermann (svp, LU), dass das Protokoll unnötig sei, da die Schweiz schon alle gesetzlichen Bestimmungen, welche im Protokoll gefordert werden, etabliert habe und eine Ratifizierung durch die Schweiz deshalb nicht dazu beitrage, Menschen vor Zwangsarbeit zu schützen. Zudem werde die Definition des Begriffs Zwangsarbeit zu stark ausgeweitet, was z.B. Auswirkungen auf den Militär- und Zivildienst oder die Beschäftigung von Asylsuchenden haben könne. Die Kommissionsmehrheit und Bundesrat Johann Schneider-Ammann hielten hingegen fest, dass die Definition von Zwangsarbeit schon im Abkommen von 1930 festgelegt worden sei, durch das Protokoll nicht ausgeweitet werde und keine der von der SVP erwähnten Beispiele wie Militär- oder Zivildienst betreffe. Ausserdem sei die Ratifizierung des Protokolls ein Akt internationaler Solidarität mit den weltweit immer noch fast 21 Millionen Opfern von Zwangsarbeit. In der Gesamtabstimmung gesellte sich einzig FDP-Nationalrat Hans-Ulrich Bigler (fdp, ZH) zu der geschlossenen Nein stimmenden SVP-Fraktion. So wurde der Bundesbeschluss mit 125 zu 67 Stimmen klar angenommen.

Deutlich weniger Widerstand erfuhr die Vorlage im Ständerat, der dem Bundesbeschluss in der Frühlingssession 2017 mit 33 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen zustimmte. Bei den Schlussabstimmungen kam es zu keinen Überraschungen mehr, womit das Protokoll mit 125 zu 70 Stimmen bei 2 Enthaltungen im Nationalrat und 38 zu 7 Stimmen im Ständerat genehmigt wurde. Als die Referendumsfrist ungenutzt verstrichen war, ratifizierte der Bundesrat das Protokoll am 28. September 2017.⁴⁸

Ende Juni 2018 eröffnete der Bundesrat die **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot**, das er als indirekter Gegenvorschlag der Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» gegenüberzustellen plante. Im neuen Gesetz sah der Bundesrat erstens eine Pflicht zur Enthüllung des eigenen Gesichts im Kontakt mit Behörden vor. Diese Pflicht soll greifen, sofern die Behörde aus Bundesrecht verpflichtet ist, eine Person zu identifizieren oder wenn die Behörde ihre im Bundesrecht begründete Aufgabe sonst nicht ohne unverhältnismässigen Aufwand erfüllen kann. Betroffen wären in erster Linie die Bereiche Sicherheit, Migration, Sozialversicherungen sowie Personenbeförderung. Wiederholte Weigerung soll mit Busse bestraft werden, ausser die visuelle Identifizierung liegt ausschliesslich im Interesse der sich weigernden Person – in diesem Fall soll ihr die Behörde die gewünschte Leistung verweigern können. Zweitens schlug der Bundesrat vor, den Nötigungstatbestand in Art. 181 StGB durch einen Absatz 2 zu ergänzen, sodass es unter Androhung von Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe explizit verboten ist, jemanden zur Verhüllung des Gesichts zu zwingen. Ein solcher Zwang sei inakzeptabel, weshalb er dieses Verbot ausdrücklich festhalten und somit signalisieren wolle, dass ein solches Verhalten nicht hingenommen werde, gab der Bundesrat per Medienmitteilung bekannt. Von den Regelungen zur Enthüllung im Behördenkontakt versprach er sich indes die Vermeidung von Spannungen sowie eine präventive Wirkung und die Etablierung einer einheitlichen Praxis. Der Gegenvorschlag sei somit eine «gezielte Antwort auf die Probleme, die das Tragen von gesichtsverhüllenden Kleidungsstücken mit sich bringen kann», als die Initiative, wie dem erläuternden Bericht zu entnehmen ist. Insbesondere könnten die Kantone weiterhin selbst entscheiden, ob sie die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum verbieten wollten oder nicht.

Der punktuelle Ansatz des Bundesrates kam bei den Initianten nicht gut an, die daher auch nach Bekanntwerden des Gegenvorschlags nicht daran dachten, die Initiative zurückzuziehen. Gar als «Ohrfeige» für jene, die die Volksinitiative unterzeichneten, bezeichnete der Co-Präsident des Initiativkomitees Walter Wobmann (svp, SO) den bundesrätlichen Entwurf in der NZZ. Dieser blende das «Problem der Hooligans und randalierenden Chaoten», auf das die Initiative ebenfalls abziele, vollständig aus, so Wobmann weiter. Das föderalistische Argument, das der Bundesrat gegen die Initiative vorbrachte, quittierte Mit-Initiant Jean-Luc Addor (svp, VS) gegenüber der «Tribune de Genève» mit der Bemerkung, es handle sich hierbei um «eine Frage der Zivilisation», bei der die Kantone keine unterschiedliche Betroffenheit geltend machen könnten. Nicht glücklich über den bundesrätlichen Vorschlag waren unterdessen auch die Grünen: Präsidentin Regula Rytz (gp, BE) erachtete den Gegenvorschlag als genauso unnütz wie die Initiative, weil beide nichts zur besseren Integration und zur Gleichstellung der Frauen beitragen; stattdessen befeuerten sie Vorurteile gegenüber der muslimischen Bevölkerung. Initiativgegner Andrea Caroni (fdp, AR) begrüsst die Enthüllungspflicht vor Behörden, bemängelte aber das seiner Ansicht nach überflüssige Verbot des Verhüllungszwangs, da ein solcher ohnehin unter Nötigung fiele. Die Waadtländer SP-Nationalrätin Ada Marra hielt dem bundesrätlichen Vorschlag indes zugute, den Sicherheitsaspekt ernst zu nehmen und gleichzeitig den Volkswillen – die unterschiedlichen Entscheide in den Kantonen – zu respektieren.⁴⁹

Gleichzeitig mit der Verabschiedung der Botschaft zur **Schaffung einer nationalen Menschenrechtsinstitution (NMRI)** durch den Bundesrat Mitte Dezember 2019 veröffentlichte das EDA die **Vernehmlassungsergebnisse** zum entsprechenden Vorentwurf. Alles in allem war das Vorhaben des Bundesrates bei den stellungnehmenden Kantonen, Parteien und Organisationen auf ein sehr positives Echo gestossen: 110 der insgesamt 116 Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser hatten die Vorlage grundsätzlich befürwortet. Dahingegen hatten ihr der Kanton Schwyz, die FDP und die SVP sowie das Centre Patronal, der schweizerische Gewerbeverband und die Unabhängigkeitspartei Schweiz ablehnend gegenübergestanden; sie hatten die Errichtung einer NMRI nicht für notwendig gehalten. Nichtsdestotrotz hatten auch viele der befürwortenden Teilnehmenden «deutlichen Anpassungsbedarf» an der Vorlage gesehen, wie der Ergebnisbericht feststellte. Rund die Hälfte der Stellungnehmenden, darunter zahlreiche Organisationen aus dem humanitären Bereich, hatten ausdrücklich gefordert, dass die Schweizer NMRI die sogenannten Pariser Prinzipien der UNO umfassend verwirklichen müsse, sodass sie von der GANHRI mit der Bestnote A akkreditiert würde, denn alles andere würde weder dem menschenrechtlichen Selbstverständnis der Schweiz noch ihrem Image auf dem internationalen Parkett gerecht. Als problematisch war hierfür vor allem die vorgesehene universitäre Trägerschaft der NMRI gesehen worden. Ein Grossteil der Teilnehmenden hatte zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der NMRI daher angeregt, ihr eine eigene Rechtspersönlichkeit, beispielsweise als Stiftung oder Verein, zukommen zu lassen.

Der Bundesrat nahm letztere Kritik aus der Vernehmlassung in seiner **Botschaft** auf, indem er darin die NMRI als öffentlich-rechtliche Körperschaft ausgestaltete. Die NMRI sollte ihre Tätigkeiten im Rahmen ihres Mandats selbst bestimmen. Der Bund und die Kantone sollten mit beratender Funktion, aber ohne Stimmrecht Einsitz nehmen und die NMRI finanziell unterstützen – der Bund mit Finanzhilfe im Umfang von einer Million Franken pro Jahr, die Kantone mit der Übernahme der Kosten für die Infrastruktur der NMRI. Die ursprünglich angedachte universitäre Verankerung sollte insofern beibehalten werden, als die NMRI an einer oder mehreren Universitäten situiert werde. Als Aufgaben der NMRI nannte die Botschaft die Information und Dokumentation, Forschung, Beratung, Menschenrechtsbildung, Sensibilisierung und den internationalen Austausch zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte sowohl im innerstaatlichen Bereich als auch in Bezug auf die innerstaatliche Umsetzung internationaler menschenrechtlicher Verpflichtungen. Dabei werde sie aber keine Verwaltungsaufgaben und keine Ombudsfunktion wahrnehmen, auch behandle sie keine Einzelfälle und spreche keine verbindlichen Empfehlungen aus, präziserte der Bundesrat in der entsprechenden Medienmitteilung. Damit die Ablösung des Pilotprojekts SKMR, das Ende 2020 auslaufe, nahtlos erfolgen könne, sah der Bundesrat zudem die Verlängerung der Pilotphase um weitere zwei Jahre vor.⁵⁰

Innere Sicherheit

Nachdem das **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus (PMT)** in der Vernehmlassung mehrheitlich positiv beurteilt worden war, brachte der Bundesrat keine grossen Änderungen am Entwurf mehr an und verabschiedete die **Botschaft** im Mai 2019 zuhänden des Parlaments. Mit dem neuen Gesetz wird der Bund nun auf Antrag der Kantone verschiedene Massnahmen wie eine Meldepflicht, ein Kontakt- oder Rayonverbot, ein Ausreiseverbot oder Hausarrest gegen terroristische Gefährder verhängen können. Um die Grundrechte zu schützen, ist die Anordnung von Hausarrest nur als letztes Mittel vorgesehen und setzt gemäss dem Entwurf zusätzlich zur Bewilligung durch das Fedpol eine richterliche Genehmigung voraus. Diese Massnahmen sollen gemäss Botschaft eine «zunehmende Hinwendung zur Gewalt» verhindern und sowohl vor einem Strafverfahren als auch nach Beendigung des Strafvollzugs sowie unter Umständen während des Strafprozesses eingesetzt werden können. Damit in Zukunft sichergestellt ist, dass für terroristische Gefährder bei bevorstehender Ausschaffung eine Ausschaffungshaft angeordnet werden kann, wird die Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz als neuer Haftgrund aufgenommen. Die von der KKJPD vorgeschlagene gesicherte Unterbringung für Gefährder (GUG) nahm der Bundesrat nicht in die Vorlage auf, da ein juristisches Gutachten zum Schluss gekommen war, eine solche Einbehaltung rückfallgefährdeter radikalierter Personen im Gefängnis, nachdem diese ihre Strafe verbüsst haben, sei nicht mit der EMRK vereinbar. Neu gegenüber der Vernehmlassungsvorlage ist hingegen die Bestimmung, dass rechtskräftig ausgewiesene Ausländerinnen und Ausländer, die nicht in ihr Herkunftsland zurückgebracht werden können, nicht mehr vorläufig aufgenommen werden können und statt Sozialhilfe nur noch Nothilfe erhalten. So soll gewährleistet werden, dass Personen mit einer ausländerrechtlichen Ausweisung nicht besser gestellt sind als solche mit einer strafrechtlichen Landesverweisung. Überdies will der Bundesrat mit der Vorlage die Möglichkeiten zur Informationsbeschaffung und den Informationsaustausch für und zwischen den Behörden verbessern.⁵¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.05.2019
KARIN FRICK

Die Terrorismusbekämpfung umfasse, führte Ständerat Daniel Jositsch (sp, ZH) als Berichterstatter der SiK-SR in der Wintersession 2019 vor dem Ratsplenum aus, die drei Elemente des Nachrichtendienstes, der strafrechtlichen Instrumente und der polizeilichen Instrumente. Da der Ständerat die Vorlage zur Verstärkung des strafrechtlichen Instrumentariums gegen Terrorismus gerade eben an die Kommission zurückgewiesen habe, müsse man das mit jener über die **polizeilichen Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** wohl auch tun, weil «die beiden Vorlagen eine Gesamtheit» bildeten, folgerte Jositsch. Der entsprechende Antrag auf **Rückweisung** mit dem Ziel, die beiden Vorlagen dann gemeinsam behandeln zu können, stammte von Ständerat Roberto Zanetti (sp, SO) und wurde von der Mehrheit der Kantonskammer mit 34 zu 10 Stimmen unterstützt.

Um überhaupt über die Rückweisung befinden zu können, hatte der Rat aber zuerst auf das Geschäft eintreten müssen. In der Eintretensdebatte hatte Ständerat Thomas Minder (parteilos, SH) deutliche Worte für das seiner Meinung nach zu lasche «Kuschelgesetz» gefunden. Obwohl er «von diesen präventiven Soft-Massnahmen nicht

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.12.2019
KARIN FRICK

begeistert» sei, seien sie immerhin «besser als gar nichts», hatte er seine Absicht begründet, dennoch einzutreten. Sowohl Kommissionssprecher Jositsch als auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter hatten der Kritik entgegengesetzt, man habe die innerhalb der Grenzen des Rechtsstaats gelegenen Möglichkeiten ausgeschöpft. Die von Minder geforderte Präventivhaft für terroristische Gefährderinnen und Gefährder bedeute letztlich, Personen aufgrund ihrer Gesinnung zu inhaftieren. «Man muss sich immer überlegen, wie es wäre, wenn ein solches Instrument in den Händen des politischen Gegners wäre. Das möchte ich mir also nicht unbedingt vorstellen müssen», so die Justizministerin.⁵²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.03.2020
KARIN FRICK

Nachdem die SiK-SR das **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** unter Berücksichtigung eines Mitberichts der RK-SR erneut beraten, ihren Standpunkt aber nur minimal angepasst hatte, widmete sich in der Frühjahrssession 2020 der Ständerat als **Erstrat** dem Geschäft. Wie Kommissionssprecher Daniel Jositsch (sp, ZH) einleitend anmerkte, habe die sicherheitspolitische Kommission weitgehend das Konzept des Bundesrates übernommen. Die beiden Streitpunkte der Vorlage waren der Hausarrest und die Altersgrenze für die Massnahmen.

Beim Hausarrest, der als ultima ratio dienen soll, wenn andere, mildere präventiv-polizeiliche Massnahmen wie ein Kontakt- oder Rayonverbot nicht gewirkt haben, sah der Entwurf des Bundesrates die Möglichkeit zur Gewährung von Ausnahmen aus medizinischen Gründen, zu Erwerbs- und Bildungszwecken, zur Ausübung der Glaubensfreiheit und zur Wahrnehmung von familiären Verpflichtungen vor. Während die grosse Mehrheit der konsultierten RK-SR dieses Konzept unterstützt hatte, beantragte die Mehrheit der vorberatenden SiK-SR die Streichung aller Ausnahmegründe bis auf die medizinischen Gründe. Sie wollte der Öffentlichkeit den bestmöglichen Schutz vor gefährlichen Personen bieten, denn Hausarrest komme überhaupt erst in Frage, wenn von einer Person eine konkrete Gefahr ausgehe und diese gegen mildere Massnahmen bereits verstossen habe. Eine Minderheit Dittli (fdp, UR) beantragte hingegen, bei der bundesrätlichen Version zu bleiben, da Ausnahmen einerseits nur aus wichtigen Gründen gewährt werden könnten und somit kein genereller Anspruch darauf bestehe und da andererseits der Verzicht auf diese Möglichkeiten den Hausarrest einer Präventivhaft sehr nahe kommen lasse, was im Hinblick auf die EMRK problematisch wäre. Bundesrätin Karin Keller-Sutter betonte, dass der Hausarrest, um die Verhältnismässigkeit zu wahren, die Kontakte zur Aussenwelt und das soziale Leben nicht unnötig einschränken dürfe und dass sie überdies durch die Ausnahmen keine Sicherheitslücken befürchte. Weiter sah der Entwurf des Bundesrates vor, den Hausarrest auf maximal neun Monate zu begrenzen, was auch eine Minderheit Juillard (cvp, JU) so handhaben wollte. Die Kommissionmehrheit schlug ihrem Rat stattdessen eine unbegrenzte Verlängerungsmöglichkeit vor, mit dem Argument, die Massnahme müsse so lange aufrechterhalten werden können, bis die betroffene Person nicht mehr gefährlich sei. Justizministerin Keller-Sutter erachtete die unbefristete Dauer jedoch als nicht verhältnismässig und wahrscheinlich auch nicht EMRK-konform. In beiden Fragen folgte die Ratsmehrheit schliesslich den Minderheitsanträgen und liess es beim bundesrätlichen Entwurf bewenden.

Diskussionsbedarf bestand zum Zweiten noch bei der Frage, auf Personen welchen Alters die präventiv-polizeilichen Massnahmen angewendet werden können. Während der Bundesrat eine Altersgrenze von 15 Jahren für den Hausarrest und von 12 Jahren für die übrigen Massnahmen vorgesehen hatte, beantragte eine Minderheit Zopfi (gp, GL), die Grenze für alle PMT-Massnahmen bei 18 Jahren festzulegen, blieb damit jedoch chancenlos. Die Ratsmehrheit blieb auch hier bei der bundesrätlichen Version, weil durchaus auch Minderjährige radikalisiert sein und terroristische Aktivitäten planen oder ausführen könnten, so die Argumentation der Justizministerin. Sie versicherte gleichzeitig, dass bei Minderjährigen in der Interessenabwägung erzieherischen und Kinderschutzmassnahmen grundsätzlich Vorrang vor präventiv-polizeilichen Massnahmen beigemessen werde.

In den grossen Streitpunkten auf der Linie des Bundesrates verbleibend hiess der Ständerat die Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 35 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen gut und stimmte der Abschreibung diverser Vorstösse stillschweigend zu.⁵³

In der Sommersession 2020 befasste sich der Nationalrat als **Zweitrat** mit dem **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)**. In der langen Eintretensdebatte wurden die grundsätzlichen Fragen erörtert, ob die vorgesehenen Massnahmen mit den Menschenrechten vereinbar seien und ob es sie überhaupt brauche. Während die Fraktionen der Grünliberalen, der Grünen und der Sozialdemokraten beide Fragen entschieden verneinten, zeigte sich die bürgerliche Ratsseite sowohl von der Notwendigkeit als auch von der Völkerrechtskonformität des Gesetzes vollkommen überzeugt. GLP-Nationalrätin Katja Christ (glp, BS) beantragte Nichteintreten, weil die Gesetzesvorlage die Schweiz nicht sicherer mache, sondern den Rechtsstaat untergrabe. «Rund achtzig Nichtregierungsorganisationen sowie namhafte Straf- und Völkerrechtler» seien sich darin einig, dass mit den geplanten Massnahmen «eine Grenze überschritten» werde, nahm Christ auf die mediale Diskussion im Vorfeld der Ratsdebatte Bezug und warnte pathetisch: «Die Freiheit stirbt mit Sicherheit». Ins gleiche Horn blies Grünen-Vertreterin Marionna Schlatter (gp, ZH), die das Geschäft an den Bundesrat zurückweisen wollte. Sie forderte, die unklare Definition des Gefährders müsse überarbeitet werden, «denn weder Sie noch sonst jemand kann das Gegenteil beweisen, wenn ihr oder ihm vorgeworfen wird, potenziell gefährlich zu sein.» Gerade die Grundrechte seien «unser stärkstes Schutzschild» im Kampf gegen den Terrorismus und sie hoffe deshalb, dass die öffentliche Kritik der Menschenrechtsbeauftragten des Europarats sowie der UNO-Sonderberichterstatter «in diesem Saal etwas bewegt» habe. Dasselbe postulierte die Sozialdemokratin Franziska Roth (sp, SO), die ebenfalls einen Rückweisungsantrag stellte. Das Gesetz gefährde «das, was wir eigentlich vor Terrorismus schützen wollen, und das ist, gelinde gesagt, Stumpfsinn», polterte sie. Der Bundesrat müsse die vorgeschlagenen Massnahmen – insbesondere jene, die Kinder und Jugendliche betreffen, was «der Schweiz nicht würdig» sei – deshalb auf Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung und mit dem Völkerrecht sowie auf ihre Notwendigkeit prüfen und einen Mitbericht der RK-NR einfordern. Kommissionssprecher Mauro Tuena (svp, ZH) plädierte dagegen für Eintreten und gegen die Rückweisungen, denn die Verschärfungen seien angesichts der terroristischen Bedrohungslage dringend notwendig. «Mit diesen Präventivmassnahmen können Menschenleben gerettet werden», appellierte er an das Ratsplenum. SVP-Fraktionssprecher Jean-Luc Addor (svp, VS) erklärte, die Schweiz befinde sich gegenüber dem Terrorismus in einer «Situation der legitimen Selbstverteidigung» und dass Kinder von Terrorgruppen benutzt würden, sei «eine traurige Realität». Dass internationale Menschenrechtsinstitutionen die Schweiz öffentlich kritisiert hatten, oder in seinen Worten sich «mit mindestens zweifelhafter Legitimität» für «berechtigt» gehalten hätten, den Volksvertretern eines souveränen Staats «eine Predigt zu halten» und ihnen zu «erklären», was sie tun dürften und was nicht, bezeichnete er indes als «einigermassen originell». FDP-Sprecher Rocco Cattaneo (fdp, TI) hob hervor, dass mit diesem Gesetz die kantonalen und kommunalen Polizeikörper «endlich» die Möglichkeit erhielten, schnell zu reagieren. Alois Gmür (cvp, SZ) legte die Position der Mitte-Fraktion so dar, dass es eben «gewisse Opfer» brauche, «wenn man tatsächlich mehr Sicherheit will», worauf ihm SP-Nationalrat Fabian Molina (sp, ZH) die rhetorische Frage stellte, ob es dann nicht am sinnvollsten wäre, «dass man alle Männer von 15 bis 50 Jahren präventiv unter Hausarrest stellen würde, um die Anzahl der Delikte gegen Leib und Leben auf nahezu null zu reduzieren». Mit vielen Fragen konfrontiert wurde auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter, die in ihrem Votum die Notwendigkeit der Vorlage betonte und mehrfach bekräftigte, der Bundesrat habe die Grundrechtsfragen «vertieft und sorgfältig geprüft». Die international geäusserten Bedenken teile sie nicht und erachte sie als «unbegründet», erläuterte sie. Es handle sich dabei um «eine politische Stellungnahme», die aber «rechtlich nicht sehr präzise» und eher «Ausdruck einer allgemeinen Sorge» gewesen sei.

Nach einem langen, veritablen Schlagabtausch zwischen dem befürwortenden und dem ablehnenden Lager trat der Nationalrat schliesslich mit 107 zu 84 Stimmen bei einer Enthaltung auf das Geschäft ein. Die beiden Rückweisungsanträge wurden mit 85 zu 106 Stimmen (1 Enthaltung) respektive 85 zu 105 Stimmen (2 Enthaltungen) abgelehnt. Es standen sich dabei das links-grün-grünliberale und das bürgerliche Lager jeweils geschlossen gegenüber. In der Detailberatung brachte das links-grüne Lager etliche Minderheitsanträge zur Abschwächung der Vorlage ein, die allesamt scheiterten. Ebenso erfolglos blieb der einzige Änderungsantrag der Kommissionmehrheit, die einen neuen Artikel zur sogenannten gesicherten Unterbringung von Gefährdenden (GUG) einbringen wollte. Mit diesem Artikel könnten «klar Leben gerettet werden», argumentierte Kommissionssprecher Tuena, während die Kommissionminderheit um Beat Flach (glp, AG) betonte, diese Massnahme sei nicht EMRK-konform. Auch nach Ansicht des Bundesrates gehe eine solche Präventivhaft – im Gegensatz zum Hausarrest als ultima ratio – «tatsächlich zu weit», weshalb der Bundesrat trotz Bitten der Kantone ausdrücklich auf die GUG verzichtet habe, wie die Justizministerin ausführte. Mit 113 zu

78 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgte der Nationalrat der Minderheit und lehnte die Präventivhaft ab – dies, weil sich hier zusätzlich zur links-grünen Ratsseite auch die grosse Mehrheit der FDP-Fraktion sowie eine Minderheit der Mitte-Fraktion zum Nein-Lager gesellten. Somit nahm die grosse Kammer die inhaltlich unveränderte Vorlage – es wurden jedoch einige redaktionelle Anpassungen vorgenommen – in der Gesamtabstimmung mit 111 zu 86 Stimmen ohne Enthaltungen an. Abgelehnt hatten das Gesetz die geschlossenen Fraktionen der SP, der Grünen und der Grünliberalen sowie SVP-Nationalrat Pirmin Schwander (svp, SZ).⁵⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.09.2020
KARIN FRICK

Obschon das **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** äusserst umstritten war – insbesondere die Definition des Gefährders bzw. der Gefährderin, die Präventivhaft, die schliesslich keinen Eingang ins Gesetz gefunden hatte, und die Anwendbarkeit der Massnahmen auf Minderjährige hatten für heftige Diskussionen gesorgt –, resultierten aus der ersten parlamentarischen Beratungsrunde keine inhaltlichen Differenzen zwischen den beiden Räten. In die Differenzbereinigung musste das Geschäft nur, weil der Nationalrat noch einige sprachliche Anpassungen am französischen Text vorgenommen hatte, die der Ständerat in der Herbstsession 2020 allesamt stillschweigend guthiess. Der Mangel an Differenzen ging jedoch überhaupt nicht mit einem Mangel an Kontroverse einher. In den Schlussabstimmungen brachte das links-grün-grünliberale Lager seinen Unmut über das seiner Ansicht nach grundrechtsmissachtende Gesetz zum Ausdruck, indem es ihm (von drei Abweichlern im Ständerat abgesehen) einhellig eine Abfuhr erteilte. Bedingt durch die bürgerlichen Ratsmehrheiten wurde die Vorlage dennoch komfortabel angenommen, im Ständerat mit 33 zu 11 und im Nationalrat mit 112 zu 84 Stimmen.

Die gegen Ende geräuscharme parlamentarische Debatte wurde in den Medien von einigen Warnschüssen des gegnerischen Lagers begleitet. Die Jungen Grünen empörten sich bereits im Sommer, dass das Parlament ein Gesetz verabschiede, das dreifach gegen geltendes Recht verstosse, nämlich gegen die UNO-Kinderrechtskonvention, die schweizerische Bundesverfassung und das Europäische Übereinkommen über die Ausübung von Kinderrechten. Der Gesetzestext, der die Massnahmen bereits für Kinder ab zwölf Jahren vorsehe, sei «inakzeptabel». Um Druck auszuüben, wollten sie den Expertenausschuss der UNO, der die Umsetzung der Kinderrechtskonvention überwacht, auf die Angelegenheit aufmerksam machen, erklärten sie gegenüber «Le Temps». Die WOZ sah im Parlamentsbeschluss vor allem ein Produkt der Angst vor Terroristinnen und Terroristen, deren Geschäft im Schüren von Angst bestehe und die es offenbar geschafft hätten, das Handeln der Parlamentsmehrheit zu bestimmen. In einem offenen Brief, aus dem «La Liberté» zitierte, brachten 63 Rechtsprofessorinnen und -professoren ihre Bedenken zum Ausdruck, dass das Gesetz der Willkür Tür und Tor öffne und die Rechtsstaatlichkeit untergrabe. Mit den vorgesehenen Massnahmen, die nur auf Indizien gestützt verhängt würden, und zwar ohne dass eine Straftat vorliege, gebe man sich der Illusion hin, etwas gegen den Terrorismus zu tun, was aber ein Trugschluss sei, erklärte Nadja Capus, eine der unterzeichnenden Professorinnen. Wie dieselbe Zeitung weiter berichtete, machte auch die NGO-Plattform Menschenrechte Schweiz mobil gegen das Gesetz. Handkehrum überlegte die NZZ, ob durch die neuen präventiv-polizeilichen Massnahmen Taten wie die Mitte September von einem der Bundesanwaltschaft bekannten Islamisten verübte Messerattacke von Morges verhindert werden könnten.⁵⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.10.2020
KARIN FRICK

Knapp zwei Wochen nach den Schlussabstimmungen zum **Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** gaben die Jungen Grünen, die Juso und die Junge GLP zusammen mit der Piratenpartei und dem Chaos Computer Club bekannt, gegen das von links-grün heftig kritisierte Gesetz das **Referendum** zu ergreifen. Die Massnahmen gegen potenziell gefährliche Personen, die jedoch keine Straftat begangen haben, seien ein «Frontalangriff auf den Rechtsstaat», wie die Presse das Komitee zitierte. In einem Rechtsstaat sei es unabdingbar, dass die Polizei einem Gericht plausibel erklären müsse, warum eine Massnahme nötig sei, bevor sie angeordnet werde; diese Entscheidung unterliege nun aber dem Gutdünken der Polizei, die auf Basis blosser Indizien handeln könne. Jeder und Jede könne so zum terroristischen Gefährder bzw. zur terroristischen Gefährderin gemacht werden. Weiter erachteten es die PMT-Gegnerinnen und -Gegner als fraglich, ob das Gesetz überhaupt mehr Sicherheit bringe. Wer wirklich einen Terroranschlag plane, lasse sich von einer Fussfessel oder von Hausarrest auch nicht aufhalten, argumentierten sie. Die Referendumsfrist läuft bis am 14. Januar 2021.⁵⁶

Aussenpolitik

Beziehungen zu internationalen Organisationen

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.10.2005
ELIE BURGOS

Le Conseil fédéral a autorisé le DFJP à ouvrir une procédure de consultation portant sur le projet de ratification du protocole facultatif à la **Convention de l'ONU contre la torture**, signé par la Suisse le 25 juin 2004, et sur la législation d'application. Le Conseil fédéral propose notamment d'instituer une Commission nationale de prévention de la torture. Les cantons, qui s'étaient déjà prononcés dans le cadre d'une audition, ont préféré une solution fédérale à une solution à l'échelon cantonal ou de type concordataire.⁵⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.11.2012
EMILIA PASQUIER

A la fin de l'année sous revue, le Conseil fédéral a présenté un message comportant les **amendements à la Constitution de l'Organisation internationale pour les migrations**. Ces modifications concernent principalement le renforcement des structures et la rationalisation du processus de prise de décision.⁵⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.06.2013
EMILIA PASQUIER

Les chambres fédérales ont accepté les **amendements à la Constitution de l'Organisation internationale pour les migrations**. Ces modifications visent principalement une amélioration de la gouvernance, soit le renforcement des structures et la rationalisation du processus de décision. Ces modifications ont été approuvées par 117 voix contre 34 et 5 abstentions à la chambre basse et à l'unanimité à la chambre haute. Au vote final du Conseil national, seule l'UDC a continué de refuser le texte. Le parti n'a cependant pas fait le poids contre la majorité (135 voix contre 55 et 1 abstention). Au Conseil des Etats, les sénateurs ont suivi leurs homologues par 40 voix contre 4 et 1 abstention.⁵⁹

Entwicklungspolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.03.2005
ELIE BURGOS

Début février, le Conseil fédéral a présenté son message concernant l'**envoi de moyens de transport de l'armée** afin de soutenir les prestations d'aide humanitaire du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en Indonésie, suite au **raz-de-marée** qui a frappé l'Asie le 26 décembre 2004. Trois hélicoptères de transport de l'armée suisse, ainsi que 50 personnes (pour une durée de trois mois au plus) ont été mis à disposition du HCR dans le cadre d'un service d'appui à l'étranger. La durée de cet engagement dépassant trois semaines, l'approbation du parlement était nécessaire. Les chambres ont confirmé celui-ci de manière très nette au début du mois de mars.⁶⁰

Landesverteidigung

Landesverteidigung und Gesellschaft

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.12.1998
FRANÇOIS HUGUENET

Le Conseil fédéral a pris la décision en mars d'envoyer quelques 80 gardes-forts renforcer les gardes-frontière. Des sous-officiers instructeurs de carrière les ont partiellement relayé dès le mois de juillet, mais la milice n'a pas été concernée par cette tâche. En octobre, c'est la troupe qui a été mobilisée pour s'occuper de requérants d'asile provisoirement logés dans des infrastructures militaires, les centres habituels d'enregistrement étant surchargés. Conformément à la législation militaire, un tel engagement doit être approuvé par le parlement s'il dépasse trois semaines. Le gouvernement a donc proposé aux chambres lors de la session d'hiver d'accepter un arrêté fédéral qui autorise rétroactivement la mobilisation de 2'000 hommes jusqu'à la fin 1999. Combattu au Conseil national par la gauche et les Verts, l'arrêté a été approuvé par 101 voix contre 53. Le plafond des appelés simultanés a néanmoins été fixé à 1'000 hommes. La chambre haute a par contre refusé de valider l'arrêté pour plus d'une année par 33 voix contre 5, se référant à la proposition initiale du Conseil fédéral qui était de six mois. Cette divergence des sénateurs a été ratifiée par le **Conseil national qui a accepté l'arrêté** sous cette forme modifiée. A la fin de l'année, cinq centres d'hébergement étaient gérés par l'armée.⁶¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.06.1999
FRANÇOIS HUGUENET

Le Conseil fédéral a soumis au parlement un projet d'arrêté autorisant la poursuite de l'engagement de l'armée pour encadrer les requérants d'asile. Dans son message, il a exposé que le nouvel exode des populations du Kosovo depuis le mois de mars impliquait un renouvellement de la participation des troupes militaires pour venir en aide aux autorités civiles. Par ailleurs, il a également relevé que les expériences effectuées au cours des premiers six mois d'engagement de la troupe ont été considérées comme positives par les deux départements concernés. Si les chambres fédérales n'avaient en 1998 autorisé l'engagement de l'armée que pour une durée de six mois, le Conseil fédéral a proposé cette fois une participation jusqu'au 30 avril 2000 au plus tard.⁶²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.07.1999
FRANÇOIS HUGUENET

Première chambre à se pencher sur le sujet, **le Conseil national a rendu une copie quasi identique** au débat ayant eu lieu en 1998 sur le même sujet, seuls le PS et les Verts étant opposés à l'intervention de l'armée en matière de politique d'asile. Dès le débat d'entrée en matière (acceptée par 104 voix contre 55) est apparu un classique clivage gauche-droite qui n'a plus évolué jusqu'au vote sur l'ensemble (oui au projet d'arrêté par 101 voix contre 54). Dans la chambre des cantons, **les conseillers aux Etats ont pour leur part accepté à l'unanimité** le projet du Conseil fédéral. A deux reprises, il a toutefois été relevé la dispersion nuisible de l'armée dans des tâches toujours plus nombreuses.⁶³

Sozialpolitik

Sozialversicherungen

Sozialversicherungen

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 01.08.1995
MARIANNE BENTELI

Von der Rechtslehre als ungeschriebenes Grundrecht anerkannt, wird das **Recht auf Existenzsicherung möglicherweise neu in der Verfassung** (Art. 48 BV) **verankert** werden. Im Auftrag der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit schickte der Bundesrat eine entsprechende Vorlage in die **Vernehmlassung**. Gemäss Vorentwurf soll jede Person in Notlagen Anspruch auf soviel Sozialhilfe haben, wie sie für ein menschenwürdiges Leben braucht. Die Sozialhilfe soll als "Netz unter dem Netz" dienen, dort wo der Schutz der Sozialversicherungen gegen abschliessend definierte Risiken oder Ereignisse wie Tod, Unfall, Krankheit, Invalidität oder das Erreichen einer bestimmten Altersgrenze nicht zum Tragen kommt, wo aber andere Formen von Bedürftigkeit auftreten können, beispielsweise als Folge von Langzeitarbeitslosigkeit oder aufgrund fehlender Alimentenzahlungen. In der Vernehmlassung lehnten die meisten Kantone, die Wirtschaftsverbände, FDP und SVP eine Verankerung des Grundrechts auf Existenzsicherung in der Verfassung ab und sprachen sich für die heutige föderale Regelung aus, die sich bewährt habe. Befürwortet wurde der Vorschlag hingegen von der CVP und der SP sowie von den Hilfswerken.⁶⁴

Soziale Gruppen

Migrationspolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.06.2018
SOPHIE GUIGNARD

Lors de la session d'été 2018, le Conseil des Etats s'est prononcé sur un message du Conseil fédéral concernant la **loi sur les étrangers**, plus précisément les **normes procédurales et systèmes d'information**. Ce message règle les questions de séjour et de l'aide au retour, notamment pour les personnes concernées par le statut maintenant supprimé d'artistes de cabaret ainsi que la mise en œuvre de l'interdiction de voyager dans leur Etat d'origine ou de provenance pour les personnes réfugiées. Ainsi, le statut de réfugié sera perdu par toute personne retournant dans son pays, à moins qu'elle parvienne à prouver qu'elle a dû s'y rendre sous la contrainte. D'autres amendements, comme la possibilité de ne pas perdre son statut si la personne peut rendre vraisemblable sa volonté de ne pas se remettre sous la protection de son Etat, ou une interdiction de voyage étendue aux Etats limitrophes ont été refusés. De même, le PLR et l'UDC souhaitaient une interdiction de voyager générale pour l'ensemble des admissions provisoires, mais selon leurs co-parlementaires, c'était aller trop loin. Par contre, la motion de Gerhard Pfister (pdc, ZG) demandant une interdiction pour les personnes admises à titre provisoire de se rendre dans leur pays d'origine a été acceptée. Pour inciter ces mêmes personnes à retourner volontairement dans leur pays

une fois l'admission provisoire levée, il est prévu de leur étendre le droit à l'aide au retour, tout comme pour les prostituées qui ont subi une atteinte directe à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle. L'aide sociale a également été discutée. Ainsi les personnes admises provisoirement, les réfugiées et réfugiés sous le coup d'une expulsion et les apatrides toucheront les mêmes prestations que les personnes reconnues comme réfugiées. Enfin, la poursuite pour séjour illégal ne pourra être abandonnée par le juge qu'en cas de renvoi immédiat et non lorsque celui est prévu ou pendant.⁶⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.09.2018
SOPHIE GUIGNARD

En automne 2018, ce fut le tour du National de se pencher sur la **loi sur les étrangers: normes procédurales et systèmes d'information**. Par 129 voix contre 57, il a été accepté que les personnes au statut de réfugié le perdent en cas de retour au pays. Des exceptions, autorisées en avance par le SEM, doivent toutefois rester possibles, selon la chambre basse. Le député Rutz souhaite étendre l'interdiction de voyager également aux pays limitrophes, mais sa proposition, considérée comme contraire au droit international, a été refusée. Il a également été question des apatrides, ces personnes qu'aucun Etat ne reconnaît, qui ne peuvent donc être renvoyées nulle part. Le Conseil national leur a accordé l'autorisation de travailler, répondant ainsi à l'argument qui disait que si elles ne pouvaient travailler, ces personnes seraient condamnées à toucher l'aide sociale. Cette position se trouve en divergence avec celle du Conseil des Etats. Le statut d'admission provisoire a également été évoqué. 153 voix contre 36 ont plébiscité une aide au retour également pour les personnes admises provisoirement et n'ayant pas demandé l'asile. La chambre du peuple souhaite également que les apatrides, les personnes admises provisoirement, et les réfugiés et réfugiées sous le coup d'une expulsion touchent les mêmes prestations que les réfugiés statutaires. La droite a tenté d'interdire les transferts d'argent vers leur pays aux personnes admises provisoirement, ce qui a été largement refusé.⁶⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.11.2018
SOPHIE GUIGNARD

De retour au Conseil des Etats, la **loi sur les étrangers: normes procédurales et systèmes d'information** a été revue en fonction des divergences du Conseil national. La chambre haute a maintenu sa volonté de ne pas instaurer d'automatisme dans la perte de statut de réfugié pour les personnes retournées dans leur pays d'origine ou de provenance. En ce qui concerne l'interdiction des pays limitrophes, un compromis a été trouvé. Il serait par exemple possible d'interdire certaines régions à un groupe de personnes en particulier. Le cas de figure brandi par les parlementaires est celui des Érythréennes et Érythréens qui pourraient passer par l'Éthiopie. Des exceptions seraient toutefois admises. Enfin, les poursuites pénales pour séjour illégal devraient selon les sénatrices et sénateurs être systématiquement appliquées, à moins que l'exécution du renvoi se retrouve empêchée par ces démarches judiciaires.⁶⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.12.2018
SOPHIE GUIGNARD

Après que le Conseil national a accepté, malgré les demandes de l'UDC, de transiger sur l'automatisme du retrait de statut, la **loi sur les étrangers: normes procédurales et systèmes d'information** a été acceptée en vote final. Elle a récolté aux États 36 voix pour, 2 contre (un PES et un UDC) et 5 abstentions (1 PLR, 1 PDC, 3 PS). Au Conseil national, l'opposition était plus forte (54 voix PS et PES), mais non suffisante, contre les 141 voix pour et l'unique abstention UDC.⁶⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.12.2020
SOPHIE GUIGNARD

En décembre 2020, le Conseil national a refusé d'entrer en matière sur une **modification de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI)** qui entendait restreindre les voyages à l'étranger et modifier le statut de l'admission à titre provisoire. Ce message du Conseil fédéral mettait en œuvre les motions 18.3002 et 15.3953. Il s'agissait aussi de faciliter l'accès au marché du travail aux personnes admises à titre provisoire. Le message n'a pas été accepté par une action conjointe de la gauche et de l'UDC, qui combattaient le projet pour des raisons opposées. Pour la première, l'admission provisoire portait mal son nom. Balthasar Glättli (verts, ZH) a rappelé que 90 pourcent des personnes admises provisoirement restent finalement en Suisse. Pour les groupes vert et socialiste, il était plus important d'adapter le régime de l'admission provisoire dans le sens d'une facilitation de l'intégration de ces personnes, et non de leur enfermement. Pour l'UDC, la priorité était inverse. Il fallait rendre le permis F le moins attractif possible pour que les gens retournent d'eux-mêmes dans leur pays d'origine, en interdisant par exemple les personnes admises provisoirement à changer

de canton de domicile. Avec les oppositions des deux pôles du spectre des partis au Parlement, le texte a été refusé par 117 voix contre 72.⁶⁹

Asylpolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 10.06.1991
MARIANNE BENTELI

Im **Nationalrat** wurde der Bericht mit ziemlicher Skepsis aufgenommen. Die meisten Redner würdigten zwar, dass sich der Bundesrat um eine Gesamtschau der Probleme bemüht und eine gute Diskussionsgrundlage geschaffen habe, bemängelten aber die primär arbeitsmarktpolitische Ausrichtung des Berichts, die offene, sichtliche Abkehr von der Stabilisierungspolitik der 70er Jahre und die fehlenden Perspektiven in der Flüchtlingspolitik. Die innereuropäische Öffnung wurde im grossen und ganzen positiv aufgenommen, ausser bei den SD und Teilen der SVP, welche die fehlenden demographischen Berechnungen über die Auswirkungen des freien Personenverkehrs kritisierten. Wenig Freude am Modell der drei Kreise zeigten CVP und SP. Ihrer Ansicht nach werden damit bereits innerhalb Europas Bürger einzelner Staaten als Menschen zweiter Klasse diskriminiert. Zudem sei es stossend, meinten einige Votanten, dass nach dem bundesrätlichen Konzept ausgerechnet Personen aus Ländern, in denen Menschenrechte immer wieder verletzt werden, keine Chance mehr haben sollen, in der Schweiz zu arbeiten.

Erwartungsgemäss war es der **dritte Kreis, der zu den hitzigsten Debatten führte**. Hier taten sich Ruf (sd, BE) – welcher nicht nur die Rückweisung des Berichtes, sondern gar den Rücktritt des gesamten Bundesrates verlangte – und Dreher (ap, ZH) durch Rundumschläge gegen die bundesrätliche Politik hervor. Mit 100:2 Stimmen lehnte der Rat den Rückweisungsantrag Ruf ab. Deutliche Kritik an der bisherigen Asylpolitik, aber ohne fremdenfeindliche Untertöne, übte auch die liberale Fraktion; sie regte an, das Asylgesetz sei abzuschaffen und die überholte Flüchtlingskonvention notfalls zu kündigen, dafür solle sich die Schweiz bereit erklären, in Absprache mit dem Genfer Uno-Hochkommissariat jedes Jahr ein bestimmtes Kontingent von Flüchtlingen vorübergehend aufzunehmen.

Kritisch zur Asylpolitik äusserten sich auch Abgeordnete der FDP und der SVP. Sie traten vor allem für ein rascheres Asylverfahren und einen konsequenteren Vollzug der Ausschaffungen ein; falls dies nicht erreicht werden könne, seien Quoten nicht mehr zu umgehen. CVP und links-grünes Lager forderten dagegen eine Asylpolitik, welche den internationalen Konventionen zu genügen habe – was eine Kontingents- oder Quotenregelung ausschliesse – und keine zusätzlichen Diskriminierungen schaffen dürfe. Einig über die Parteigrenzen war man sich eigentlich nur in der Feststellung, dass der weltweiten Migration längerfristig nur durch entsprechende Hilfsmassnahmen in den Herkunftsländern beizukommen sei.⁷⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.06.1991
MARIANNE BENTELI

Im **Ständerat** verlief die Beratung des Berichtes emotionsloser. Ganz klar war hier die Flüchtlingspolitik das Hauptthema, die innereuropäische Öffnung wurde kaum berührt. Auch in der kleinen Kammer mochten die Vertreter von SVP und FDP eine Kontingentierung oder gar die Anwendung von Notrecht nicht mehr ausschliessen. Einen neuen Ansatz brachten die beiden FDP-Vertreter Bühler (LU) und Jagmetti (ZH) in die Diskussion, die anstatt des Drei-Kreise-Modells eine Aufteilung in Ausländer-, Asyl- und Migrationspolitik vorschlugen, wobei bei letzterer eine Quotenregelung ins Auge gefasst werden könnte, ohne dass damit internationale Konventionen verletzt würden. In ähnliche Richtung wie die Vorstellungen Jagmettis geht auch ein Postulat Wiederkehr (Idu, ZH), welches für Angehörige des dritten Kreises zahlenmässig befristete, auf ca. drei Jahre beschränkte Arbeitsbewilligungen anregt. Gleich wie im Nationalrat fanden sich CVP und SP in ihrer Kritik an der nach ihrer Ansicht diskriminierenden Unterscheidung in drei Kreise. Auch sie sprachen sich aber, wie ihre Kollegen in der Volkskammer, für ein rasches Verfahren und einen konsequenten Vollzug der Wegweisungsentscheide aus, allerdings nur unter strikter Wahrung des Non-refoulement-Prinzips.⁷¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.06.1994
MARIANNE BENTELI

Bei der 1993 zustande gekommenen **Initiative der SVP "gegen die illegale Einwanderung"** stellt sich die Frage der Ungültigerklärung nicht, da sie das Non-refoulement-Prinzip ausdrücklich einhält. Der Bundesrat empfiehlt sie aber ebenfalls zur **Ablehnung**, da sie inhaltlich nichts bringe, vor allem nicht die angestrebte Vereinfachung der Verfahren, und zu einander widersprechenden Ergebnissen führe. Zudem habe sich die Situation im Asylbereich markant entspannt, weshalb eine Verschärfung der Asylpolitik nicht angezeigt sei. Die SVP-Initiative verlangt, dass auf

Asylgesuche illegal eingereister Asylbewerber nur eingetreten wird, falls eine individuelle Gefährdung wahrscheinlich erscheint. Zudem soll das allfällige Erwerbseinkommen der Asylsuchenden von den staatlichen Behörden verwaltet werden.⁷²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 05.06.1997
MARIANNE BENTELI

Selbst wenn sie diese Sicht der Dinge nicht teilte, hatte eine Mehrheit der vorberatenden Kommission doch eine **Ausweitung des Begriffs der Schutzbedürftigkeit** vorgenommen. Insbesondere sollte der vorläufige Aufnahme auch in **Situationen allgemeiner Gewalt** oder systematischer und schwerer Verletzung der Menschenrechte gewährt werden. Eine Minderheit aus Vertretern von SVP, FDP, CVP und FP lehnte diese Erweiterung ab, da sie einen Rechtsanspruch auf Schutz suggeriere und gegenüber gewissen Ländern zu einem zeitlich nicht absehbaren Zustand führen könnte. Zudem vermische die Linke Schutz- und Asylwürdigkeit, was die Rückkehr der vorläufig Aufgenommenen nach Aufhebung des Status erschwere.

Bundespräsident Koller wehrte sich erfolglos gegen diese Ausweitung der Definition. Der Rat hiess mit 71 zu 60 Stimmen den Kommissionsvorschlag gut. Kommissionspräsidentin Fankhauser (sp, BL) erinnerte an die Judenverfolgung in Deutschland; dabei habe es sich nicht um einen Krieg- oder Bürgerkrieg, sondern um systematische Verfolgung gehandelt. Heutige Gewaltsituationen betreffen zunehmend **schwere Verletzungen der Menschenrechte**, weshalb es unverständlich sei, dass der Bundesrat diesen Begriff nicht von sich aus in das Gesetz aufgenommen habe, meinte auch David (cvp, SG). Mit 74 zu 56 Stimmen lehnte der Rat hingegen einen Antrag von Felten (sp, BS) ab, der die spezifischen Formen der Gewalt gegen Frauen zumindest hier einführen wollte.

Nach einem fast zweiwöchigen Unterbruch der Beratungen befasste sich der Nationalrat noch einmal mit dem Status der Gewaltflüchtlinge. Gegen den Antrag des Bundesrates beschloss er mit 82 zu 53 Stimmen, dass die **Asylgesuche** von Personen, die ihr **Gesuch noch vor der Schutzgewährung gestellt** haben, **lediglich sistiert** werden und nach Aufhebung des vorläufigen Schutzes behandelt werden müssen. Auf Asylgesuche, die nach der Schutzgewährung eingereicht werden, soll später hingegen nur dann eingetreten werden, wenn eine Anhörung Hinweise auf eine individuelle Verfolgung ergibt. Ein Antrag Dormann (cvp, LU), wonach Schutzbedürftige mit sistiertem Gesuch nach fünf Jahren das Recht auf ein Asylverfahren erhalten sollen, wurde abgelehnt. Hingegen wurde die Bestimmung aufgenommen, dass der Bundesrat nicht allein über die gruppenweise Aufnahme entscheiden kann; mit Stichentscheid der Ratspräsidentin setzte sich eine Kommissionsmehrheit durch, welche verlangte, dass der Bundesrat vor dem Entscheid über die Gewährung des vorübergehenden Schutzes auch **die Hilfswerke konsultieren** muss.⁷³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.04.1998
MARIANNE BENTELI

Oppositionslos nahmen die Kammern das aus internationalen Abkommen, insbesondere der Genfer Flüchtlingskonvention resultierende **Non-refoulement-Verbot**, welches besagt, dass niemand in einen Staat ausgeschafft werden darf, in dem ihm Verfolgung, Folter oder eine andere Art grausamer und unmenschlicher Behandlung oder Bestrafung droht, explizit in die **neue Bundesverfassung** auf (Art. 25).⁷⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.08.2009
ANDREA MOSIMANN

Im Januar schickte der Bundesrat Vorschläge zur **Änderung des Asyl- und Ausländergesetzes** in die Vernehmlassung. Die geplanten Bestimmungen zielen darauf ab, Asylgesuche effizienter zu erledigen und die Asylgründe weiter einzuschränken. Gemäss dem Entwurf bildet Wehrdienstverweigerung kein Asylgrund mehr. Personen die nur dies geltend machen, werden weggewiesen oder – wenn ihnen im Herkunftsstaat eine „unmenschliche“ Behandlung droht – vorläufig aufgenommen. Politische Aktionen in der Schweiz, z.B. Teilnahme an Demonstrationen, die zur Begründung der Flüchtlingseigenschaft dienen, sollen künftig sanktioniert werden. Ferner würde die Möglichkeit, auf einer schweizerischen Vertretung im Ausland ein Gesuch zu stellen, aufgehoben. Eine weitere Änderung ist im Ausländergesetz vorgesehen. Laut den Vorschlägen des Bundesrats müssten Personen, die aus der Schweiz weggewiesen werden und geltend machen, ihre Wegweisung sei aus persönlichen Gründen nicht zumutbar, dies zweifelsfrei beweisen können. Nach geltendem Recht genügt es, wenn ein abgewiesener Asylbewerber die Unzumutbarkeit glaubhaft macht.

Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen, die Hilfsorganisationen, der Schweizerische Gewerkschaftsbund, die Landeskirchen sowie SP und Grüne kritisierten die geplanten Asylrechtsverschärfungen und bedauerten, dass die Schweizer Asylpolitik zunehmend ihren humanitären Charakter verliere. Gemäss dem UNHCR wird durch die Absicht, Wehrdienstverweigerung nicht mehr als Asylgrund anzuerkennen, die Flüchtlingskonvention tangiert. Bei der FDP und der SVP wurden die Vorschläge dagegen begrüsst; einzig die Aufhebung der Möglichkeit, auf einer schweizerischen Vertretung im Ausland ein Gesuch zu stellen, wurde auch von ihnen abgelehnt.

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision des Asylgesetzes wurde auch angeregt, das Nichteintretensverfahren durch ein materielles Schnellverfahren zu ersetzen. Aufgrund dieses Vorschlags beauftragte Bundesrätin Widmer-Schlumpf eine Expertenkommission aus Vertretern von Bund, Kantonen und Hilfswerken mit der Prüfung eines **Systemwechsels im Asylwesen**. Gestützt auf die Empfehlungen der Experten unterbreitete der Bundesrat im Dezember den interessierten Kreisen eine entsprechende Ergänzung zur Konsultation. Mit den geplanten Bestimmungen würde die Zahl der Gründe, auf ein Gesuch nicht einzutreten, stark reduziert. Es ist vorgesehen, ein Asylbegehren nur noch dann nicht materiell zu behandeln, wenn der Gesuchsteller z.B. ausschliesslich medizinische oder wirtschaftliche Gründe vorbringt oder wenn er in ein sicheres Drittland weggewiesen werden kann, namentlich weil gemäss Dublin-Abkommen ein EU-Staat zuständig ist. Die Nichtabgabe von Papieren soll demgegenüber nicht mehr zu einem Nichteintretensentscheid führen. Diese, mit der letzten Asylgesetzesrevision eingeführte, Praxis hat sich nämlich nicht bewährt, da jeweils mit umständlichen Recherchen abgeklärt werden muss, warum der Asylsuchende keine Papiere vorweisen kann.⁷⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.05.2012
EMILIA PASQUIER

L'année sous revue a été le théâtre d'un important débat sur **les modifications de la loi sur l'asile**. En 2011, le Conseil des Etats avait commencé à traiter ces modifications scindées en deux projets. Il avait approuvé le projet 1, qui répond principalement aux problèmes rencontrés par l'administration et avait renvoyé au Conseil fédéral le projet 2 visant particulièrement à accélérer les décisions en matière d'asile. Au cours de l'année sous revue, la commission des institutions politiques du Conseil national (CIP CN) s'est attelée à l'évaluation de cette révision. Les nombreux amendements déposés par l'UDC et la gauche ont ralenti les travaux de la CIP CN et, conséquemment, retardé les débats au parlement. Au final, la CIP CN s'est alignée sur le Conseil des Etats en abrogeant la possibilité de déposer une demande d'asile dans les ambassades suisses, ainsi qu'en refusant la désertion comme motif d'asile. Cette dernière mesure vise principalement les requérants érythréens. La commission a également apporté ses propres durcissements en proposant notamment que la Confédération puisse réquisitionner des bâtiments pour loger des requérants sans l'accord préalable des communes et des cantons, que les personnes admises provisoirement perdent leur passeport F en cas de voyage de plus de deux mois à l'étranger, que le statut de réfugié soit accordé uniquement au demandeur d'asile et non à ses enfants, son conjoint ou à d'autres membres de sa famille ou encore que soient créés des centres fédéraux pour placer les requérants récalcitrants. Cependant, la commission a refusé par une courte majorité (12 voix contre 10) de réduire le soutien financier accordé aux requérants d'asile et de passer ainsi de l'aide sociale à l'aide d'urgence. La commission a également proposé de créer un projet 3 qui déclarerait urgente la disposition demandant que le refus de servir ou la désertion ne soient plus reconnus comme motif d'asile. Déclarées urgentes, ces mesures seraient ainsi mises en œuvre dès leur acceptation par les chambres fédérales et soumises rétroactivement au droit populaire de référendum. Ces propositions ont été acceptées par 15 voix contre 5 et 3 abstentions.⁷⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.11.2012
EMILIA PASQUIER

Afin de répondre à diverses demandes du parlement, le Conseil fédéral a accepté une ordonnance visant à **limiter la liberté de voyager** des personnes admises à titre provisoire. Elles ne pourront dorénavant voyager que pour des motifs clairement définis. Après trois ans, cette limitation sera assouplie mais sera toujours restreinte à une durée de 30 jours, une fois par an.⁷⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 03.12.2012
EMILIA PASQUIER

De manière générale, les modifications de la loi sur l'asile ont été mouvementées sur le plan politique. Lors des débats, la quasi-totalité des articles soumis à une minorité ont ainsi divisé le parlement entre le camp rose-vert et le camp bourgeois. Beaucoup de décisions ont été l'objet de minorités socialistes ou vertes. Elles ont presque toutes échouées. A l'autre bout de l'échiquier politique, les propositions de l'UDC ont également peu convaincu, ne mobilisant souvent que leurs propres membres. La création du projet 3 a vu se profiler Philipp Müller (plr, AG) comme grand gagnant des débats. Les médias ont également relaté le glissement vers la droite du PLR et du PDC. Ce positionnement a été vivement critiqué par l'ancien conseiller national Claude Ruey (plr, VD) ou la conseillère aux Etats Seydoux-Christe (pdc, JU). Les critiques contre cette révision se sont également traduites dans la rue. Les organisations religieuses et les organisations de défense des requérants, ainsi que le PS et les Verts ont réuni entre 4 000 et 5 000 personnes qui ont manifesté contre les nouvelles mesures à la fin du mois de juin à Berne. Pour d'autres raisons, le mécontentement au sujet de la révision a également éclaté à droite. En effet, l'UDC a fait savoir qu'elle n'était pas satisfaite de cette révision et qu'elle lancerait une initiative en 2013 demandant que les requérants d'asile soient logés dans des camps fermés, que les procédures soient raccourcies et que les recours soient adressés à une entité administrative. A gauche, malgré son insatisfaction face à la révision de la loi, le président du PS a annoncé ne pas vouloir lancer de référendum estimant ses chances de succès quasi-nulles et craignant qu'un remaniement ne durcisse encore la loi votée au parlement. Face à ce refus socialiste, les jeunes verts, appuyés par des organisations de défense des migrants ont lancé un **référendum contre le projet 3**, soit les mesures décrétées urgentes par le parlement. Le référendum en marche, les Verts se sont ralliés à la cause. Lors de son assemblée des délégués, le PS a lui refusé de soutenir la récolte de signatures par 114 voix contre 92. Une score serré, notamment suite à l'engagement de certaines sections locales et cantonales en faveur du lancement d'un référendum, tels les PS du canton du Jura, de Genève, Thurgovie, Appenzell Rhodes-Intérieures, d'Argovie, de Bâle-Ville, de Saint-Gall et de Neuchâtel, ainsi que des jeunes socialistes. La gauche a motivé ce refus par un échec programmé du référendum, qui, au final, ne servirait qu'à renforcer les durcissements de la loi.⁷⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.12.2012
EMILIA PASQUIER

En décembre, le Conseil fédéral a adopté un **plan d'urgence** pour se préparer à des afflux extraordinaires de demandes d'asile. Ce plan, inspiré des conséquences du printemps arabe, devrait permettre au gouvernement d'accélérer et de simplifier les procédures, ainsi que de trouver rapidement des places d'hébergements.⁷⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.01.2013
EMILIA PASQUIER

Bien que les **mesures urgentes relatives à la révision de la loi sur l'asile** soient entrées en vigueur un jour après leur approbation par les chambres, soit le 29 septembre 2012, les jeunes Verts ont déposé un référendum muni de 63 224 signatures en janvier de l'année sous revue. Rappelons que ces fameuses mesures urgentes sont au nombre de cinq : la possibilité pour le gouvernement de réquisitionner des installations de la Confédération sans l'autorisation des communes ou des cantons pour une durée de trois ans en échange d'une contribution financière, la création de centres spécifiques où seront logés les requérants qualifiés de récalcitrants, la possibilité pour le gouvernement d'effectuer des tests pilotes visant une accélération des procédures, l'exclusion du critère de « déserteur » comme motif d'asile, mesure visant particulièrement les requérants érythréens, et enfin, l'impossibilité de déposer une demande d'asile dans une ambassade suisse. Le comité référendaire s'oppose principalement à ces deux dernières mesures. La division entre le camp du oui et celui du non a suivi le clivage traditionnel gauche-droite (PLR, PDC, UDC, PBD, PEV, Vert'libéraux contre les Verts et le PS). Le début de campagne a été marqué par un certain malaise au sein du PS. En effet, le parti à la rose ne s'était pas engagé pour la récolte de signatures, craignant que cette initiative ne fasse le lit de l'UDC. Le référendum ayant abouti, les socialistes n'ont pas eu d'autre choix que de s'engager auprès des référendaires, un engagement évidemment contraire à celui de leur représentante au gouvernement Simonetta Sommaruga. Pour en rajouter, la conférence de presse marquant le début de la campagne a réuni des membres des Verts et de différentes ONG, mais aucun membre du PS n'avait été convié à cet événement. Le parti s'est cependant engagé pour la suite de la campagne. Suite à la décision des Femmes PDC d'accepter le référendum, le PDC, leader de la campagne du comité « oui à une politique d'asile qui fonctionne », s'est également trouvé en porte-à-faux. Les dissidences au sein du parti se sont renforcées notamment suite à la médiatisation de la position des églises, opposées à la révision de la loi. Ces tensions ont abouti à un

appel aux valeurs fondamentales lancé par une frange du PDC, dont Anne Seydoux-Christe (pdc, JU), Jacques Neiryck (pdc, VD) et Barbara Schmid-Federer (pdc, ZH). L'offense n'a pas déstabilisé Christophe Darbellay (pdc, VS), qui bien que favorable aux tours de vis de l'asile, s'est déclaré « tout aussi chrétien que la Conférence des évêques ». Quant à la fameuse aile humaniste du PLR, elle n'a que faiblement exprimé son désaccord avec le parti mère. Des acteurs moins habitués à la scène politique ont également fait entendre leur voix. Ainsi, plus de 70 cinéastes suisses, dont Alain Tanner, Fernand Melgar ou Ursula Meier, ont lancé un appel à refuser les durcissements de l'asile.

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.06.2013
EMILIA PASQUIER

Le 9 juin, jour de la votation, le peuple suisse a très clairement accepté la **révision de la loi sur l'asile** par 78,5% des voix. Si tous les cantons se sont exprimés en faveur de cette modification, certaines différences cantonales ont subsisté. Ainsi, ce sont trois cantons romands qui ont exprimé le plus de scepticisme envers les durcissements proposés (Genève avec 61,3%, Jura avec 66,2% et Neuchâtel avec 70,1% de non à la révision). A l'inverse, les cantons les plus convaincus par la révision se trouvent outre-Sarine, soit Appenzell Rhodes-Intérieures (86,8%), Nidwald (86,7%) et Schwyz (86,4%). Selon l'analyse VOX, les citoyens suisses ont eu de la difficulté à comprendre l'objet dans son ensemble, puisque 37% des répondants de l'analyse VOX n'ont pas réussi à décrire l'objet du vote correctement. Quant au clivage gauche-droite, il s'est reflété dans le comportement de vote des répondants. En effet, les partisans de l'UDC et du PLR ont voté à plus de 90% en faveur de la révision, le PDC a suivi avec 79% de vote favorable, alors que les partisans du PS n'ont soutenu le projet qu'à 54%. Deux arguments se sont dégagés du camp des personnes favorables à la révision de l'asile : l'amélioration ou accélération des procédures d'asile et la surpopulation d'étrangers, de requérants ou de criminels. Dans l'autre camp, les défenseurs du référendum ne souhaitent principalement pas durcir, ni détériorer les procédures d'asile. Quant à l'analyse des annonces-presse dans les médias, elle s'est très révélée brève, car seules 11 annonces ont été comptabilisées dans les médias. L'Année Politique Suisse propose une explication à cette situation: l'issue du scrutin étant quasiment décidée dès le début, les incitations à mener la campagne étaient restreintes.

Votation du 9 juin 2013

Participation: 39,4%
Oui: 1 573 007 (78,5%) / cantons : 20 6/2
Non: 432 174 (21,5%) / canton : 0

Mots d'ordre:

- Oui: PS, Verts, Femmes PDC, Eglises de Suisses
- Non: UDC, PLR, PDC, PEV, PBD.⁸⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.09.2015
SOPHIE GUIGNARD

Le travail parlementaire sur le projet de **restructuration du système de l'asile** du Conseil fédéral a commencé en mai 2015 et s'est terminé en septembre de la même année. Quelques divergences entre les chambres ont fait que l'objet a effectué plusieurs allers-retours entre les deux conseils. Les modifications majeures du parlement face au message du Conseil fédéral sont les suivantes: un renforcement de la collaboration entre confédération et cantons lors du processus d'implémentation des centres fédéraux ainsi qu'un durcissement au niveau des sanctions pour non-collaboration de la part des requérants. Si ces derniers ne se tiennent pas à disposition des autorités pendant plus de 5 jours (le projet du Conseil fédéral était initialement de 20 jours), leur demande d'asile serait classée sans suite. De plus, les requérants troublant gravement l'ordre public seront placés dans des centres spéciaux. Lors des débats, plusieurs points ont été discutés, notamment la possibilité de déposer une demande d'asile dans une représentation suisse à l'étranger. Les socialistes et les verts, favorables à cette option, n'ont pas eu gain de cause, notamment parce que la suppression de cette possibilité avait été acceptée en chambre lors de la votation sur les mesures urgentes. Le camp rose-vert s'est également opposé, sans succès, à la mesure permettant à la Confédération d'exiger des cantons le remboursement des subventions forfaitaires en cas de non exécution des renvois de requérants déboutés. Le camp UDC, fortement opposé à l'objet du Conseil fédéral parce qu'il ne diminue selon eux aucunement l'attractivité de la Suisse pour les requérants d'asile, a tenté de s'opposer à l'octroi de conseil juridique gratuit dès le début de la procédure pour les

requérants dont la demande sera traitée dans les centres fédéraux. Comme cette mesure est selon les autres parlementaire une contrepartie nécessaire à l'accélération des procédures tout en leur assurant une certaine équité, le conseil juridique tel que conçu par le Conseil fédéral n'a pas été modifié.

L'objet dans sa version finale a été accepté par 138 voix contre 55 et une abstention au Conseil national et à 35 voix contre 5 et 3 abstentions au Conseil des Etats. Les oppositions dans les deux chambres provenaient toutes du camp UDC. Si le camp rose-vert a majoritairement soutenu l'objet, quelques uns de ses membres ont toutefois préféré s'abstenir. Il s'agit des sénateurs Recordon, Maury Pasquier, et Cramer au Conseil des Etats et de la députée Marra pour le Conseil national. Le groupe UDC a annoncé avant le vote final sa volonté d'attaquer la modification de la loi sur l'asile par référendum.⁸¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 05.06.2016
SOPHIE GUIGNARD

Le référendum de la loi sur la **restructuration du système de l'asile**, promis par l'UDC, a été déposé dûment signé le 14 janvier 2016.

Ce n'est qu'au lendemain du bilan de la Confédération sur le centre de test de Zurich qu'a véritablement commencé la "drôle de campagne". Une campagne sans affiches, tout d'abord, puisque ni les adversaires, ni les partisans n'ont souhaité investir dans les moyens traditionnels payants. Les deux camps ont préféré opter pour les séances d'informations, débats et flyers. Une campagne aux alliances étonnantes, également. Le camp du oui, un comité suprapartisan, lancé le 12 avril et composé de tous les partis gouvernementaux, du PLR aux Verts, auxquels ne manquait que l'UDC. Le camp du non, lui, était certes moins nombreux, mais d'autant plus hétéroclite. D'un côté l'UDC, qui reprochait à la révision de rendre la Suisse encore plus attractive pour les "profiteurs de l'asile" et de l'autre la gauche de la gauche, jugeant la révision inhumaine et contraire aux droits humains. Un comité, composé principalement de figures lémaniques de défense du droit d'asile, comme par exemple les anciens conseiller nationaux Nils de Dardel (ps, GE) ou Anne-Catherine Ménétreay-Savary (verts, VD), a été rejoint par l'ancien président des Verts et conseiller national Ueli Leuenberger (verts, GE). Les partis SolidaritéS en Romandie et Basta! à Bâle se sont également prononcés contre la réforme. Les organisations en faveur du droit d'asile se sont montrées divisées: l'OSAR, Caritas, l'OSEO, Solidarité sans Frontières ou Opération Libero ont fait campagne pour le oui. Amnesty International a lancé un "oui critique", tandis que Vivre Ensemble, SOS Asile ainsi que différents collectifs de la société civile (Bleiberrecht/droit de rester, Collectif R.) se sont prononcés contre la révision.

Il est intéressant de constater que certains arguments étaient repris par les deux parties antagonistes du camp du oui. Comme par exemple la contestation des chiffres avancés par le Conseil fédéral, plaçant pour une plus grande efficacité du nouveau système. L'UDC et la gauche de la gauche ont critiqué le zèle du gouvernement dans la phase test, arguant que celui-ci avait été conduit avec un nombre d'employées et employés de l'Etat plus important ainsi qu'un nombre de requérantes et requérants artificiellement plus bas que la normale. De plus, les deux camps mettent en avant un taux de disparition plus élevé en cours de procédure, faisant de ce nouveau système une "usine à sans-papiers". Les similarités des deux discours s'arrêtent là. L'UDC a mis en avant un système de l'asile exagérément généreux, dépeint les candidats et candidates à l'asile comme menaçant la sécurité et la cohésion nationale, à grand renfort d'images telles que celle de l'abuseur sexuel, du migrant économique profiteur et d'une invasion migratoire hors de contrôle. Le spectre des expropriations a également été agité, ce qui explique la présence de l'association des propriétaires de maison dans le camp du non. Les partisans du non de gauche ont en revanche mis en avant la révision comme un durcissement extrêmement sévère du droit d'asile, qui condamne les requérants et requérantes d'asile à l'isolement, l'accès aux œuvres d'entraide étant rendu plus difficile par la position géographique excentrée de la majorité des futurs centres.

Les avocats gratuits, fortement critiqués par l'UDC ont eux été décrit comme un "simulacre d'aide juridique", la courtesse des procédures et délais de recours ainsi que leur paiement au forfait rendant impossible selon leurs détracteurs une défense équitable et juste. Les partisans du oui ont mis en avant une procédure plus rapide et plus équitable, permettant de faire des économies à long et moyen terme, de décharger les cantons et les communes ainsi que de défendre au mieux les droits des personnes, grâce à la représentation juridique gratuite et automatique. L'argument phare de l'accélération des procédures était qu'elles permettaient aux personnes nécessitant une protection de la Suisse de s'intégrer plus rapidement et en même temps permettaient de renvoyer plus vite chez elles celles qui ne remplissaient pas les conditions d'octroi de l'asile.

Durant la courte campagne, la presse a souvent relayé des communiqués faisant état du

nombre important de demandes d'asile prévues pour les années à venir. La question d'un engagement de l'armée aux frontières a également été soulevée. Très présent dans la presse était également le nouveau conseiller national de l'UDC Andreas Glarner (udc, AG), connu pour être le président de la commune d'Oberwil-Lieli, qui s'était fortement opposée à l'accueil de personnes réfugiées dans le village, envisageant même de payer une compensation à la Confédération.

Face aux urnes ce sont ces derniers arguments qui ont prévalu. 66.8% des votants ont plébiscité la mouture du Conseil fédéral. L'analyse VOX post votation indique que la révision n'était pas perçue en premier lieu comme un durcissement. L'argument qui a fait mouche chez la majorité de celles et ceux qui ont voté oui est le raccourcissement des procédures, suivi par l'aspect juridique, économique ainsi que de compromis de l'objet soumis au vote. Le fossé gauche-droite était peu perceptible dans les résultats. Parmi les sympathisantes et sympathisants de l'UDC, 61% se sont prononcés contre la révision. A la gauche de la gauche, comme à droite, de solides majorités se sont montrées en faveur de l'objet, qui a d'ailleurs transcendé les traditionnelles oppositions de sexe, de génération et ville-campagne.

Si les partis pour le oui se sont réjouis de leur victoire, la presse s'est montrée plus circonspecte, qualifiant parfois le résultat de "défaite trompeuse de l'UDC". Plusieurs observateurs relèvent que l'acceptation de la loi sur l'asile, contrariant l'opinion d'une UDC seule contre tous permettra au parti agrarien de se targuer d'avoir vu venir les éventuels ratés du nouveau système d'asile. Une position notamment défendue par le député Freysinger (udc, VS). D'autres critiques émergent au lendemain de la votation, notamment au sujet de la vitesse prévue des accélérations promises, la réforme ne devant être formellement mise en œuvre qu'à partir de 2019 selon certains détracteurs. Le front uni des partis du oui n'aura pas survécu longtemps à la votation, puisque dès le lundi suivant, l'aile bourgeoise remettait la pression sur la gauche, avec notamment le PLR qui entend mener bataille sur le thème des admissions provisoires et des permis attribués aux ressortissantes et ressortissants érythréens.

Votation du 5 juin 2016

Participation: 46.79%
Oui: 1 616 597 (66.8%)
Non: 804 086 (33.2%)

Mots d'ordre

oui: PDC, PLR, PBD, Les Verts, PS, Amnesty Suisse, OSAR
non: Solidarités, Basta!, Vivre ensemble, Collectif R., SOS Asile, UDC ⁸²

Menschen mit Behinderungen

Le gouvernement a publié un message demandant au parlement d'approuver la Convention du 13 décembre 2006 relative aux **droits des personnes handicapées**. Cette convention permettrait de lutter efficacement contre les discriminations et de garantir le respect des droits de l'homme des personnes handicapées. Selon le Conseil fédéral, cette convention jouerait un rôle directeur en fixant des lignes directrices pour les législateurs au niveau national. ⁸³

1) BBI, 1998, I, S. 364 ff.; TA, 23.4., 6.9. und 25.11.97; NZZ, 23.4. und 3.9.97; Presse vom 29.11.97.

2) AB NR, 1981, S. 967; AB NR, 1981, S. 967 ff.; AB NR, 1981, S. 982 ff.; BBI, I, 1981, S. 1172 ff.; BBI, II, 1980, S. 1424 ff.

3) AB NR, 1983, S. 1054; AB NR, 1983, S. 44 ff.; AB NR, 1983, S. 714 f.; AB SR, 1983, S. 131; AB SR, 1983, S. 322; AB SR, 1983, S. 383; BBI, II, 1983, S. 703 f.; NZZ, 17.3, 14.6. und 22.6.83

4) Parteistellungnahmen: AT, 2.11.83; 24 Heures, 21.11.83; TA, 1.12.83. Presseartikel: BaZ, 2.7.83; AT, 12.11.83; NZZ, 26.11.83; 24 Heures, 26.11.83; JdG, 28.11.83. Flüchtlingsfeindlichkeit: BaZ, 3.2.83; LNN, 3.2.83.; Volksabstimmung: BBI, 1984, I, S. 616 f.; Presse vom 5.12.83. Wesentliche Gesichtspunkte: NZZ, 18.11.83; 24 Heures, 10.12.83. Wenig diskutierte Themen: TLM, 14.9.83; SGT, 5.12.83; Suisse, 5.12.83; TW, 5.12.83.

5) AB SR, 2011, S. 1156; BBI, 2012, S. 6663 ff.

6) AB NR, 2013, S. 281 f.; AB NR, 2013, S. 537; AB SR, 2013, S. 366

7) BBI, 2021, S. 44 ff.; Ergebnisbericht Vernehmlassung zur Änderung des DNA-Profil-Gesetzes; NZZ, 5.12.20

8) NZZ, 16.6.92; Plädoyer, 10/2 (1992), S. 35 ff.

9) AB SR, 1993, S. 659 ff.; BBI, 1993, I, S. 1169 ff.; Presse vom 18.1.93.

10) AB NR, 1994, S. 1144 ff.; AB NR, 1994, S. 1965; AB NR, 1994, S. 929 ff.; AB NR, 1994, S. 964 ff.; AB SR, 1994, S. 1074; AB SR, 1994, S. 807 f.; BBI, 1994, III, S. 1844 ff.

11) BaZ, 1.4. und 21.12.95.

12) BO CE, 1972, p. 510 ss.; BO CE, 1972, p. 899 ss.; BO CN, 1972, p. 1376 ss.; FF, 1972, II, p. 1473 ss.; Josef Bruhin (1972 und 1973). Der Jesuiten- und Klosterartikel der Schweizerischen Bundesverfassung (Bericht 13 und 14).

13) AB NR, 1991, S. 1494 ff.; AB NR, 1991, S. 1503; AB NR, 1991, S. 2529; AB SR, 1991, S. 1102 f.; AB SR, 1991, S. 930 ff.; BBI, I, 1991, S. 1189 ff.; NZZ, 7.9.91

14) BBI, III, 1992, S. 269ff.; NZZ, 9.3.92.; TA, 16.12.92; NZZ, 30.3.92.

- 15) Amt. Bull. NR, 1992, S.2673; Presse vom 18.12.92.
- 16) BBl. V, 1994, S.531; SGT, 29.6.94; WoZ, 15.7.94; Ww, 11.8.94; BZ, 16.8.94. Vgl. WoZ, 13.5.94; TA, 27.7.94; LNN, 6.9.94; NZZ, 17.9.94. SoZ, 31.7.94; LNN, 13.8.94; Blick, 17.9.94. NZZ, 8.6. und 23.8.94; BaZ, 24.6.94; BZ, 21.8.94. SGT, 29.6.94; JdG, 2.7.94; TA, 9.7.94.3; Schloeth (1994). VOX Nr. 54.
- 17) AB NR, 1995, S. 2559 ff.; AB NR, 1995, S. 2732; AB SR, 1995, S. 1181 ff.; AB SR, 1995, S. 1295; AS, 1996, S. 2 ff.; BBl, 1995, IV, S. 1101 ff.
- 18) AB NR, 1999, S. 2118 f.; BBl, 1999, III, S. 3658 ff.
- 19) BBl, 1999, VI, S. 5327 ff.; Im April begann vor dem Lausanner Divisionsgericht 2 der Prozess gegen einen mutmasslichen Kriegsverbrecher aus Ruanda, der in der Schweiz um Asyl nachgesucht hatte (TA, 12.4.99; NZZ, 14.4. und 23.6.99; NZZ, 8.4.99).
- 20) AB NR, 1999, S. 2417 ff.
- 21) AB SR, 2000, S. 62 ff. und 226; AB NR, 2000, S. 459; BBl, 2000, S. 2168 ff. ; AB SR, 2000, S. 67 ff.
- 22) BBl, 2001, S. 391 ff.
- 23) AB NR, 2001, S. 156 ff. und 954; AB SR, 2001, S. 465 ff. und 475; BBl, 2001, S. 2885 ff. und 2939 f.
- 24) BBl, 2001, S. 5927 ff.; AB NR, 2001, S. 1805 ff.
- 25) AB SR, 2002, S. 413 ff.
- 26) Presse vom 13.2.03.
- 27) AB SR, 2003, S. 98 ff. und 100 (Postulat). Vgl. SPJ 2002, S. 24.
- 28) NZZ, 23.12.04.
- 29) NZZ, 18.8.05.
- 30) BBl, 2007, S. 7533 ff.
- 31) BBl, 2008, S. 3863 ff.; NZZ, 24.4.08
- 32) AB NR, 2009, S. 68 ff.
- 33) BBl, 2009, S. 5151; NZZ, 2.7. und 3.11.09; TA, 2.7.09.
- 34) AB NR, 2010, S. 1154 f.; AB NR, 2010, S. 850 ff.; AB NR, 2010, S. 891; AB SR, 2010, S. 336 ff.; AB SR, 2010, S. 568 ff.; AB SR, 2010, S. 623; AB SR, 2010, S. 745; BBl, 2010, S. 4277 ff.
- 35) AB NR, 2011, S. 832; AB SR, 2011, S. 851 f.; BBl, 2010, S. 4851 ff.
- 36) AB NR, 2011, S. 2086 ff.; AB NR, 2011, S. 2091; AB NR, 2011, S. 2280; AB SR, 2011, S. 1307; AB SR, 2011, S. 471 ff.; AB SR, 2011, S. 475; BBl, 2011, S. 1 ff.; Kt.lv. 07.300; Kt.lv. 07.310
- 37) BBl, 2013, S. 661 ff.; NZZ, 20.12.12.
- 38) AB SR, 2014, S. 1041 f.; BBl, 2014, S. 2045 ff.
- 39) AB NR, 2015, S. 178; AB NR, 2015, S. 599; AB SR, 2015, S. 301
- 40) Medienmitteilung des Bundesrates vom 24.06.2015; AZ, LT, LZ, Lib, SGT, TA, TG, 25.6.15
- 41) AB NR, 2015, S. 1369 ff.; BBl, 2015, S. 2347 ff.; NZZ, 9.9.15
- 42) Medienmitteilung BR vom 10.9.15
- 43) AB NR, 2015, S. 1639 ff.; AB NR, 2015, S. 2164 f.; AB NR, 2015, S. 2312; AB SR, 2015, S. 1129 ff.; AB SR, 2015, S. 1347; BBl, 2014, S. 453 ff.
- 44) AB NR, 2016, S. 570; AB SR, 2016, S. 2 ff.; AB SR, 2016, S. 240; NZZ, 1.3.16
- 45) AB NR, 2016, S. 649 ff.; BBl, 2016, S. 101 ff.; BBl, 2016, S. 145 f.; NZZ, TA, 27.2.16; TA, 23.4.16; NZZ, 25.4.16; CdT, LT, NZZ, TA, 27.4.16; AZ, LT, Lib, NZZ, TA, 28.4.16
- 46) AB NR, 2016, S. 1838; AB SR, 2016, S. 673 ff.; AB SR, 2016, S. 876 f.; BBl, 2016, S. 7583 f.; BBl, 2016, S. 7889 ff.; wiedergutmachung.ch; Lib, NZZ, SGT, TA, TG, 16.9.16; NZZ, 1.10.16
- 47) Erläuternder Bericht zum Vorentwurf MRIG; Medienmitteilung BR vom 28.6.17; NZZ, 29.6.17; BaZ, 4.7.17; WW, 6.7.17; TA, 8.8.17
- 48) AB NR, 2016, S. 1987 ff.; AB NR, 2017, S. 575; AB SR, 2017, S. 310; AB SR, 2017, S. 84 f.; AS, 2017, S. 979 ff.; BBl, 2016, S. 7013 ff.; BBl, 2016, S. 7039 ff.; Medienmitteilung BR vom 28.9.17; NZZ, 6.12.16
- 49) Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot; Medienmitteilung BR vom 27.6.18; Blick, CdT, LT, Lib, NZZ, TG, 28.6.18
- 50) BBl, 2020, S. 513 ff.; Ergebnisbericht Vernehmlassung NMRI; Medienmitteilung BR vom 13.12.19
- 51) BBl, 2019, S. 4751 ff.; Medienmitteilung BR vom 22.5.19; Blick, LT, NZZ, TA, TG, 23.5.19
- 52) AB SR, 2019, S. 1106 ff.
- 53) AB SR, 2020, S. 83 ff.; Medienmitteilung SiK-SR vom 18.2.20; AZ, Blick, CdT, NZZ, 10.3.20
- 54) AB NR, 2020, S. 1099 ff.; AB NR, 2020, S. 1113 ff.; AB NR, 2020, S. 1122 ff.; Blick, 18.6.20; AZ, CdT, LT, NZZ, 19.6.20; CdT, LT, TA, 20.6.20; WoZ, 25.6.20
- 55) AB NR, 2020, S. 1956 f.; AB SR, 2020, S. 1071; AB SR, 2020, S. 674; BBl, 2020, S. 7741 ff.; LT, 19.6.20; WoZ, 25.6.20; NZZ, 17.9.20; Lib, 24.9.20
- 56) BBl, 2020, S. 7741 ff.; AZ, 7.10.20; CdT, LT, NZZ, 8.10.20
- 57) FF, 2005, p. 5391; communiqué de presse du CF, 23.9.05.
- 58) FF, 2012, p. 8447ss.
- 59) MCF 12.084; FF, 2013, p. 4209s.; BO CN, 2013, p. 304ss., 1211; BO CE, 2013, p. 430s., 648; voir APS 2012, p. 125.
- 60) FF, 2005, p. 1473 ss.; BO CN, 2005, p. 173 ss.; BO CE, 2005, p. 236; FF, 2005, p. 2211 s.
- 61) 24 Heures, 4.12 et 23.6.98; Lib., 9.12.98; LT, 5.11 et 9.12.98.; BO CE, 1998, p. 1245 ss.; BO CN, 1998, p. 2445 ss.; BO CN, 1998, p. 2662 s.; FF, 1998, V, p. 4908 ss.
- 62) FF, 1999, p. 4048 ss.
- 63) BO CE, 1999, p. 466 ss.; BO CN, 1999, p. 957 ss.; FF, 1999, p. 4783
- 64) BBl, 1995, III, S. 837 ff.; CHSS, 1995, S. 177; Presse vom 7.7., 1.11. und 7.12.95; Diskussion in den Kantonen: "(1995). Wege zur Bekämpfung der Armut. Die Sozialrechte in den Kantonsverfassungen", in CHSS, S. 93 ff.; Projekt Kanton Genf : NQ, 9.1.95; TA, 14.1.95; JdG, 25.1.95; Westschweizer Kantone NE, VD und VS: NQ, 12.10., 23.11. und 19.12.95; Hebdo, 16.11.95
- 65) BO CE, 2018, p. 471 ss.
- 66) BO CN, 2018, p. 1651 ss.
- 67) BO CE, 2018, p. 846 ss.
- 68) BO CE, 2018, p. 1079; BO CN, 2018, p. 2150 ss.
- 69) BO CN, 2020, p. 2589 ss.
- 70) Amtl. Bull. NR, 1991, S. 996 ff.
- 71) Amtl. Bull. StR, 1991, S. 869 W. und 879 ff.; NZZ, 6.2.91 (Jagmetti). (Verhandl. B.vers., 1991, VI, S. 118).
- 72) BBl, 1994, III, S. 1486 ff. Siehe auch SPJ 1993, S. 233.8
- 73) Amtl. Bull. NR, 1997, S. 1037 ff.
- 74) AB NR, 1998, S. 864; AB SR, 1998, S. 42 f.
- 75) BBl, 2009, S. 573; Presse vom 15.1.09.; BBl, 2009, S. 9150; NZZ, 26.8. und 18.12.09; WoZ, 27.8.09; SZ, 17.12.09. Vgl. SPJ 2006, S. 215 f.; Bund, 22.1. und 16.4.09; NZZ, 10.3., 27.3. und 16.4.09..
- 76) Dépêche ATS du 11.5.12; LT, 12.5.12
- 77) Communiqué de l'OFM du 14.11.12.
- 78) LM, 14.6.12; Lib., 15.6., 10.10., 21.9. et 3.12.12; NZZ, 25.6.12; TA, 25.10.12; SGT, 28.11. et 3.12.12.
- 79) LT, 19.12.12.
- 80) FF, 2013, p. 878s.; NZZ 18.1.13; LT, 26.3.13; TG, 26.3.13; LT, 9.4.13; TG, 8.5.13; LM, 2.9.13.; Lib 10.9.13; Milic/ Vatter (2013): Vox-Analyse de la votation fédérale du 9 juin 2013; Bühlmann (2013): Inserate im Abstimmungskampf. Analyse der Inserate-Kampagne im Vorfeld der eidgenössischen Abstimmungen vom 9. Juni 2013
- 81) BO CE, 2015, p. 1089; BO CE, 2015, p. 534 ss.; BO CE, 2015, p. 941 ss.; BO CN, 2015, p. 1382 ss.; BO CN, 2015, p. 1911 ss.;

BaZ, TA, TG, 26.9.15

82) Analyse Vox de la votation populaire du 5 juin 2016; Vox Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 5. Juni 2016; LT, SGT, 15.1.16; LZ, 21.1.16; TG, 29.1.16; LT, 2.2., 8.2.16

83) FF, 2012, p. 601ss.