

Sélection d'article sur la politique suisse

Dossier

Dossier: Rétrospective annuelle 2021

Imprimer

Éditeur

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

Contributions de

Ackermann, Marco
Ammann, Amando
Buchwalder, Mathias
Bühlmann, Marc
Flückiger, Bernadette
Frick, Karin
Gerber, Marlène
Gianola, Giada
Heer, Elia
Heidelberger, Anja
Kuhn, Sarah
Porcellana, Diane
Schaub, Hans-Peter
Schneuwly, Joëlle
Ziehli, Karel
Zumofen, Guillaume

Citations préféré

Ackermann, Marco; Ammann, Amando; Buchwalder, Mathias; Bühlmann, Marc; Flückiger, Bernadette; Frick, Karin; Gerber, Marlène; Gianola, Giada; Heer, Elia; Heidelberger, Anja; Kuhn, Sarah; Porcellana, Diane; Schaub, Hans-Peter; Schneuwly, Joëlle; Ziehli, Karel; Zumofen, Guillaume 2025. *Sélection d'article sur la politique suisse: Dossier: Rétrospective annuelle 2021, 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 25.05.2025.

Sommaire

Rétrospective annuelle APS 2021 – APS-Jahresrückblick 2021	1
Jahresrückblick 2021: Institutionen und Volksrechte	9
Jahresrückblick 2021: Bevölkerung und Arbeit	11
Rétrospective annuelle 2021: Agriculture	12
Jahresrückblick 2021: Verkehr und Kommunikation	14
Rétrospective annuelle 2021: Médias	15
Rétrospective annuelle 2021: Armée	16
Jahresrückblick 2021: Gesundheit, Sozialhilfe, Sport	17
Jahresrückblick 2021: Umweltschutz	18
Jahresrückblick 2021: Sozialversicherungen	20
Rétrospective annuelle 2021: Crédit et monnaie	22
Jahresrückblick 2021: Raumplanung und Wohnungswesen	23
Jahresrückblick 2021: Föderativer Aufbau	24
Jahresrückblick 2021: Rechtsordnung	26
Rétrospective annuelle 2021: Problèmes politiques fondamentaux	27
Jahresrückblick 2021: Energie	28
Jahresrückblick 2021: Soziale Gruppen	30
Jahresrückblick 2021: Kultur, Sprache, Kirchen	32
Jahresrückblick 2021: Bildung und Forschung	33
Jahresrückblick 2021: Covid-19-Pandemie	34
Jahresrückblick 2021: Verbände	37
Jahresrückblick 2021: Öffentliche Finanzen	38
Rétrospective annuelle 2021: Politique économique	40
Jahresrückblick 2021: Aussenpolitik	42

Abréviations

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen
SGK-SR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
KVF-NR	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates
APK-SR	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
SiK-SR	Sicherheitspolitische Kommission des Ständerates
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
UREK-NR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
BFS	Bundesamt für Statistik
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BFE	Bundesamt für Energie
UREK-SR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
KVF-SR	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
EICom	Eidgenössische Elektrizitätskommission
SEM	Staatssekretariat für Migration
SNB	Schweizerische Nationalbank
ALV	Arbeitslosenversicherung
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
POG	Postorganisationsgesetz
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
EU	Europäische Union
SBFJ	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
AKW	Atomkraftwerk
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
GwG	Geldwäschereigesetz
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
GSoA	Gruppe für eine Schweiz ohne Armee
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
GVO	gentechnisch veränderter Organismus
ArG	Arbeitsgesetz
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
DNA	Desoxyribonukleinsäure (engl.: deoxyribonucleic acid)
MG	Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz)
WBK-NR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats
ARA	Abwasserreinigungsanlage
AO	Verordnung der Bundesversammlung über die Organisation der Armee

AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
Fedpol	Bundesamt für Polizei
ZTG	Zolltarifgesetz
KVAV	Verordnung betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung
SBK	Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner
BankG	Bankengesetz
L-QIF	Limited Qualified Investor Fund
MENA	Middle East & North Africa
LwG	Landwirtschaftsgesetz

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
DFF	Département fédéral des finances
ONU	Organisation des Nations unies
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
LMP	Loi fédérale sur les marchés publics
CSSS-CE	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États
CTT-CN	Commission des transports et des télécommunications du Conseil national
CPE-CE	Commission de politique extérieure du Conseil des États
CPS-CE	Commission de la politique de sécurité du Conseil des États
EPF	École polytechnique fédérale
CEATE-CN	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des États
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
OFS	Office fédéral de la statistique
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFEN	Office fédéral de l'énergie
CEATE-CE	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CTT-CE	Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
EICom	Commission fédérale de l'électricité
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
BNS	Banque nationale suisse
AC	assurance-chômage
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
LOP	Loi sur l'organisation de la Poste
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
UE	Union européenne
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
SSR	Société suisse de radiodiffusion
DDC	Direction du développement et de la coopération
Centrale atomique	Centrale atomique
ME	petites et moyennes entreprises
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
LBA	Loi sur le blanchiment d'argent
USS	Union syndicale suisse
AFC	Administration fédérale des contributions
RTS	Radio Télévision Suisse
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
AOS	Assurance obligatoire des soins
USAM	Union suisse des arts et métiers

LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
HCR	Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
GSsA	Groupe pour une Suisse sans Armée
OIT	Organisation internationale du travail
OGM	Organisme génétiquement modifié
LTr	Loi sur le Travail
UPS	Union Patronale Suisse
ADN	Acide désoxyribonucléique
LAAM	Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (Loi sur l'armée)
CSEC-CN	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
STEP	Station d'épuration des eaux usées
OOrgA	Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
Fedpol	Office fédéral de la police
LTaD	Loi sur le tarif des douanes
OSAMal	Ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale
ASI	Association suisse des infirmiers et infirmières
LB	Loi sur les banques
L-QIF	Limited Qualified Investor Fund
MOAN	Moyen-Orient et l'Afrique du Nord
LAgr	Loi sur l'agriculture

Rétrospective annuelle APS 2021 – APS- Jahresrückblick 2021

RAPPORT
DATE: 30.12.2021
MARC BÜHLMANN

Problèmes politiques fondamentaux

Rétrospective annuelle APS 2021

Marc Bühlmann, Anja Heidelberger, Marlène Gerber
(Traduction: Karel Ziehli)

Que restera-t-il dans la mémoire collective de l'année écoulée? Une lecture des aperçus de tous les domaines thématiques d'Année Politique Suisse (APS) fait ressortir trois points principaux qui se retrouvent dans de nombreux domaines: **la pandémie de Covid-19, les discussions sur les clivages dans la société et les effets de la démocratie directe.**

Le **Covid-19** a bousculé tant la politique, la société que les médias. Des heures de délibérations au Parlement, des critiques virulentes à l'encontre des mesures, deux référendums et un flot d'articles dans les médias qui suivait les vagues de contagion: aucun autre sujet que la pandémie n'a autant animé, sur une période aussi longue, les débats l'année dernière. Les contestations sur les mesures prises contre le virus ont souvent été considérées comme l'indice d'une division de plus en plus marquée au sein de la société. Comme ce fut déjà le cas lors de précédentes années, les clivages se sont notamment manifestés en raison de la démocratie directe, qui n'a pas seulement donné lieu à des campagnes émotionnelles, mais a également révélé des différences de point de vue entre différents groupes de population. C'est pour cela que, dans l'ensemble, il n'y avait pas de consensus parmi les commentatrices et commentateurs sur le fait de savoir si la démocratie directe tend à renforcer les clivages ou si, au contraire, elle ne dévoilerait pas simplement des clivages déjà existants, contribuant peut-être même à les atténuer.

Covid-19

2021 a été une année durant laquelle le Parlement s'est confronté à la pandémie de Covid-19, en menant des révisions de la Loi Covid-19 en fonction de l'évolution de la situation. Il s'est penché à trois reprises sur une actualisation des mesures, avec, à chaque fois, de vives discussions sur la meilleure manière de faire face à la pandémie. Les débats qui ont suivi la première révision achevée en décembre 2020 et qui ont mené, déjà au printemps 2021, à la deuxième révision de la Loi Covid-19, auront été particulièrement houleux. Ceci d'autant plus que ces débats ont eu lieu au plus fort des discussions sur les étapes d'ouverture après la deuxième vague de Covid-19. Lors de la troisième (session d'été) et particulièrement lors de la quatrième révision (session d'hiver), le Parlement, suivant la réalité épidémiologique, décidera de prolonger certaines des mesures existantes au-delà de la validité initiale de la Loi Covid-19, qui se limitait à fin 2021.

Les nombreux débats publics, parfois violents, sur le Covid-19 ont montré à quel point le Parlement est un miroir de la société. Par deux fois, un référendum a été lancé, respectivement contre la Loi Covid-19 et l'une de ses révisions. L'association des « Amis de la Constitution » – l'un des nombreux nouveaux mouvements politiques de protestation nés lors de ces derniers mois suite à la pandémie – a réussi à récolter suffisamment de signatures. On en est donc arrivé à la situation paradoxale où l'on votait en juin, puis en novembre, sur une loi qui avait déjà été révisée entre-temps. Dans les deux cas, le corps électoral approuvera toutefois la loi à plus de 60 pour cent. Ces deux campagnes de votation, parfois très émotionnelles et accompagnées de nombreuses manifestations organisées par des personnes se montrant critiques quant aux mesures prises, ont montré l'impossibilité d'aborder la crise sous une forme qui satisfasse toutes les parties. Le thème de la vaccination s'est révélé être la principale pomme de discorde: alors qu'au début de la pandémie, on espérait encore pouvoir mettre rapidement fin à la crise en recourant largement à la vaccination, il a été assez vite clair que le scepticisme relativement large à l'égard de la vaccination, révélé très tôt par les sondages, ne pourrait pas être complètement dissipé ni même éliminé. Fin 2021, près d'un tiers de la population suisse n'était pas vaccinée contre le Covid-19, un record en Europe.

Les débats autour du Covid-19, influencés par de nombreuses groupes d'intérêt, n'ont

toutefois pas uniquement porté sur la vaccination. Le fédéralisme et la question des compétences des cantons en cas de pandémie ont également fait l'objet de joutes verbales régulières: Les cantons peuvent-ils être considérés comme des laboratoires d'idées nouvelles et innovantes, même en temps de crise, ou est-il préférable de prendre des décisions centralisées dans ce genre de situation? Le Covid-19 a également donné lieu à de nombreuses controverses dans le cadre de la politique économique, qui a certes donné lieu à moins de travail pour le Parlement que l'année précédente (cf. figure 2 sur les affaires parlementaires traitées en annexe), mais qui a donné lieu à des débats parfois mémorables qui ont eu lieu sur la question de savoir quand les terrasses des restaurants pourraient ouvrir ou de quelle manière la sortie du confinement devait être réglée, notamment pour ne pas restreindre plus que nécessaire le tourisme. Les discussions entre les partisan.ne.s et les opposant.e.s du port obligatoire du masque et des stratégies de test dans les écoles, tout comme celles entourant les mesures de soutien au monde culturel ont également été houleuses.

Mais la pandémie a également eu des répercussions dans d'autres domaines. Grâce à l'augmentation des allocations pour cas de rigueur, la bataille autour des loyers commerciaux a été nettement moins houleuse cette année que l'année précédente. L'école de recrues du printemps, qui s'est déroulée pendant une courte période sous forme d'enseignement à distance, a suscité un certain amusement. Enfin, la pandémie a donné un véritable coup de fouet à la mise en place du télétravail et, plus généralement, à la flexibilisation et à la numérisation du monde du travail; aspects sur lesquels la Confédération souhaite servir d'exemple.

Au vu de tous ces débats politiques et sociétaux, il n'est guère surprenant de constater qu'aucun autre sujet n'ait suscité autant d'attention dans la presse écrite que la pandémie et les événements qui y sont liés (cf. figure 1 sur l'évolution des médias en annexe). La proportion d'articles consacrés à ce thème a, certes, légèrement diminué par rapport à l'année précédente, mais près d'un article de presse sur cinq documenté par APS en 2021 était consacré au Covid-19. Il est intéressant de constater que les variations dans la couverture médiatique évoluent presque parallèlement à l'évolution du nombre de cas (cf. figure 4 en annexe).

En revanche, le soutien financier aux transports publics – fortement touchés par la crise du Covid-19 en raison de la baisse du nombre de passagers – n'a guère fait parler de lui dans les médias. Le financement des conséquences liées à la crise, pour lequel le Parlement a accordé près de CHF 25 milliards pour l'année 2021 – dont la majeure partie pour les indemnités de chômage partiel et de perte de gain – n'a guère fait l'objet de discussions dans les médias. Les discussions médiatiques se sont, tout au plus, brièvement enflammées lorsque des revendications ont été émises d'utiliser les bénéfices additionnels de la Banque nationale afin d'atténuer les conséquences de la pandémie.

Des conflits exacerbés

Par rapport aux années précédentes, les discussions sur l'aggravation de différents conflits, voire sur une éventuelle division de la société, ont été particulièrement virulentes en 2021. Beaucoup d'encre a ainsi été utilisée pour rendre compte des nombreuses manifestations des opposantes et opposants aux mesures de lutte contre le Covid-19. Plusieurs villes, mais Berne en particulier, ont été touchées par ces événements, débouchant parfois sur des débordements et des interdictions de manifester. Les médias ont, ainsi, redouté une radicalisation croissante des opposantes et opposants aux mesures. Elles et ils craignaient toutefois eux aussi une division de la société, particulièrement suite à l'introduction du certificat obligatoire, les opposantes et opposants à cet outil disant se sentir exclus de la participation à la vie sociale. Dans la même veine, les chiffres publiés au printemps par Fedpol pour l'année 2020 ont montré que les menaces contre les autorités fédérales et les politiciens ont à nouveau augmenté avec l'apparition et la progression de la pandémie. La campagne de votation sur les initiatives agricoles au juin 2021 a également été source de nombreuses menaces contre les partisans et partisanes des deux textes.

Malgré les discussions bruyantes et enflammées autour des révisions de la loi Covid-19, il faut également garder à l'esprit que la Suisse est le seul pays où les votantes et votants ont eu la possibilité de se prononcer sur une partie des mesures de lutte contre la pandémie. Si la démocratie directe a récemment été accusée de créer de nouveaux clivages, il est tout à fait possible qu'elle permette, au contraire, de renforcer le débat

social et peut-être même de mener à une objectivation de la politique. En ce sens, la possibilité de voter sur la politique de lutte contre le Covid-19 pourrait plutôt s'avérer être, du moins à moyen ou long terme, un exutoire de la pression politique accumulée.

En 2021, les opinions ne se sont pas seulement divisées sur les mesures appropriées pour lutter contre la pandémie de Covid-19. Comme lors d'autres votations ces dernières années, un fossé s'est également manifesté entre les villes et les campagnes lors de plusieurs scrutins. Outre les initiatives sur les pesticides et l'eau potable propre, ce fossé s'est également matérialisé lors du rejet surprise de la Loi sur le CO₂. Suite à ces votations, le clivage ville-campagne a été politisé par l'UDC qui, dans le cadre du discours du 1er août, a mis en évidence une rupture entre la ville et la campagne, attribuant cette situation à la «politique des parasites» pratiquée par les villes et à l'arrogance urbaine de la «gauche caviar et [des] moralisateurs verts».

La plupart des clivages qui ont fait l'objet de discussions en 2021 étaient toutefois loin d'être nouveaux. Les dissensions en matière de politique climatique, en particulier, avaient au contraire donné lieu à des débats politiques bien plus importants les années précédentes, notamment en 2019, par rapport à l'année sous revue, comme l'ont illustré tant le nombre de manifestations que la proportion d'articles de presse (cf. figure 1 en annexe) ou d'interventions déposées au Parlement sur ce thème (cf. figure 3 en annexe). La stratégie climatique de la Confédération reste peu claire après le rejet de la loi sur le CO₂. Le rejet net de plusieurs interventions parlementaires sur les questions de durabilité et de la protection du climat dans l'économie financière indique que ce thème ne joue actuellement pas un rôle important dans ce secteur. Dans l'ensemble, la politique climatique semble avoir perdu un peu de sa virulence par rapport aux années précédentes. La forte attention portée aux questions de la protection de l'environnement dans le cadre de la votation de juin mentionnée précédemment constitue une exception (cf. figure 5 en annexe).

Un nouveau chapitre a été écrit sur un clivage exacerbé que la Suisse connaît depuis longtemps: la question des relations avec l'UE. C'est notamment à cause d'un manque d'unanimité au sein de la politique intérieure sur la suite des opérations que les négociations sur l'accord-cadre avec l'UE ont pris fin. Il est certain qu'après cette rupture, l'avenir des relations avec l'UE reste très controversé. En ce qui concerne la politique énergétique, en particulier, des relations fonctionnelles avec l'organisation supranationale seraient d'une très grande importance, notamment pour éviter une éventuelle pénurie d'électricité, largement discutée cette année dans les médias et au sein de la politique. En plus, avec l'interruption des négociations sur l'accord-cadre, l'association de la Suisse au programme-cadre de recherche Horizon Europe 2021-2027 s'est à nouveau éloignée.

Et quelle est l'ampleur du fossé qui subsiste en matière de politique d'égalité? Même si 50 ans ont passé suite à l'introduction du droit de vote et d'éligibilité des femmes, l'égalité effective n'est toujours pas atteinte, ce qui a récemment été soulignée dans le cadre de la session des femmes ou lors de la célébration officielle du «jubilé» du droit de vote. La question de savoir dans quelle mesure la toute première stratégie nationale pour l'égalité, présentée en avril par le Conseil fédéral, contribuera à améliorer la situation reste controversée. Par ailleurs, il reste encore beaucoup à faire au niveau cantonal et communal en ce qui concerne la représentation politique des femmes: Certes, une première a eu lieu à Neuchâtel en 2021 – pour la première fois, il y a plus de femmes que d'hommes dans un parlement cantonal –, mais le canton du Valais a nommé la même année un organe exclusivement masculin au gouvernement – une situation qui se retrouve dans six autres cantons (AG, AR, GR, LU, TI, UR).

Quelques exemples de l'année 2021 montrent que les débats sont finalement également le moteur de la politique et que les clivages ne restent pas éternellement irréconciliables. Ainsi, certains efforts visant à développer les énergies renouvelables ne rencontrent guère plus d'opposition au Parlement. L'amélioration de la protection sociale des paysannes semble elle aussi enfin susceptible de recueillir une majorité: Malgré la suspension de la Politique Agricole 22+, plusieurs interventions parlementaires visant à améliorer la situation des paysannes ont été adoptées à une large majorité.

Quelques exemples de l'année 2021 montrent que les débats sont finalement également le moteur de la politique et que les clivages ne restent pas éternellement irréconciliables. Ainsi, certains efforts visant à développer les énergies renouvelables ne rencontrent guère plus d'opposition au Parlement. L'amélioration de la protection

sociale des paysannes semble elle aussi enfin susceptible de recueillir une majorité: Malgré la suspension de la Politique Agricole 22+, plusieurs interventions parlementaires visant à améliorer la situation des paysannes ont été adoptées à une large majorité. L'exemple de Moutier a également montré comment les fossés peuvent être comblés à long terme. La ville du Jura bernois a, en effet, décidé en mars 2021 de passer du canton de Berne au canton du Jura, ce qui n'a pas manqué de susciter un grand intérêt médiatique au niveau national, car cela mettait fin à un processus institutionnalisé de plusieurs décennies sur ladite «Question jurassienne». Cette thématique hautement émotionnelle aura ainsi finalement pu être réglée de manière pacifique. Le fait que le mariage pour tous – un sujet longtemps émotionnel et controversé – ait été soutenu en 2021 par presque de deux tiers des votantes et votants et un autre exemple de ces fossés qui se referment au fil du temps. Finalement, au moins deux événements sportifs ont suscité un sentiment d'unité nationale en cette année 2021, avec les succès des sportives et sportifs suisses aux Jeux olympiques d'été et à l'Euro de football.

Démocratie directe

2021 a également été une année où de nombreux débats politiques et sociétaux ont été menés par le biais de la démocratie directe. C'est ce que montre l'analyse des journaux d'APS (cf. figure 5 en annexe), qui révèle une attention médiatique supérieure à la moyenne pour la plupart des thèmes de votation. Que les médias puissent continuer à être des sources d'informations exhaustives pour les personnes intéressées par la politique, et qu'ils puissent ainsi contribuer à la qualité des discussions lors des campagnes de votation a été remis – au moins partiellement – en question cette année en raison de la baisse des recettes publicitaires et de la concentration toujours croissante dans le paysage médiatique.

En 2021, treize objets au total, comportant chacun des spécificités propres, ont été soumis au vote lors de quatre scrutins distincts (cf. aussi notre base de données sur toutes les votations populaires en Suisse sous www.swissvotes.ch). Pour la deuxième fois seulement dans l'histoire de notre démocratie directe après 2014, deux initiatives populaires ont été acceptées la même année: l'initiative «Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage» et l'initiative «Pour des soins infirmiers forts». La première a constitué un nouvel exemple du fait que le droit d'initiative peut aussi s'avérer être un problème pour les minorités. D'après les sondages post-vote, les arguments qui auront fait mouche et permis l'acceptation à une courte majorité de cette initiative ont été la méfiance envers l'islamisme, mais également des préoccupations de l'ordre de la politique de sécurité et féministes. Avec l'initiative « Pour des soins infirmiers forts », les milieux syndicaux sont parvenus, pour la première fois, à faire accepter l'une de leur requête. Les plus de 60 pour cent d'approbation peuvent, sans doute, s'expliquer par la situation difficile vécue par le personnel soignant durant la pandémie de Covid-19. Outre les deux initiatives agricoles, l'initiative sur la justice ainsi que l'initiative 99% ont été rejetées par le corps électoral.

En plus des deux référendums susmentionnés sur la loi Covid-19, les électrices et électeurs ont pu se prononcer sur cinq autres révisions législatives adoptées par le Parlement. Dans la majorité des cas (5), le corps électoral a suivi le gouvernement et le Parlement, notamment, en plus des révisions de la loi Covid-19, sur la Loi sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme, sur l'accord de libre-échange avec l'Indonésie et sur le «mariage pour tous». Outre la Loi sur le CO2, la Loi sur les services d'identification électronique (E-ID) a également subi une défaite dans les urnes. Au total, les citoyennes et citoyens se sont donc prononcés sur 9 des 13 objets conformément aux recommandations du Parlement et du Conseil fédéral (69%) – un taux de soutien plutôt inférieur à la moyenne annuelle de 79 pour cent depuis 1970. En revanche, 2021 a été une année record en termes de participation aux votations: En moyenne, 57.9 pour cent des votantes et votants ont participé aux quatre scrutins. Jamais depuis 1971, la participation moyenne par an n'a été aussi élevée qu'en 2021.

Plusieurs référendums ont déjà été annoncés en 2021 pour l'année prochaine. Ainsi, les votations sur le train de mesures en faveur des médias et contre la suppression du droit de timbre sont déjà prévues pour février 2022. Un référendum sur le projet AVS 21, que l'USS veut combattre dans les urnes notamment en raison du relèvement de l'âge de la retraite des femmes, a également été annoncé en fin d'année.

Il n'y aura probablement pas de votation – à moins qu'un référendum ne soit lancé – sur

quatre initiatives qui ont abouti et auxquelles le gouvernement et le Parlement ont opposé, en 2021, un contre-projet indirect. Ainsi, les auteurs de l'initiative sur la transparence, de l'initiative correctrice, de l'initiative en faveur du don d'organes et de l'initiative pour des prix équitables se sont montrés satisfaits de la mise en œuvre partielle de leurs exigences, si bien qu'en conséquence, ils ont retiré leurs initiatives populaires. Il est assez rare que quatre initiatives soient retirées la même année.

Finalement, de nombreuses nouvelles initiatives ont vu le jour ou ont été lancées l'année dernière. Les années à venir seront donc riches en débats politiques. Bien entendu, le travail du Parlement continuera lui aussi à alimenter ces débats. Ainsi, notre évaluation des interventions déposées en 2021 montre que le Conseil national et le Conseil des États semblent avoir un besoin de discussion plus important que les années précédentes, notamment sur les thèmes de la politique des femmes et de l'égalité, de la conciliation de la vie familiale et professionnelle, de la politique étrangère et de la politique agricole. Mais le Parlement aura également du pain sur la planche l'année prochaine en matière de politique de sécurité et de formation. En revanche, le nombre d'interventions déposées en matière de politique économique et de protection de l'environnement est nettement inférieur à celui de l'année précédente (cf. figure 3 sur les nouvelles interventions déposées au Parlement en annexe).

L'avenir nous dira dans quelle mesure la thématique du Covid-19 sera encore d'actualité et dans quelle mesure les débats à venir mobiliseront la méfiance, creuseront certains fossés et mettront en évidence les divisions, ou au contraire généreront de la confiance, favoriseront l'intégration et auront, à long terme, un effet pacificateur. Un regard sur le passé ainsi que sur l'année écoulée permet de conclure qu'il y aura toujours un peu de tout ça.

RAPPORT
DATE: 30.12.2021
MARC BÜHLMANN

APS-Jahresrückblick 2021

Von Marc Bühlmann, Anja Heidelberger und Marlène Gerber

Was wird vom vergangenen Jahr im kollektiven Gedächtnis bleiben? Die Lektüre der Überblicke aller Themenbereiche von Année Politique Suisse (APS) fördert drei sich in vielen Themenbereichen wiederfindende Hauptpunkte zu Tage: **die Covid-19-Pandemie, Diskussionen um Gräben in der Gesellschaft und die Auswirkungen der direkten Demokratie.**

Covid-19 trieb Politik, Gesellschaft und Medien vor sich her. Stundenlange Beratungen im Parlament, lautstarke Kritik an den Massnahmen, zwei Referenden und eine den Ansteckungswellen folgende Flut von Artikeln in den Medien – kein Thema hat im vergangenen Jahr über so lange Zeit so sehr bewegt wie die Pandemie. Der Streit um die Massnahmen gegen das Virus wurde denn auch vielfach als Indiz für eine **zunehmende Spaltung in der Gesellschaft** betrachtet. Wie in anderen Jahren auch manifestierten sich Gräben insbesondere auch aufgrund der **direkten Demokratie**, die nicht nur Anlass für emotionale Kampagnen bot, sondern auch unterschiedliche Einstellungen verschiedener Bevölkerungsgruppen zutage förderte. Insgesamt wurden sich die medialen Kommentatorinnen und Kommentatoren deshalb nicht einig, ob die direkte Demokratie zu einer Verstärkung der Gräben führt oder ob sie nicht vielmehr bestehende Gräben offenlegt und dabei gar zu deren Abschwächung beitragen kann.

Covid 19

Auch 2021 setzte sich das **Parlament** mit der Covid-19-Pandemie auseinander – konkret mit den dem Pandemieverlauf geschuldeten Revisionen des Covid-19-Gesetzes. Insgesamt dreimal widmete es sich der Aufdatierung der Massnahmen, wobei es jeweils zu heftigen Diskussionen um die Frage kam, wie der Pandemie am besten begegnet werden könne. Insbesondere die – nach der im Dezember 2020 verabschiedeten ersten Revision – bereits im Frühjahr angegangene zweite Revision des Covid-19-Gesetzes war sehr umstritten, zumal sie in die Höhephase der Diskussionen um die Öffnungsschritte nach der zweiten Covid-19-Welle fiel. In der dritten (Sommer-session) und insbesondere in der vierten Revision (Wintersession) verlängerte das Parlament der epidemiologischen Realität folgend Teile der bisherigen Massnahmen – auch über die ursprüngliche Gültigkeit des Covid-19-Gesetzes bis Ende 2021 hinaus.

Wie sehr das Parlament eben ein Spiegel der **Gesellschaft** ist, zeigte sich in den zahlreichen teilweise heftig geführten öffentlichen Auseinandersetzungen zum Thema

Covid-19. Gleich zweimal wurde gegen das Covid-19-Gesetz bzw. dessen Revision das Referendum ergriffen. Der Verein «Freunde der Verfassung», einer von zahlreichen neuen politischen Covid-19-Protestbewegungen, die in den letzten Monaten gegründet wurden, war dabei bei beiden Unterschriftensammlungen federführend. Es kam damit zur paradoxen Situation, dass im Juni und im November über ein Gesetz abgestimmt wurde, das in der Zwischenzeit jeweils bereits wieder revidiert worden war. In beiden Fällen hiess die Stimmbevölkerung das Gesetz mit über 60 Prozent Ja-Stimmen gut. Im teilweise sehr emotional geführten Abstimmungskampf, der überdies von zahlreichen, durch Massnahmenskeptikerinnen und -skeptiker organisierte Demonstrationen begleitet wurde, zeigte sich die schiere Unmöglichkeit, der Krise in einer Form zu begegnen, die alle Beteiligten zufrieden stellen würde. Als hauptsächlicher Zankapfel entpuppte sich dabei vor allem das Thema «Impfung»: War man zu Beginn der Pandemie noch davon ausgegangen, die Krise durch einen breiten Einsatz verschiedener Vakzine rasch beenden zu können, zeigte sich bald, dass sich die schon früh in Umfragen ermittelte relativ breite Impfskepsis nicht vollständig legen oder gar beseitigen lassen würde. Ende 2021 war knapp ein Drittel der Schweizer Bevölkerung nicht gegen Covid-19 geimpft, ein Rekordwert in Europa.

Die von zahlreichen Interessenorganisationen beeinflussten Debatten im Rahmen von Covid-19 drehten sich jedoch nicht nur um die Impfung. Regelmässig wurde auch über den Föderalismus bzw. über die Frage, welche Kompetenzen die Kantone in der Pandemie haben sollen, gestritten: Dürfen Kantone auch in einer Krise als Labor für neue, innovative Ideen gelten oder sollte während einer Krise besser zentralistisch entschieden werden? Viel Anlass für Streit gab Covid-19 auch im Rahmen der Wirtschaftspolitik, die zwar im Parlament weniger zu tun gab als im Vorjahr (vgl. Abbildung 2 zu den behandelten Parlamentsgeschäften im Anhang), bei der es aber fast epische Auseinandersetzungen um die Frage gab, wann Terrassen von Restaurants geöffnet werden dürfen oder wie der Ausstieg aus dem Lockdown geregelt werden soll, auch um den Tourismus nicht weiter als nötig einzuschränken. Heftig waren auch die Diskussionen zwischen Befürwortenden und der Gegnerschaft von Masken-tragepflicht und Teststrategien in den Schulen oder die Debatten um die Unterstützungsmassnahmen für Kulturschaffende.

Aber auch in weiteren Themenbereichen kam es zu Pandemie-bedingten Auswirkungen. Dank der Erhöhung der Härtefallgelder wurde der Streit um die Geschäftsmieten im Jahr 2021 jedoch deutlich weniger hitzig geführt als noch im Vorjahr. Für einige Belustigung sorgte die Rekrutenschule im Frühjahr, die über eine kurze Zeit in Form von Home-Schooling durchgeführt wurde. Einen eigentlichen Schub bedeutete die Pandemie schliesslich für die Förderung von Homeoffice und allgemein für die Flexibilisierung und Digitalisierung der Arbeitswelt, bei der auch der Bund mit gutem Beispiel vorangehen möchte.

Ob all diesen politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen vermag es kaum zu verwundern, dass kein anderes Thema in den Printmedien mit Abstand so viel Aufmerksamkeit erhielt wie die Pandemie und die damit verbundenen Ereignisse (vgl. Abbildung 1 zur Medienentwicklung im Anhang). Zwar ging der Anteil Artikel zu diesem Thema im Vergleich zum Vorjahr ein wenig zurück, noch immer aber war fast jeder fünfte Zeitungsartikel in der APS-Mediendokumentation 2021 Covid-19 gewidmet. Interessant ist dabei, dass die Konjunktur der Berichterstattung fast parallel zur Entwicklung der Fallzahlen (Abbildung 4 im Anhang) verläuft.

In den Medien kaum zu reden gab hingegen die finanzielle Unterstützung des öffentlichen Verkehrs, der von der Covid-19-Krise aufgrund des Passagierückgangs stark betroffen war. Überhaupt weckte die Finanzierung der Krisenfolgen, für die das Parlament für das Jahr 2021 fast CHF 25 Mrd. bewilligte – der Grossteil davon für Ausgaben für Kurzarbeits- und Erwerbsausfallentschädigungen –, kaum öffentliche Debatten. Mediale Diskussionen flammten höchstens kurz auf, als Begehrlichkeiten auf die zusätzlichen Nationalbankgewinne wach wurden, mit denen die Pandemiefolgen abgedeckt werden könnten.

Verschärfte Konflikte

Im Vergleich zu früheren Jahren besonders virulent waren 2021 auch die Diskussionen über eine Verschärfung verschiedener Konflikte und gar über eine allfällige Spaltung der Gesellschaft. Sehr viel Druckerschwärze wurde etwa für die Berichterstattung über die zahlreichen Demonstrationen der Covid-Massnahmen-Gegnerinnen und -Gegner

verwendet. Nachdem es in mehreren Städten zu Manifestationen und vor allem in Bern zu Ausschreitungen und Demonstrationsverboten gekommen war, befürchteten die Medien eine zunehmende Radikalisierung der Massnahmengegnerinnen und -gegner. Aber auch diese befürchteten eine Spaltung der Gesellschaft, zumal sie sich aufgrund der eingeführten Zertifikatspflicht von der Teilhabe am öffentlichen Leben ausgeschlossen fühlten.

Im Frühjahr publizierte Zahlen des Fedpol aus dem Jahr 2020 zeigten, dass Bedrohungen gegen Bundesbehörden und Politikerinnen und Politiker mit Ausbruch und Fortschritt der Pandemie zugenommen hatten. Aber auch während des Abstimmungskampfes zu den Agrarinitiativen im Juni 2021 kam es zu Bedrohungen gegen Befürwortende der Initiative.

Ob der lauten und hitzig geführten Diskussionen rund um die Covid-19-Gesetzesrevisionen muss jedoch auch berücksichtigt werden, dass die Schweiz das einzige Land ist, in dem die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über einen Teil der Pandemiemassnahmen abstimmen konnten. Wurde der direkten Demokratie diesbezüglich jüngst teilweise unterstellt, dass sie neue Gräben schaffe, besteht durchaus auch die Möglichkeit, dass sie stattdessen eine verstärkte gesellschaftliche Debatte und womöglich gar eine Versachlichung der Politik erlaubt. In dem Sinne könnte sich die Möglichkeit der Abstimmung über die Corona-Politik zumindest mittel- bis längerfristig vielmehr als Ventil für aufgestauten politischen Druck erweisen.

Nicht nur an geeigneten Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie spalteten sich 2021 die Meinungen. Wie bereits bei anderen Abstimmungen in den letzten Jahren manifestierte sich auch in diesem Jahr bei einigen Abstimmungen ein Graben zwischen Stadt und Land. Neben der Pestizid- und Trinkwasserinitiative offenbarte sich dieser auch beim überraschend abgelehnten CO₂-Gesetz. Politisiert wurde der Stadt-Land-Graben im Nachgang zu diesen Abstimmungen von der SVP, die im Rahmen von 1.-August-Reden einen Bruch zwischen Stadt und Land ausmachte und dies dem «Schmarotzertum» der Städte und der städtischen Arroganz von «Luxus-Sozialisten und Bevormunder-Grünen» zuschrieb.

Die meisten Gräben, über die im Jahr 2021 diskutiert wurden, waren jedoch alles andere als neu. Gerade der Graben in der Klimapolitik hatte in früheren Jahren, insbesondere im Jahr 2019, zu deutlich stärkeren innenpolitischen Auseinandersetzungen geführt als im Berichtsjahr, wie sowohl die Anzahl Demonstrationen zu diesem Thema als auch der Anteil Zeitungsberichte (vgl. Abbildung 1 im Anhang) oder eingereichter Vorstösse im Parlament (vgl. Abbildung 3 im Anhang) verdeutlichten. Unklar blieb nun diesbezüglich, wie die Klimastrategie des Bundes nach dem Nein zum CO₂-Gesetz umgesetzt werden soll. Die klare Ablehnung entsprechender Vorstösse im Parlament verdeutlichte, dass Anliegen zu Nachhaltigkeit und Klimaschutz in der Finanzwirtschaft noch immer einen schweren Stand haben. Insgesamt scheint die Klimapolitik im Vergleich zu früheren Jahren etwas an Virulenz verloren zu haben. Ausnahme war die starke mediale Beachtung von Umweltschutzfragen im Rahmen der erwähnten Vorlagen des Urnengangs im Juni (vgl. Abbildung 5 im Anhang).

Ein neues Kapitel wurde zu einem seit langer Zeit virulenten Graben der Schweiz geschrieben: zur Frage der Beziehung zur EU. Wohl auch weil innenpolitisch keine Einigkeit über das weitere Vorgehen herrschte, wurden die Verhandlungen über das Rahmenabkommen mit der EU beendet. Freilich bleibt auch nach dem Abbruch höchst umstritten, wie es in den Beziehungen zur EU weitergehen soll. Insbesondere für die Energiepolitik wäre aber eine funktionierende Beziehung zur supranationalen Organisation von grosser Wichtigkeit, um die 2021 in Politik und Medien breit diskutierte mögliche Stromknappheit zu bekämpfen. Mit Abbruch der Verhandlungen zum Rahmenabkommen rückte auch eine Assoziierung der Schweiz an das Forschungsrahmenprogramm Horizon Europe 2021-2027 wieder weiter in die Ferne.

Und wie gross ist der Graben nach wie vor in der Gleichstellungspolitik? Auch 50 Jahre nach Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts ist die tatsächliche Gleichberechtigung noch nicht verwirklicht, was zuletzt im Rahmen der Frauensession oder anlässlich der offiziellen Feier zum Stimmrechts-«Jubiläum» betont wurde. Inwiefern die vom Bundesrat im April erstmals präsentierte nationale Gleichstellungsstrategie zur Verbesserung der Situation beitragen wird, blieb dabei umstritten. Nicht zuletzt verbleibt auch auf kantonaler und kommunaler Ebene Handlungsbedarf hinsichtlich der politischen Repräsentation von Frauen: Zwar kam es 2021 in Neuenburg zu einer Premiere – erstmals sitzen in einem kantonalen Parlament mehr Frauen als Männer –, im Kanton Wallis wurde im selben Jahr aber ein reines

Männergremium in die Regierung bestellt – wie es ebenso in sechs weiteren Kantonen (AG, AR, GR, LU, TI, UR) aktuell besteht.

Einige Beispiele aus dem Jahr 2021 verdeutlichen nun aber, dass Auseinandersetzungen letztlich auch den Treibstoff von Politik darstellen und Gräben zumindest nicht für alle Zeit unüberbrückbar bleiben. So stiessen etwa einige Bestrebungen für einen Ausbau erneuerbarer Energien im Parlament im Unterschied zu früher neuerdings kaum mehr auf Widerstand. Auch die Verbesserung der sozialen Absicherung von Bäuerinnen scheint letztendlich mehrheitsfähig zu werden: Trotz der Sistierung der Agrarpolitik 22+ wurden mehrere parlamentarische Vorstösse zur Verbesserung der Situation von Bäuerinnen mit grosser Mehrheit angenommen. Wie Gräben langfristig zugeschüttet werden, zeigte auch das Beispiel «Moutier»: Die Bernjurassische Stadt entschied im März 2021, vom Kanton Bern in den Kanton Jura zu wechseln, was auch national für grosses Medieninteresse sorgte, weil damit der jahrzehntelange institutionalisierte Prozess zur sogenannten «Jura-Frage» endete. Eine hochemotionale Frage konnte so letztlich friedlich geregelt werden. Auch dass im Jahr 2021 die Ehe für alle – lange Zeit ein durchaus emotionales und umstrittenes Thema – von beinahe zwei Dritteln der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger angenommen wurde, verdeutlicht, dass sich Gräben im Laufe der Zeit auch schliessen können. Schliesslich gab es 2021 auch mindestens zwei sportliche Ereignisse, die ein Gefühl nationaler Einigkeit zu evozieren vermochten: die Erfolge der Schweizer Sportlerinnen und Sportler bei den olympischen Sommerspielen und bei der Fussball-EM.

Direkte Demokratie

Auch 2021 wurden viele politische und gesellschaftliche Auseinandersetzung mithilfe der direkten Demokratie ausgetragen. Dies zeigt sich etwa in der APS-Zeitungsanalyse (Abbildung 5 im Anhang), welche für die meisten Abstimmungsthemen jeweils in den Wochen vor dem entsprechenden Urnengang eine überdurchschnittliche hohe mediale Aufmerksamkeit ausweist. Dass die Medien auch künftig einer politisch interessierten Öffentlichkeit als umfassende Informationsbasis dienen können, bedingt freilich, dass sie zur Qualität der jeweiligen Diskurse in Abstimmungskampagnen beitragen, was aufgrund der abnehmenden Werbeeinnahmen und der weiterhin zunehmenden Konzentration in der Medienlandschaft im Berichtsjahr teilweise in Frage gestellt wurde.

2021 standen in vier Urnengängen insgesamt dreizehn Vorlagen zur Abstimmung, die verschiedene Besonderheiten aufwiesen (vgl. dazu auch unsere Abstimmungsplattform www.swissvotes.ch). Nach 2014 erst zum zweiten Mal in der Geschichte der direkten Demokratie wurden im gleichen Jahr zwei Volksinitiativen angenommen, die Volksinitiative für ein «Ja zum Verhüllungsverbot» und die «Pflegeinitiative». Erstere lieferte ein weiteres Beispiel dafür, dass sich das Initiativrecht auch als Problem für Minderheiten erweisen kann: Als Gründe für die knappe Annahme der Initiative machte die Nachabstimmungsbefragung Argwohn gegen Islamismus, aber auch sicherheitspolitische und feministische Argumente aus. Zum ersten Mal überhaupt gelang mit der «Pflegeinitiative» zudem einem Begehren aus Gewerkschaftskreisen die Annahme an der Urne. Der knapp über 60 Prozent zu liegenden kommende Ja-Stimmenanteil dürfte wohl auch der sehr schwierigen Situation des Pflegepersonals während der Covid-19-Pandemie geschuldet sein. An der Urne abgelehnt wurden neben den beiden Agrarinitiativen auch die Justiz-Initiative und die 99-Prozent-Initiative.

Neben den beiden oben erwähnten Referenden zum Covid-19-Gesetz konnten sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu fünf weiteren vom Parlament beschlossenen Gesetzesrevisionen äussern. In der Mehrheit der Fälle (5) folgte die Stimmbevölkerung Regierung und Parlament, so neben den Covid-Gesetzesrevisionen auch bezüglich des Gesetzes über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, des Freihandelsabkommens mit Indonesien und der «Ehe für alle». Neben dem CO₂-Gesetz erlitt aber auch das Gesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID) an der Urne eine Niederlage. Damit entschied sich die Stimmbevölkerung insgesamt bei neun von 13 Vorlagen entsprechend den Empfehlungen von Parlament und Bundesrat (69%) – ein eher unterdurchschnittlicher Unterstützungsgrad, wenn er mit dem jährlichen Mittelwert von 79 Prozent seit 1970 verglichen wird. 2021 war hingegen ein Rekordjahr bezüglich Abstimmungsbeteiligung: Im Schnitt beteiligten sich 57.9 Prozent der Stimmberechtigten an den vier Urnengängen. Noch nie seit 1971 war die durchschnittliche Beteiligung pro Jahr somit höher als 2021.

Auch für das kommende Jahr kündigten sich 2021 bereits mehrere Referenden an, so

stehen die Abstimmungen zum Medienpaket und gegen die Abschaffung der Stempelsteuer bereits für Februar 2022 auf dem Plan. Ebenfalls in Aussicht gestellt wurde Ende Jahr ein Referendum zur AHV 21, welche der SGB unter anderem wegen der Erhöhung des Frauenrentenalters an der Urne bekämpfen will.

Voraussichtlich keinen Urnengang – ausser es wird noch ein Referendum ergriffen – wird es zu vier zustande gekommenen Initiativen geben, denen Regierung und Parlament im Jahr 2021 einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberstellten. So zeigten sich die Initiantinnen und Initianten der Transparenzinitiative, der Korrektur-Initiative, der Organspende-Initiative und der Fair-Preis-Initiative insofern mit der Umsetzung der Teilforderungen ihrer Vorstösse einverstanden, dass sie ihre Volksbegehren in der Folge zurückzogen. Dass gleich vier Begehren im gleichen Jahr zurückgezogen wurden, ist ziemlich selten.

Schliesslich kamen im vergangenen Jahr zahlreiche neue Initiativen zustande oder wurden neu lanciert. Somit wird es auch in den kommenden Jahren eine breite Palette an politischen Auseinandersetzungen geben. Natürlich wird auch das Parlament mit seiner Arbeit diese Auseinandersetzungen weiterhin befeuern. So zeigt unsere Auswertung zu den 2021 eingereichten Vorstössen, dass National- und Ständerat in den kommenden Jahren vor allem bei den Themen Frauen- und Gleichstellungspolitik, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Aussen- und Agrarpolitik ein grösseres Diskussionsbedürfnis zu haben scheinen als in früheren Jahren. Aber auch in der Sicherheits- und Bildungspolitik wartet im kommenden Jahr wohl einige Arbeit auf das Parlament. Deutlich weniger Vorstösse als noch im Vorjahr wurden hingegen in der Wirtschafts- und Umweltschutzpolitik eingereicht (vgl. Abbildung 3 zu den neuen Parlamentsgeschäften im Anhang).

Wie stark 2022 auch Covid-19 noch Thema sein wird und wie sehr die anstehenden Debatten Misstrauen mobilisieren, Gräben ausheben und Spaltungen sichtbar machen – oder aber Vertrauen schaffen, Integration fördern und langfristig befriedend wirken, wird sich weisen. Ein Blick in die Vergangenheit wie auch zurück ins 2021 legt den Schluss nahe, dass wohl von allem immer etwas dabei sein wird.¹

Jahresrückblick 2021: Institutionen und Volksrechte

Institutions et droits populaires

Jahresrückblick 2021: Institutionen und Volksrechte

Der **Bundesrat** stand auch 2021 vor allem aufgrund seiner Entscheide im Rahmen der Covid-19-Pandemie im Fokus – wobei er je nach Verlauf der Fallzahlen dafür kritisiert wurde, mit zu viel Macht ausgestattet zu sein und zu viele Massnahmen zu ergreifen, oder aber dafür, in Anbetracht der Lage zu wenig zu tun. Die über 60 Prozent Ja-Stimmen bei beiden Covid-Referenden (im Juni und im November) können freilich auch als ziemlich breite Unterstützung der bundesrätlichen Massnahmen-Politik interpretiert werden. Covid-19 bzw. vielmehr das Argument, dass gerade die Pandemie zeige, wie stark die Arbeitsbelastung der sieben Mitglieder der Landesregierung zunehme, stand Pate für die Forderung nach einer Erhöhung der Zahl der Bundesratsmitglieder auf neun – eine Forderung, die seit 1848 schon zwölf Mal gescheitert war. Zwar stiess die Idee in der Wintersession im Nationalrat auf offene Ohren, das Anliegen wird aber im nächsten Jahr im Ständerat wohl auf mehr Widerstand stossen – die SPK-SR hatte sich bereits im Juni dagegen ausgesprochen. Als Institution war die Regierung ansonsten im Vergleich zu früheren Jahren seltener Gegenstand der medialen Berichterstattung. Das dürfte auch damit zu tun haben, dass im Berichtsjahr für einmal vergleichsweise selten über mögliche Rücktritte von Magistratinnen und Magistraten spekuliert wurde. Seit nunmehr drei Jahren ist die Zusammensetzung der Exekutive unverändert.

Auch für die Mitarbeitenden der **Bundesverwaltung** wird Covid-19 Folgen haben. Aufgrund der Erfahrungen, die beim Lockdown gemacht worden waren, forderten mehrere Vorstösse, dass der Bund mittels dezentralisierter und digitalisierter Arbeitsplätze im Sinne von Homeoffice nachhaltiges Arbeiten ermöglichen soll. Beide Räte hiessen eine entsprechende Motion gut und rannten damit beim Bundesrat offene Türen ein. Nicht einig waren sich die Räte hingegen bei der Frage, ob für die obersten

Kader der sieben grossen Bundesunternehmen ein Lohndeckel gesetzlich festgeschrieben werden soll. Der Ständerat lehnte die Forderung, die auf eine parlamentarische Initiative aus dem Jahr 2016 zurückgeht, ab, der Nationalrat wollte auch in der Wintersession weiter an ihr festhalten.

Auch im **Parlament** war Covid-19 nach wie vor Thema Nummer 1. Nicht nur war das Virus Gegenstand zahlreicher inhaltlicher Debatten, sondern es zwang auch im Bundeshaus zu unterschiedlichen Verhaltensmassnahmen: Zwar konnten im Gegensatz zu 2020 alle Sessionen im Bundeshaus stattfinden, allerdings mussten auch im Parlament je nach Pandemiesituation die Masken- oder Zertifikatspflicht eingehalten werden. Zudem sollten Plexiglasscheiben an den Plätzen in den Ratssälen zusätzlichen Schutz vor dem Virus gewähren. Auch unter Pandemie-bedingt erschwerten Arbeitsbedingungen wurden Beschlüsse gefasst, die den Parlamentsbetrieb wohl nachhaltig verändern werden: So einigten sich beide Kammern auf ein neues Differenzbereinigungsverfahren bei Motionen. Nicht zuletzt sollen im Ständerat künftig sämtliche Abstimmungsergebnisse veröffentlicht werden. Nach 20-jähriger Opposition und nicht weniger als acht gescheiterten Vorstössen wird also auch die «Dunkelkammer Ständerat», wie Thomas Minder (parteilos, SH) sie nach der 2014 eingeführten elektronischen Abstimmung bei Gesamt- und Schlussabstimmungen bezeichnet hatte, vollständig ausgeleuchtet. Ob dies nun zu einem «Transparenzexzess» und einer Änderung der Diskussionskultur in der «Chambre de réflexion» führen wird, wie dies die ablehnende Minderheit befürchtete, wird sich weisen.

Das **Verhältnis zwischen Legislative und Judikative** war im vergangenen Jahr aus zwei gewichtigen Gründen Gegenstand von Diskussionen. Auf der einen Seite führten die im November an der Urne mit 31.9 Prozent Ja-Stimmenanteil recht deutlich abgelehnte Justizinitiative sowie der im Parlament verworfene Gegenvorschlag zur Frage, ob die Wahl von Bundesrichterinnen und Bundesrichtern durch das Parlament die Unabhängigkeit der dritten Gewalt beeinträchtigt. Auf der anderen Seite zeigten die Schwierigkeiten mit der Besetzung der Bundesanwaltschaft – gleich dreimal musste die Stelle ausgeschrieben werden, bis in der Herbstsession ein neuer Bundesanwalt gewählt werden konnte – und die vorgängigen Diskussionen um die Erhöhung der Alterslimite in der höchsten Strafbehörde, wie schwierig es für das Parlament ist, bei der Besetzung von Gerichtsstellen ideologische Gesichtspunkte der Sachpolitik unterzuordnen – so die Kommentare in einigen Medien.

Auch das Funktionieren der **direkten Demokratie** war 2021 Gegenstand politischer Diskussionen. Das Parlament hiess einen Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative gut, der teilweise weiter geht, als von den Initiantinnen und Initianten verlangt. Das Initiativkomitee zog in der Folge sein Begehren zurück. Mit der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte müssen Parteien ab dem Herbst 2022 ihre Budgets und insbesondere Spenden über CHF 15'000 offenlegen und auch Komitees von Wahl- und Abstimmungskampagnen, die mehr als CHF 50'000 aufwenden, haben ihre Finanzeinkünfte auszuweisen.

Vom Tisch ist hingegen die Möglichkeit, Staatsverträge dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Der Ständerat hatte sich zwar für diesen Ausbau der direkten Demokratie eingesetzt, der Nationalrat wollte aber definitiv nichts davon wissen. Noch hängig ist hingegen ein Entscheid, mit dem allenfalls ein Ausbau partizipativer Elemente im politischen System der Schweiz umgesetzt würde. Noch 2020 hatte sich der Nationalrat dafür ausgesprochen, einer parlamentarischen Initiative, mit der die Einführung des Stimmrechtsalters 16 gefordert wird, Folge zu geben. Auch die SPK-SR konnte sich für den Vorstoss erwärmen. Allerdings machte die SPK-NR im November mit Verweis auf einige kantonale Abstimmungen, bei der die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf grosse Skepsis gestossen war, einen medial stark beachteten Rückzieher – dieses Anliegen wird wohl zukünftig noch zu reden geben. Viel zu reden und zu schreiben gab im Berichtsjahr zudem ein Jubiläum, das auch als Zeugnis dafür gelesen werden kann, dass die direkte Demokratie strukturelle Minderheiten ausserhalb des Entscheidungssystems tendenziell benachteiligt: 1971 – also vor 50 Jahren – war das Frauenstimm- und -wahlrecht eingeführt worden – allerdings erst im zweiten Versuch und sehr lange nach den meisten anderen demokratischen Staaten.

Im Gegensatz zum Vorjahr, als eine Volksabstimmung hatte verschoben und verschiedene Fristen hatten verlängert werden müssen, hatte die **Pandemie 2021 keine unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren der direkten Demokratie**. Ganz ohne Covid-19 ging es aber auch 2021 nicht: Die Schweizer Stimmbevölkerung war dabei die einzige weltweit, die – wie eingangs erwähnt – zweimal an die Urne gerufen wurde,

um über denjenigen Teil der Massnahmen zu befinden, der von Bundesrat und Parlament in ein separates Gesetz gegossen worden war. Zwar wurde die Kampagne insbesondere zur zweiten Revision des Covid-19-Gesetzes teilweise sehr emotional geführt, im Anschluss an den Urnengang legten sich die Emotionen aber zumindest gegen aussen wieder etwas. Die nicht nur beim zweiten Covid-Referendum, sondern auch bei der Kampagne zum CO2-Gesetz, der Trinkwasser- und der Pestizidinitiative aussergewöhnlich hart geführten Auseinandersetzungen dürften mit ein Grund sein, weshalb die direkte Demokratie mehr Medienaufmerksamkeit generierte als in den beiden Jahren zuvor.²

Jahresrückblick 2021: Bevölkerung und Arbeit

Population et travail

Jahresrückblick 2021: Bevölkerung und Arbeit

RAPPORT
DATE: 31.12.2021
GIADA GIANOLA

Im Jahr 2021 herrschten im Kapitel «Bevölkerung und Arbeit» sowohl im Parlament als auch in der Öffentlichkeit vor allem Diskussionen über flexible Arbeit, Arbeit auf Abruf, Homeoffice und Digitalisierung vor, was vermutlich auch der Covid-19-Pandemie und ihrem Druck zu flexiblen Arbeitsformen und verstärkter Digitalisierung geschuldet war. Dies zeigt sich etwa auch in der APS-Zeitungsanalyse 2021: Die Heimarbeit und die Möglichkeiten ihrer Entschädigung beschäftigten die Medien insbesondere zu Beginn des Jahres während der Homeoffice-Zeit (vgl. Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang). Im Juni und Oktober 2021 gewann hingegen die gesellschaftliche Debatte zum Thema «Löhne» an Aufmerksamkeit, wobei insbesondere eine Studie der UBS über die Höhe der Schweizer Löhne sowie die offiziellen Lohnstatistiken des BFS diskutiert wurden.

Bezüglich **flexibler Arbeitsformen** publizierte der Bundesrat im November 2021 einen Bericht über die Regelung der Arbeit auf Abruf, in dem er keinen Bedarf ausmachte, die gesetzlichen Grundlagen für den Schutz der Arbeit auf Abruf anzupassen. Entsprechendes Verbesserungspotenzial gab es hingegen im öffentlichen Sektor, zumal die Bundesverwaltung das Modell flexibler Arbeitsformen einführte, um ihre Produktivität zu steigern und sich als attraktive Arbeitgeberin auf dem Markt zu positionieren. Mit der Frage nach flexiblen Arbeitsformen verknüpft war auch die Diskussion über die **Liberalisierung der Arbeitszeiten**. Diesbezüglich lag dem Ständerat ein Entwurf für eine Änderung des ArG vor, gemäss dem die Ruhezeiten und die Höchstarbeit für gewisse Wirtschaftszweige, Gruppen von Betrieben oder Arbeitnehmenden neu reguliert werden sollten. Jedoch empfahl die WAK-SR ihrem Rat, das Ergebnis der Vernehmlassung zu einer Änderung der Verordnung 2 des Arbeitsgesetzes abzuwarten und die Behandlungsfrist entsprechend zu verlängern, was der Ständerat denn auch tat.

In Anbetracht der Wichtigkeit der **Digitalisierung in der Arbeitswelt** beauftragte Ständerätin Maya Graf (gp, BL) den Bundesrat, unter anderem die Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt und auf die Berufsbildung zu untersuchen und Perspektiven für eine innovative berufliche Entwicklung aufzuzeigen. Bereits fertiggestellt war hingegen der bundesrätliche Bericht zur Prüfung einer Flexibilisierung des Sozialversicherungsrechts in Bezug auf die Digitalisierung. Darin erkannte der Bundesrat zwar keine nötigen Verbesserungsmassnahmen im Sozialversicherungssystem, aber Optimierungspotenzial bei der Rechtssicherheit, vor allem bei der Klarheit der Gesetzesbestimmungen. Eine Einschränkung der Digitalisierung im Arbeitsbereich verlangte hingegen eine Motion Reynard (sp, VS), welche die Arbeitgebenden zu Einschränkungen der Nutzung digitaler Hilfsmittel durch ihre Arbeitnehmenden ausserhalb der Arbeitszeit – und damit zu einem Recht auf Abschalten – verpflichten wollte. In Übereinstimmung mit der bundesrätlichen Empfehlung lehnte der Nationalrat die Motion ab.

Zur Stärkung des Arbeitnehmerschutzes und des Schutzes vor Lohndumping präsentierte der Bundesrat im Mai die Botschaft zur **Teilrevision des Bundesgesetzes über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**, mit der er unter anderem eine Motion Abate (fdp, TI) umsetzen wollte. Die Revision sollte es unter anderem ermöglichen, Entsendebetriebe zur Einhaltung der minimalen kantonalen

Lohnbestimmungen zu verpflichten, damit alle im Kanton erwerbstätigen Personen mindestens den Mindestlohn erhalten. Der Ständerat lehnte Eintreten ab, weil er eine schweizweite Lösung nicht als nötig erachtete und die Entscheidung, ob ein Mindestlohn festgelegt werden soll, den Kantonen überlassen wollte. Der Nationalrat stimmte in die Wintersession hingegen für Eintreten, womit der Ball wieder beim Ständerat liegt.

Ein Jahr nach dem offiziellen EU-Austritt des Vereinigten Königreichs präsentierte der Bundesrat überdies die Botschaft zum **Abkommen zwischen dem Vereinigten Königreich und der Schweiz über die Mobilität von Dienstleistungserbringerinnen und -erbringern**. Mit dem bereits seit Anfang Jahr vorläufig angewendeten und in Einklang mit der Mind the Gap-Strategie stehenden Abkommen soll der erleichterte gegenseitige Zugang für Dienstleistungserbringerinnen und -erbringer auch nach dem Auslaufen des Abkommens über die Personenfreizügigkeit zwischen den beiden Staaten aufrechterhalten werden. Der Ständerat nahm das Abkommen in der Wintersession als Erstrat einstimmig an.⁵

Rétrospective annuelle 2021: Agriculture

Agriculture

Rétrospective annuelle 2021: Agriculture

En cette année 2021, l'agriculture suisse a souffert du mauvais temps, du gel du printemps et des fortes précipitations qui ont plombé l'été. Les **récoltes se sont effondrées** par rapport à l'année précédente, les pertes se chiffrant jusqu'à -75% pour certaines cultures comme les abricots, résultant à une augmentation des importations de certaines denrées alimentaires. Tant les pommes de terre, les carottes, les oignons que les vignobles ou les céréales ont été touchés par une météo maussade. La production de miel a également été mise à mal, avec des récoltes qui n'avaient jamais été aussi basses depuis quinze ans. Seules les pommes semblent plus ou moins épargnées par cette situation catastrophique.

L'année 2020 avait été, en comparaison, extrêmement bonne ce qui a eu une répercussion sur le **salaire moyen** des agriculteurs et agricultrices, avec une augmentation de 7.5 pour cent du revenu par unité de main-d'œuvre familiale comme l'ont dévoilé des chiffres publiés en octobre de cette année. Il faudra donc attendre le dernier trimestre de l'année 2022 pour savoir si les mauvaises récoltes auront eu un impact sur les revenus paysans.

Afin de réduire les conséquences de telles situations, la mise en place d'une assurance contre les pertes de récoltes agricoles a été, une nouvelle fois, évoquée au Parlement. En effet, c'est l'une des mesures qui était prévue dans le cadre de la **Politique agricole 22+** (PA 22+) du Conseil fédéral. Mais la décision prise par les deux chambres, au début de l'année, de suspendre temporairement la PA 22+ n'aura pas permis de résoudre ce problème, ainsi que d'autres qu'abordent les plans du Conseil fédéral dans la PA 22+. Alors que la décision a été relativement claire au Conseil des Etats, elle a été autrement plus serrée au Conseil national (100 voix contre 95 et 1 abstention). La majorité des deux chambres a estimé que la vision du Conseil fédéral allait, entre autres, mener à une diminution du taux d'auto-provisionnement, à une augmentation de la charge administrative et à une baisse des revenus agricoles. Les minorités des deux chambres auraient, quant à elles, souhaité une entrée en matière afin de pouvoir discuter de tous ces points et de mettre en œuvre certains aspects urgents, telles que les mesures sociales pour les paysannes, la mise en place d'un plafonnement des paiements directs et l'introduction de mesures écologiques plus restrictives. Afin de poursuivre les discussions, le Parlement a mandaté le Conseil fédéral de rédiger des rapports complémentaires par le biais de deux postulats (20.3931 et 21.3015). Le **budget pour la période à venir (2022-2025)** a été avalisé par les deux chambres, avec une augmentation par rapport aux propositions du Conseil fédéral, (le budget passant de CHF 13'774 à CHF 13'960 millions).

Le refus de discuter de la PA 22+ est intervenu dans une période où le **sort des femmes paysannes** était fortement discuté. Les plans du Conseil fédéral prévoyaient une amélioration de leur condition (pas de garantie de salaire, mais une refonte du système de protection sociale). Ce retardement, décidé par le Parlement, repoussait donc de quelques années ces améliorations, mais le sujet faisant aujourd'hui consensus,

plusieurs interventions parlementaires ont été déposées et acceptées à une large majorité afin d'agir au plus vite.

La suspension de la PA22+ s'est également faite dans le contexte de la votation par le peuple de **deux initiatives populaires touchant à l'utilisation des pesticides**. L'initiative pour une eau potable propre souhaitait octroyer des paiements directs uniquement aux agricultrices.teurs n'utilisant pas de produits phytosanitaires, tandis que l'initiative pour une Suisse libre de pesticides de synthèse visait une interdiction de tout pesticide de synthèse d'ici à 10 ans. Après une campagne de votation très tendue qui aura comporté son lot de menaces, les deux textes ont été refusés par le corps électoral (respectivement, par 59.78% et 59.76% de non). Bien qu'elle n'ait pas été conçue, au départ, comme un contre-projet indirect à ces deux textes, l'initiative parlementaire élaborée par la CER-CE ayant pour but de **réduire les risques liés aux produits phytosanitaires**, a été utilisée comme garantie de l'action des autorités dans ce domaine. Le texte retouché par le Parlement contient des objectifs de réduction de l'ordre de 50% d'ici à 2027 avec des possibilités de mesures supplémentaires si les actions prévues ne se montraient pas suffisantes. En plus des pesticides, le Parlement a décidé d'inclure dans ce projet de loi des objectifs de réduction des intrants fertilisants. Cette initiative parlementaire a également été un moyen de faire passer la pilule de la suspension de la PA 22+, les deux chambres reprenant certains des objectifs environnementaux prévus par la future politique agricole.

Outre la PA 22+, le Parlement s'est attaqué à d'autres sujets, dont trois ont été particulièrement débattus. Il s'agit, premièrement, des **OGM** et de la **prolongation du moratoire** qui les touche. Ainsi, bien que le Parlement a décidé de le prolonger de quatre années supplémentaires (il fait foi depuis la votation populaire de 2005), de vives discussions ont ébranlé ce qui faisait jusqu'à présent quasi-consensus. En effet, le Conseil des Etats veut, et c'est une première, ouvrir une brèche dans la rigidité de ce moratoire, en excluant les nouvelles techniques de modification du génome (à l'exemple de la technologie CRISPR/CAS9). La décision s'est prise par un vote très serré (21 voix contre 21 et 2 abstentions, le président faisant pencher la balance) et crée une divergence avec la chambre du peuple. Cette dernière devra donc se prononcer à nouveau sur ces nouvelles technologies, alors même qu'elle avait déjà refusé deux propositions minoritaires allant dans le même sens lors de la première lecture du texte de loi.

Deuxièmement, les parlementaires se sont, une nouvelle fois, écharpés sur le sort réservé à la **production sucrière**, le traitement de l'initiative parlementaire Bourgeois (plr, FR) trouvant enfin un terme. Depuis plusieurs années, la production sucrière suisse souffre, d'une part, des fluctuations du marché européen et, d'autre part, des difficultés liées à la production de cette racine après que les autorités ont décidé de retirer l'autorisation d'utilisation de certains pesticides (de la famille des néonicotinoïdes). Le Parlement a donc décidé d'inscrire dans la Loi sur l'agriculture (LAgr) une garantie d'aide financière de CHF 2100 par hectare ainsi qu'une protection douanière de l'ordre de CHF 70 par tonne de sucre importé. Ces aides temporaires tomberont en 2026.

Troisièmement, le **bien-être animal** a également suscité son lot de discussions au sein de Bundesbern. En cause, deux initiatives populaires touchant à ce sujet: l'initiative pour une interdiction de l'expérimentation animale et l'initiative contre l'élevage intensif ainsi que son contre-projet proposé par le Conseil fédéral. En ce qui concerne la première de ces deux initiatives, elle n'a trouvé aucun relais parmi les parlementaires des deux chambres. Les propositions d'élaboration d'un contre-projet direct ou indirect, provenant du groupe des Verts ou des Verts'libéraux, ont toutes été refusées. Quant à la deuxième initiative et son contre-projet, débattus par le Conseil national lors de la session d'hiver, ils n'ont pas réussi à convaincre une majorité d'élu.e.s. La proposition de renvoi en commission pour élaboration d'un contre-projet indirect n'aura pas eu plus de chance, étant rejetée par la quasi-totalité des membres des groupes du Centre (à l'exception des parlementaires du PEV), du PLR et de l'UDC; la gauche et les verts'libéraux ne récoltant que 81 voix (contre 106). Les deux initiatives seront traitées en 2022 par le Conseil des Etats, avant que la population ne puisse, à son tour, s'exprimer.

Finalement, lorsqu'on se penche sur la **résonance médiatique** qu'aura eu l'agriculture en 2021, on s'aperçoit que ce thème aura surtout trouvé un écho lors des mois et semaines précédant la votation du 13 juin sur les deux initiatives s'attaquant aux pesticides. Mais au-delà de cette votation, ce chapitre de la politique suisse n'a pas soulevé d'autres débats dans les médias, outre le loup qui fait parfois les gros titres, lorsque sa faim est trop grande (cf. figure 1 sur l'évolution des médias 2021 en annexe).⁴

Jahresrückblick 2021: Verkehr und Kommunikation

Transports et communications

RAPPORT
DATE: 31.12.2021
BERNADETTE FLÜCKIGER

Jahresrückblick 2021: Verkehr und Kommunikation

Im Jahr 2021 gab es im Themenbereich «Verkehr und Kommunikation» ganz unterschiedliche politische Entwicklungen zu beobachten, wobei keine medial oder politisch deutlich dominierte. Ein Blick in die Medienberichterstattung mithilfe der APS-Zeitungsanalyse zeigt zudem, dass die Themen Verkehr und Kommunikation im Jahr 2021 gegenüber anderen Themen an Bedeutung eingebüsst haben. Während im Jahr 2019 noch etwas über 7 Prozent aller von Année Politique Suisse archivierten Zeitungsartikel diesen Themenbereich behandelten, waren es im zweiten Pandemie-Jahr lediglich gut 4 Prozent (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang).

Den in diesem Themenbereich grössten medialen und auch politischen Schwerpunkt bildete der **Schienerverkehr**. So war der öffentliche Verkehr auch im aktuellen Jahr stark von der Covid-19-Krise betroffen, da ihn deutlich weniger Passagiere nutzten als vor der Krise. Im Frühling 2021 reichten die KVF-NR und die KVF-SR daher je eine gleichlautende Motion für eine finanzielle Unterstützung des öffentlichen Verkehrs, namentlich des Fernverkehrs, des touristischen Verkehrs und des Ortsverkehrs ein, welche von den Räten angenommen wurden. Dieser Forderung kam der Bundesrat nach, indem er im November 2021 – wie bereits im Vorjahr – das zweite Massnahmenpaket zur Unterstützung des öffentlichen Verkehrs in der Covid-19-Krise präsentierte. Mit diesem Massnahmenpaket wurden ebenfalls zwei Vorstösse der Kommissionen für eine finanzielle Unterstützung des Schienengüterverkehrs umgesetzt. Letzterer war zudem auch unabhängig von Corona Thema im Parlament. So wurden etwa zwei Postulate angenommen, die sich der Frage nach der Zukunft des Schienengüterverkehrs und von SBB Cargo widmeten (Po. 21.3198 und Po. 21.3597).

Breiter diskutiert wurde im Schienenbereich schliesslich auch der **Ausbau des Nachtzugangebots der SBB**, welches ein Postulat Ammann (cvp, SG; Po. 19.3643) und eine Motion Trede (gp, BE; Mo. 19.4614) fördern wollten, die beide im Berichtsjahr angenommen wurden. Unbehandelt blieb im Gegenzug weiterhin ein Vorstoss Giezendanner (svp, AG; Po. 20.4019) aus dem Vorjahr, mit dem der Ausbau des Nachtzugangebots durch die SBB gestoppt werden sollte.

Im Bereich **Strassenverkehr** stand – nicht nur in den Medien sondern auch in der Politik – insbesondere die **Lärmproblematik** im Zentrum. Beide Kammern sprachen sich für eine Forderung der UREK-NR nach einem Massnahmenpaket zur Lärmreduzierung im Strassenverkehr – insbesondere bei den so genannten «Autoposern» und den getunten Fahrzeugen – aus. Eine Reduktion des Strassenlärms forderte überdies eine parlamentarische Initiative Suter (sp, AG; Pa.Iv. 21.441) mittels Temporeduktion auf generell 30 km/h innerorts, die jedoch in den Räten noch nicht behandelt wurde.

Im Themenbereich «Kommunikationsdienste» standen erneut das Für und Wider des Mobilfunk-Standards 5G sowie die Weiterentwicklung des Notrufsystems im Mittelpunkt. Dabei wurden drei Standesinitiativen der Kantone Genf, Jura und Neuenburg, die ein Moratorium für die **5G-Technologie** in der Schweiz forderten, von der KVF-SR und vom Ständerat keine Folge gegeben. Zustimmung fand dagegen ein Postulat der KVF-SR für eine frühzeitige Sicherstellung des Informationsflusses bei allenfalls in Zukunft genutzten Frequenzen im so genannten Millimeterwellenbereich. Das Postulat soll ebenfalls dafür sorgen, dass die Kantone und die parlamentarischen Kommissionen in die Diskussionen einbezogen und die Forschungsergebnisse berücksichtigt werden. Im Gegensatz zu den Standesinitiativen forderte die FDP.Liberale-Fraktion, dass die notwendigen Rahmenbedingungen für einen raschen Aufbau des 5G-Mobilfunknetzes geschaffen werden. Damit einhergehend solle der Bundesrat auch die Bevölkerung besser über 5G informieren. In der Debatte in der grossen Kammer räumte Christian Wasserfallen (fdp, BE) ein, dass der derzeitige Strahlengrenzwert für Mobilfunkantennen beim Ausbau des 5G-Mobilfunknetzes leicht angehoben werden müsse, wobei dem Gesundheitsaspekt jedoch selbstverständlich weiterhin Rechnung zu tragen sei. Die Grünen- und die SP-Fraktion sprachen sich gegen das Anliegen aus – die Mehrheit des Nationalrates stimmte der Motion jedoch zu.

Schliesslich wurde im Jahr 2021 zudem die Forderung nach einer **Weiterentwicklung des Schweizer Notrufsystems** laut, nachdem es auch bereits im Vorjahr zu einigen Pannen gekommen war. Dabei nahmen beide Räte eine Motion der KVF-SR zur Systemführerschaft für die Abwicklung von Notrufen an, welche verlangte, dass eine Stelle geschaffen werden soll, welche die technische Gesamtverantwortung für alle Notrufe übernimmt. Zudem forderten Nationalrätinnen und Nationalräte aller sechs Fraktionen mittels sechs gleichlautender Motionen erfolgreich die Digitalisierung und Weiterentwicklung der Schweizer Notrufe; damit solle insbesondere ein barrierefreies Angebot für Menschen mit Behinderungen geschaffen werden.⁵

Rétrospective annuelle 2021: Médias

Médias

Rétrospective annuelle 2021: Médias

RAPPORT
DATE: 31.12.2021
MATHIAS BUCHWALDER

Au cours de l'année 2021, les débats autour du **train de mesures en faveur des médias** ont continué d'occuper le devant de la scène du domaine de la politique médiatique. Pour rappel, l'objet, également appelé paquet d'aide aux médias, avait été présenté par le Conseil fédéral après l'abandon du projet de loi sur les médias électroniques. Durant la session d'automne 2020, le Conseil national avait renvoyé le projet en commission. La chambre basse s'est ainsi à nouveau emparé de l'objet lors de la session de printemps 2021. En raison de nombreuses divergences entre les chambres, le projet a effectué plusieurs navettes. Après l'institution d'une conférence de conciliation pour régler une dernière différence, l'Assemblée fédérale a accepté le paquet d'aide durant la session d'été. Le projet final comportait ainsi des aides plus larges, tant au niveau des montants que du cercle de bénéficiaires, que prévu initialement. La gauche et le Centre, généralement partisans du soutien de la Confédération aux médias, ont réussi à faire passer plusieurs de leurs propositions au cours des débats parlementaires. Ces évolutions n'ont pas plu à tout le monde: l'UDC, opposé au soutien de l'Etat aux médias par principe, a pu rallier à sa cause des membres du PLR et du Centre pour lancer un référendum. Soutenu par les Amis de la Constitution et de nombreuses personnalités alémaniques de droite, le **référendum a abouti** et le paquet d'aide sera donc soumis au vote populaire le 13 février 2022.

Si le paquet d'aide a retenu l'essentiel de la lumière, d'autres aspects de la politique médiatique ont nourri les débats parlementaires en 2021. Il a notamment été question de la **redevance radio-TV payée par les entreprises**. Durant la session d'hiver 2020, le Parlement a décidé d'exempter les communautés de travail et autres sociétés simples du paiement de la redevance. Cette modification faisait partie du paquet d'aide mais a été séparée de celui-ci et traitée en priorité. Cela a permis au Parlement de classer ou refuser plusieurs objets dont l'objectif était similaire (lv.Pa. 19.411; lv.Pa. 19.412; lv.Pa. 19.413; Mo. 20.3140). Sur le même sujet, une initiative parlementaire désirant étendre l'exemption de payer la redevance aux PME de moins de 250 employé.e.s a divisé la CTT-CE et sa consœur du National, l'une souhaitant y donner suite et l'autre non. En outre, une **modification du code de procédure civile** a fait couler beaucoup d'encre: en proposant une légère reformulation d'un article relatif aux mesures provisionnelles, le Conseil des Etats s'est attiré les foudres de la presse, qui craignait une forme de censure médiatique.

En ce qui concerne la **SSR**, l'année 2021 n'a pas été de tout repos. L'entreprise de service public a dû gérer les affaires de harcèlement révélées en fin d'année 2020 au sein de la RTS. Une enquête a été menée pour éclaircir la situation, et des mesures ont été prises afin d'éviter que les actes sexistes apparus au grand jour ne se reproduisent. Ces mesures comprenaient notamment la rédaction d'une «charte pour l'intégrité et la lutte contre les discriminations», laquelle intégrait des règles d'utilisation du langage inclusif. D'autres médias n'étaient pas épargnés par les discussions relatives au harcèlement sur le lieu de travail. Chez Tamedia, des rédactrices ont dénoncé une culture sexiste au sein du groupe, alors qu'un courrier de lecteur considéré comme dégradant pour l'image de la femme a déclenché une vague de protestation de la part du lectorat de La Liberté.

Dans le cadre de **programmes d'économies budgétaires**, la SSR a annoncé l'abandon de plusieurs émissions. Du côté de SRF, ce sont les diffusions culturelles qui ont fait les frais de ces mesures, alors que la RTS a annoncé la suppression de l'émission «TTC» en 2022 ainsi que la diminution de la retransmission d'autres programmes. La presse

écrite n'a pas été épargnée non plus par les mesures d'économie. Déjà annoncée en 2020, la fusion du Bund et de la Berner Zeitung a été confirmée par Tamedia au mois d'avril 2021.

La **situation financière des médias** ne s'est pas améliorée durant la crise, au contraire: voici le tableau que dresse l'annuaire sur la qualité des médias 2021. Les effets positifs entrevus au début de la pandémie se sont progressivement estompés, avec en particulier une diminution dramatique des revenus publicitaires, souligne le rapport. Celui-ci revient entre autres sur le phénomène de la désinformation, duquel se soucie la population suisse, sur la qualité de la couverture médiatique durant la pandémie et sur la représentation des femmes dans les contenus journalistiques.

En conclusion, il s'agit de relever que le domaine des médias n'a pas occupé une part très importante de la **couverture médiatique** cette année. Environ 2 pour cent des coupures de presse y étaient consacrées, un taux similaire aux autres années, à l'exception de 2018, qui se distingue par une couverture médiatique élevée, en grande partie grâce à la votation sur l'initiative No-Billag. Le domaine de la politique médiatique a reçu une attention particulière de la presse aux mois de mars-avril et juin-juillet, sans doute en raison du passage du paquet d'aide aux médias devant l'Assemblée fédérale lors des sessions parlementaires (cf. figure 1 sur l'évolution des médias 2021 en annexe).⁶

Rétrospective annuelle 2021: Armée

Armée

Rétrospective annuelle 2021: Armée

L'année 2021 a continué d'être marquée par la crise du **Covid-19** pour l'armée. La Pharmacie de l'armée étant en charge de la logistique des vaccinations, l'armée a assuré le stockage et le transport des vaccins. En prévision d'une prochaine crise, le Conseil fédéral rédigera un rapport quant aux futures tâches à attribuer à la Pharmacie de l'armée, laquelle a été mandatée pour l'acquisition de biens médicaux. La crise n'a pas qu'influencé le rôle de l'armée, mais également son fonctionnement interne. En effet, près de 5'000 recrues ont débuté leur école de recrues sous la forme d'un enseignement à distance, lequel a retenu l'attention au printemps suite à la divulgation de données personnelles liées à des failles de sécurité.

Un autre **engagement** dont il a été question en 2021 concerne le service d'appui au World Economic Forum pour les éditions 2022-2024. Le Conseil des Etats et le Conseil national ont accepté de prolonger le renfort de l'armée à cet événement. Hors frontière, des membres du Détachement de reconnaissance de l'armée 10 ont été envoyés à Kaboul pour rapatrier les ressortissants suisses après la reprise du pouvoir par les talibans. Quatre militaires ont été dépêchés au Soudan dans le cadre du programme de déminage pour l'ONU et neuf autres, à New York pour soutenir la conduite et le développement des opérations de maintien de la paix. Le Conseil fédéral a d'ailleurs décidé que la Suisse continuerait de former les acteurs régionaux kenyans selon les standards internationaux pour leur permettre d'accomplir des missions de promotion de la paix.

Comme chaque année, le Conseil fédéral a transmis au Parlement son message de l'armée. Pour la première fois y figurait la contribution des investissements prévus à la réalisation des objectifs climatiques. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont accepté que CHF 2.3 milliards soient déboursés pour permettre à l'armée de se moderniser et d'adapter ses équipements et infrastructures. En parallèle, le Conseil fédéral a soumis en consultation son rapport sur la politique de sécurité, dans lequel il définit la **protection contre les cybermenaces** comme objectif pour les années à venir. D'ailleurs, dans le cadre d'une révision de la LAAM et de l'OORgA, il propose que les cyberspécialistes au sein de l'armée suivent un stage auprès de partenaires externes afin de développer leurs capacités et d'en faire bénéficier l'institution. La conseillère nationale Isabelle Moret (plr, VD) a, quant à elle, déposé une initiative parlementaire afin que la Confédération – en collaboration avec les cantons, le monde de la recherche et les entreprises suisses – se dote d'une infrastructure numérique souveraine pour renforcer la cybersécurité.

Ayant pourtant alerté que les modèles d'**avions de combat** américains ne pouvaient pas

garantir la sécurité des données, le GSsA, les Verts et le PS lancèrent comme annoncé une initiative suite au choix du Conseil fédéral d'acquérir 36 avions de combat de l'avionneur américain Lockheed Martin dont le coût estimé avoisinerait CHF 6.035 milliards. Plusieurs voix relayées dans les médias avaient parié sur le choix d'un modèle européen à la suite de l'abandon de l'accord-cadre et de la visite de la Ministre française des Armées à Berne. Le nombre d'articles de presse relatifs à la défense nationale n'a pas cessé de croître les semaines précédant l'annonce du Conseil fédéral. L'annonce et les réactions qui s'ensuivirent eurent un écho médiatique notable par rapport aux autres thèmes liés à l'armée durant l'année (cf. figure 1 sur l'évolution des médias 2021 en annexe).

Quant à l'**armée de demain**, le commandement de l'armée est chargé d'exécuter les mesures visant à augmenter la proportion des femmes dans les rangs. Pour la Société suisse des officiers, rendre le service militaire obligatoire pour les femmes permettrait d'alimenter les effectifs pour l'armée et la protection civile dans les années à venir. En écho à l'initiative «Service citoyen», la Gauche a déjà communiqué qu'elle ne souhaite pas que les femmes aient des obligations militaires, tant que l'égalité entre les sexes n'est pas réalisée.

La feuille de route signée par la Confédération, l'armée et le canton du Valais devrait permettre d'assurer la protection financière des quatre prochaines éditions de la Patrouille des glaciers.⁷

Jahresrückblick 2021: Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

Santé, assistance sociale, sport

Jahresrückblick 2021: Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

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

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

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

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

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

Verglichen mit dem Vorjahr, als die Medien sehr ausführlich über die **Sportpolitik** berichteten (vgl. Abbildung 2), erhielt dieses Thema im Jahr 2021 nur beschränkt Beachtung. Erneut medial diskutiert wurden unter anderem die finanziellen Schwierigkeiten der Sportvereine, deren Unterstützung auch vom Ausgang der Abstimmung über die zweite Revision des Covid-19-Gesetzes abhing.

Im Parlament wurde insbesondere die Frage diskutiert, wie eine Mitsprache der Bevölkerung bei der Organisation und der finanziellen Unterstützung Olympischer Spiele ermöglicht werden kann. Diesbezüglich zeigte sich der Nationalrat offener als der Ständerat, als er in der Sommersession ein entsprechendes Postulat der WBK-NR annahm und einer parlamentarischen Initiative Semadeni (sp, GR) Folge gab. Letztere schickte der Ständerat in der darauffolgenden Session allerdings bachab. Das Parlament diskutierte des Weiteren über die Finanzhilfen an Sportanlagen von nationaler Bedeutung 2022–2027 (NASAK 5), wobei der Ständerat den bundesrätlichen Entwurf in der Herbstsession guthiess und der Nationalrat ihm in der Wintersession folgte.

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

Jahresrückblick 2021: Umweltschutz

Protection de l'environnement

Jahresrückblick 2021: Umweltschutz

Im Kapitel Umweltschutz stand auch dieses Jahr die **Klimapolitik** erneut klar im Fokus des Interesses, wie Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2021 (im Anhang) zeigt – auch wenn ihr Anteil an der Gesamtberichterstattung zum Umweltschutz seit 2019 doch deutlich abgenommen hat. Im Januar 2021 stellte der Bundesrat seine Klimastrategie 2050 vor. Diese sollte die Basis bilden, um die im Rahmen des Pariser Klimaabkommens eingegangenen CO₂-Reduktionsziele und das erklärte Ziel des Bundesrates, bis 2050 unter dem Strich keine Treibhausgase mehr auszustossen, zu erfüllen. Die Strategie stützte sich insbesondere auf die Energieperspektiven 2050+ des BFE sowie auf das revidierte CO₂-Gesetz. Im Juni 2021 machten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dem Bundesrat jedoch einen Strich durch die Rechnung, indem sie – nach mehrjähriger sowie zäher und emotionaler Entscheidungsfindung im Parlament – ebendieses revidierte CO₂-Gesetz an der Urne knapp ablehnten. Im Nachgang zur Abstimmung waren sich die politischen Lager über die Gründe für die Ablehnung uneins; Übereinstimmung gab es lediglich in der Erkenntnis, dass dennoch Massnahmen ergriffen werden müssen, wenn die Klimaziele doch noch erreicht werden wollen. Daher reichte die UREK-NR innert kürzester Frist eine parlamentarische Initiative ein, welche die Weiterführung der wichtigsten Massnahmen des geltenden CO₂-Gesetzes forderte. Der Nationalrat hiess die von der nationalrätlichen Kommission ausgearbeitete Gesetzesänderung in der

Herbstsession mit einigen Änderungen gut, auch wenn Kommissionssprecher Bäumle (glp, ZH) diese für zu wenig ausführlich hielt – man habe die Vorlage jedoch nicht überladen wollen, argumentierte er. Weiterführende Massnahmen könnten jedoch in einer anderen Vorlage, wie etwa im Rahmen des Gegenentwurfs zur Gletscherinitiative oder im Rahmen einer neuen Vorlage, diskutiert werden. In der Wintersession 2021 konnte die Gesetzesrevision zur Umsetzung dieser parlamentarischen Initiative bereits verabschiedet werden. Eine neue umfassende Gesetzesrevision, wie von Bäumle angesprochen, kündigte der Bundesrat im übrigen in einer Medienmitteilung im September 2021 an: Demnach soll diese auf Massnahmen fokussieren, «die es der Bevölkerung ermöglichen, den CO₂-Ausstoss im Alltag zu reduzieren, und welche die laufenden Bemühungen der verschiedenen Branchen unterstützen».

Leicht mehr Aufmerksamkeit als im Vorjahr erhielt die Umweltschutzpolitik an sich, was sicherlich auf das Thema **Gewässerschutz** zurückzuführen ist (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang). So berichtete die Presse im Mai 2021 – im Monat vor der Abstimmung über die Trinkwasser- und die Pestizid-Initiative – in 10 Prozent aller Artikel über die beiden Initiativprojekte. Nach einem von beiden Seiten hitzig geführten Abstimmungskampf lehnte die Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die **Trinkwasser-Initiative** ab (39.3% Ja-Stimmen). Diese hatte gefordert, dass nur noch diejenigen Landwirtschaftsbetriebe Subventionen erhalten sollten, welche keine Pestizide verwendeten und in der Tierhaltung auf einen prophylaktischen Einsatz von Antibiotika verzichteten. Ausserdem sollten die Betriebe nur noch so viele Tiere halten, dass diese mit dem Futter vom eigenen Hof ernährt werden können. Gemäss Nachabstimmungsbefragung wurde die Initiative abgelehnt, weil die Bevölkerung grosses Vertrauen in die Landwirtschaft aufwies und die Initiative als zu extrem einschätzte. Auch die **Pestizid-Initiative**, welche innert einer Frist von zehn Jahren den Einsatz von synthetischen Pestiziden in der Schweiz sowie die Einfuhr von Produkten, für die solche Substanzen benötigt werden, verbieten möchte, wurde ähnlich deutlich abgelehnt.

Neben der Ablehnung der zwei Initiativen kam es im Berichtsjahr jedoch auch zu einigen beachtenswerten politischen Entscheiden, die den Gewässerschutz gestärkt haben. Neu soll beispielsweise der **Zuströmbereich von Trinkwasserfassungen**, für die ein öffentliches Interesse besteht, bis zum Jahr 2035 von den Kantonen definiert werden. Um den Druck auf die Kantone zu erhöhen, soll der Bund dabei nur jene Arbeiten zur Bestimmung der Zuströmbereiche finanziell unterstützen, welche die Kantone bis 2030 abgeschlossen haben. Angenommen wurden auch zwei Vorstösse zur **Weiterentwicklung der ARA**, welche deren Ausbau zur Reduktion von Mikroverunreinigungen respektive ihre Aufrüstung zur Verbesserung der Stickstoffeliminierung betrafen. Erfolglos blieb hingegen eine Forderung von Werner Höfli (svp, GL; Mo. 19.4374), welcher den **Gewässerraum** verkleinern wollte, wenn dem betroffenen Landwirtschaftsbetrieb durch die Ausscheidung ebendieses Gewässerraums ein übermässig grosser Anteil der ertragreichen Futtergrundlage genommen wird oder wenn im reduzierten Gewässerraum nur mit natürlichem Dünger gearbeitet wird.

Auch beim Thema **Kreislaufwirtschaft** und beim Abfallmanagement tat sich in diesem Jahr einiges. Eine Motion Thorens Goumaz (gp, VD), die forderte, dass der Bundesrat Massnahmen zur Innovationsförderung zugunsten der Kreislaufwirtschaft ergreift, wurde angenommen und soll in die Arbeiten zur Umsetzung der umfassenden parlamentarischen Initiative «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» der UREK-NR einfließen. Die Vernehmlassung zur Umsetzung dieser Initiative wurde im November 2021 lanciert. Des Weiteren wurden eine Motion Dobler (fdp, SG) zur Stärkung des Plastikrecyclings sowie ein Postulat Gapany (fdp, FR) zur Weiterentwicklung des Abfallrecyclings angenommen. Schliesslich fand auch ein Postulat Chevalley (glp, VD) Zustimmung, welches zukünftig verhindern will, dass nicht verkaufte Güter im non-food Bereich weggeworfen werden.

Spezielle Aufmerksamkeit erhielt der Themenbereich der **Naturgefahren** im Juli 2021, wie auch Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse verdeutlicht. Im Sommer 2021 wurde die Schweiz von zahlreichen starken Unwettern mit daraus folgenden Erdbeben, Schlammlawinen und Überschwemmungen heimgesucht. Die Medien berichteten intensiv über diese Ereignisse, wobei sie unter anderem auch den Aspekt des Klimawandels thematisierten. Sie stellten den meisten Behörden ein gutes Zeugnis für ihre Arbeit zum Schutz vor Naturgefahren aus, zumal diese seit den letzten grossen Unwettern im Jahr 2005 viel in neue Schutzbauten investiert hätten. In Zusammenhang mit den Überschwemmungen wurde etwa auch auf die umfassenden und teuren

Jahresrückblick 2021: Sozialversicherungen

Assurances sociales

Jahresrückblick 2021: Sozialversicherungen

RAPPORT
DATE: 31.12.2021
ANJA HEIDELBERGER

Wie in den Jahren zuvor dominierte auch 2021 die Altersvorsorge die mediale Berichterstattung zu den Sozialversicherungen (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang). Im Gegensatz zu den vergangenen Jahren blieb jedoch das Interesse an diesem Themenbereich erstaunlich tief – erstaunlich insofern, als in diesem Jahr die beiden grossen Revisionen der Altersvorsorge – die AHV 21 und die BVG 21 – im Parlament behandelt wurden. Ende Jahr, als in der Wintersession die Behandlung der zwei Projekte im Parlament anstand, flackerte jedoch durchaus etwas Interesse an dem Themenbereich auf (vgl. Abbildung 1).

In der Frühjahrssession begann der Ständerat die Debatte zur AHV 21-Reform, nachdem die vorberatende SGK-SR zuvor medial für ihre lange Bearbeitungsfrist gescholten worden war. Einigkeit herrschte zwischen den zwei Räten bei der **Erhöhung des Frauenrentenalters auf 65 Jahre**, ansonsten unterschieden sich die Ansichten der zwei Kammern jedoch deutlich. Nachdem der Ständerat in der Herbstsession einer vom Nationalrat vorgeschlagenen Mehrwertsteuererhöhung von 0.4 Prozent zugestimmt hatte, setzte sich die kleine Kammer in der Wintersession bei der Ausgestaltung der Kompensationsmassnahmen grösstenteils durch: Bei gleichem Gesamtbetrag (CHF 3 Mrd. bis ins Jahr 2030) und gleicher Anzahl Übergangsjahrgänge (9) obsiegten die im Vergleich zum Vorschlag der grossen Kammer höheren Rentenzuschläge und weniger grosszügigen Vorbezugsmöglichkeiten. Innerhalb eines Jahres konnte die AHV 21 somit zu Ende beraten werden. Jedoch kündigte der SGB noch am Tage der Einigung zwischen den Räten an, das Referendum ergreifen zu wollen, an dem sich unter anderem auch die SP beteiligen will.

Nach einer gar noch längeren Vorgeschichte startete in der Wintersession 2021 auch die **Reform der beruflichen Vorsorge** – BVG 21 – in die Parlamentsberatung. Besonders umstritten war hier das von den Sozialpartnern vorgeschlagene Umlageverfahren zur Reduktion der durch die Senkung des Umwandlungssatzes entstehenden Renteneinbussen. Noch vor der ersten Behandlung lagen bereits zahlreiche Alternativvorschläge auf dem Tisch, weshalb die Medien der Revision nur geringe Erfolgchancen zuschrieben. Dies zeigten etwa auch die ersten Reaktionen auf den Behandlungsstart der Reform in der Wintersession 2021: Nachdem sich der Nationalrat entschieden hatte, die Kompensation eines Rentenzuschlags nur 15 Jahrgängen statt allen Neurentnerinnen und Neurentnern zukommen zu lassen und dabei auf das Umlageverfahren zu verzichten, stellten die links-grünen Parteien auch hier bereits ein Referendum in Aussicht.

Wie üblich standen auch dieses Jahr verschiedene **Volksinitiativen** zum Thema «Altersvorsorge» auf dem Programm – die Bundeskanzlei verkündete das Zustandekommen gleich zweier neuer Initiativen: der Volksinitiative «Für ein besseres Leben im Alter», welche eine 13. AHV-Rente forderte, sowie der Volksinitiative «Für eine sichere und nachhaltige Altersvorsorge (Renteninitiative)», die eine automatische Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung verlangte. Hingegen scheiterte die Volksinitiative «Ja zu steuerfreien AHV- und IV-Renten, mit der die Renten von Personen mit jährlichem Einkommen unter CHF 72'000 von den Steuern hätten befreit werden sollen, in der Unterschriftensammlung.

Die mediale Flaute in der Berichterstattung über die Altersvorsorge führte zu einer Stärkung der Diskussionen über die Krankenversicherung, wobei im Parlament insbesondere **Projekte gegen den Prämienanstieg** im Mittelpunkt standen. Zentral war dabei das erste Massnahmenpaket zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen, das im Jahr zuvor in zwei Pakete unterteilt worden war. Während das Paket 1a dieses Jahr trotz einiger breit diskutierter Punkte bereinigt werden konnte, hatte man die am stärksten umstrittenen Regelungen ins Paket 1b ausgelagert. Diesbezüglich entschieden sich National- und Ständerat bis Ende Jahr unter anderem gegen das vom Bundesrat vorgeschlagene Referenzpreissystem und schlugen stattdessen Alternativen vor. Noch keine Botschaft lag Ende Jahr zum zweiten Paket zur Kostendämpfung vor, an welcher

der Bundesrat 2021 arbeitete.

Eine Offensive gegen den Prämienanstieg hatten im Jahr zuvor die Kantone Tessin, Genf, Jura, Freiburg und Neuenburg mit je drei Ständesinitiativen für einen stärkeren Einbezug der Kantone bei der Genehmigung der Prämientarife sowie für zwei Massnahmen zur Reduktion der **Reserven der Krankenversicherungen** gestartet. In der Zwischenzeit hatte der Bundesrat die KVAV geändert und dabei den freiwilligen Abbau und die Rückerstattung der Krankenkassenreserven vereinfacht sowie die Regeln dazu präzisiert. Als Folge dieser Änderung präsentierte der Bundesrat im September die Krankenkassenprämien für das Jahr 2022: Erstmals seit 2008 würde die mittlere Prämie sinken, was grösstenteils auf einen Reserveabbau und eine knappere Kalkulation durch die Krankenversicherungen – also auf seine Verordnungsänderung – zurückzuführen sei. Der Ständerat sprach sich in der Folge gegen die Initiativen zu den Reserven aus, hiess aber den Einbezug der Kantone sowie eine ähnlich lautende Motion) gut.

Die Folgen der hohen Krankenkassenprämien bekämpfte die Prämien-Entlastungs-Initiative, welche im Vorjahr zustande gekommen war und eine **Beschränkung der Krankenkassenprämien für die Haushalte auf maximal 10 Prozent des Einkommens** forderte. Der Bundesrat empfahl die Initiative zur Ablehnung, präsentierte aber 2021 einen indirekten Gegenvorschlag, womit unter anderem der durchschnittliche Kantonsbeitrag an die Prämienverbilligungen erhöht werden sollte. Hingegen verpasste 2021 die Volksinitiative «Ja zu mehr Mitbestimmung der Bevölkerung bei der Kranken- und Unfallversicherung», mit der die Bürgerinnen und Bürger Art und Umfang ihrer Versicherung hätten wählen können, die Unterschriftenhürde.

Für Diskussionen sorgte nicht zuletzt auch der Entwurf der SGK-SR zur Umsetzung der Ständesinitiative des Kantons Thurgau über die **Vollstreckung der Prämienzahlungspflicht**. Einig war man sich diesbezüglich, dass Kinder bei Erreichen der Volljährigkeit nicht mehr für ihre Krankenkassenprämien und Kostenbeteiligungen, welche ihre Eltern zuvor nicht bezahlt hatten, haftbar gemacht und zudem nicht mehr auf sogenannten schwarzen Listen der säumigen Prämienzahlenden aufgeführt werden sollen. Umstritten war hingegen, inwiefern die entsprechenden Listen zukünftig noch geführt werden dürfen: Obwohl eine Kommissionsminderheit mit der Unterstützung des Bundesrates die Streichung der Listen beantragt hatte, sprach sich der Ständerat überaus knapp für deren Beibehaltung aus. Diesen Entscheid stützte auch der Nationalrat.

Schliesslich spielte 2021 auch die **Covid-19-Pandemie** erneut eine Rolle im Krankenversicherungsbereich. Der Bundesrat genehmigte im Januar 2021 den Tarifvertrag zur Vergütung der Covid-19-Impfung, gemäss dem die OKP CHF 14.50 als Pauschale und CHF 5 für das Impfmateriale pro Impfung übernimmt. Der Bund bezahlt die Differenz dieser CHF 5 zum Einkaufspreis der Impfung, der vertraulich ist. Dadurch sollten der OKP für das Jahr 2021 Kosten von CHF 201 Mio. entstehen. In der Wintersession entschied sich das Parlament im Rahmen der vierten Revision des Covid-19-Gesetzes erst in der Einigungskonferenz dagegen, die Verträge mit den Impfstofflieferanten offenzulegen – der Nationalrat hatte sich eine solche Offenlegung gewünscht.

Besonders stark von den Covid-19-Massnahmen betroffen waren schliesslich die Arbeitslosenversicherung durch die **Kurzarbeitsmassnahmen** sowie die Erwerbsersatzordnung durch die **Covid-19-Erwerbsausfallentschädigungen**. Der Einsatz beider Instrumente war während des Jahres mehrfach verlängert oder gar erweitert worden, um der schwierigen Situation verschiedener Branchen zu begegnen. Dadurch fielen bezüglich Kurzarbeit 2021 Corona-bedingte Kosten von CHF 10.8 Mrd. und für die Erwerbsausfallentschädigungen solche in der Höhe von CHF 2.2 Mrd. an. Wie bereits im Vorjahr entschieden sich Bundesrat und Parlament, der ALV die Kurzarbeitskosten zu vergüten, damit diese ihre Schuldenobergrenze nicht erreicht.¹⁰

Rétrospective annuelle 2021: Crédit et monnaie

Crédit et monnaie

RAPPORT
DATE: 31.12.2021
GUILLAUME ZUMOFEN

Rétrospective annuelle 2021 : Crédit et monnaie

En 2021, le Conseil fédéral, autant que les parlementaires, se sont évertués à renforcer l'**attractivité de la place financière** helvétique. Afin de toucher la cible, le Conseil fédéral a tiré plusieurs flèches. D'abord, le gouvernement a soumis une **réforme de l'impôt anticipé**. Cette réforme supprime l'impôt anticipé de 35 pour cent sur le revenu des intérêts. L'objectif est de dynamiser l'émission d'obligations en Suisse. Ensuite, la réforme de l'impôt anticipé répond à la volonté, émise en 2009 par le PLR, de supprimer les droits de timbre sur l'émission sur le capital-propre. L'acceptation de la réforme de l'impôt anticipé a donc enterré le projet de loi fédérale sur les droits de timbre. Finalement, la création, par l'intermédiaire de la nouvelle loi sur les placements collectifs, d'un nouveau type de fonds «Limited Qualified Investor Funds» (L-QIF), doit booster également l'attractivité de la place financière helvétique.

En revanche, ni la majorité des parlementaires, ni le Conseil fédéral, n'ont rajouté la **finance durable**, comme corde à l'arc de l'attractivité de la place financière helvétique en 2021. Alors que de nombreux objets ont été déposés pour examiner une modulation du droit de timbre basée sur des critères de compatibilité climatique, pour établir les opportunités et modalités pour le renforcement de l'information sur la durabilité des investissements financiers, pour envisager une taxe incitative sur les transactions financières nuisibles au climat, ou encore pour interdire la distribution de dividendes ou le rachat d'actions pour les entreprises dont les investissements ne sont pas compatibles avec les objectifs climatiques – ils ont tous été soit rejetés, soit retirés. D'ailleurs, la politique monétaire de la BNS, en terme de durabilité, a été fortement critiquée dans la presse. A l'opposé, une motion pour expliciter le devoir fiduciaire relatif à la prise en compte des risques climatiques et la décision de la FINMA d'obliger la publication des rapports sur les risques que les changements climatiques font peser sur l'activité de l'entreprise ont permis de faire quelques pas timides en direction de la finance durable.

Le secteur bancaire a également été au centre de l'attention. D'un côté, la **privatisation de PostFinance**, avec la refonte de la loi sur l'organisation de La Poste (LOP) a fait couler beaucoup d'encre. Cette modification devrait permettre à PostFinance d'accorder des hypothèques et crédits. Le Parlement est à l'aube d'un intense débat. D'un autre côté, la révision partielle de la **loi sur les banques** (LB) est passée comme une lettre à la poste au Parlement.

Comme traditionnellement depuis quelques années, le **bénéfice de la BNS**, de CHF 21 milliards en 2020, a attisé les convoitises. Des voix ont résonné, sous la Coupole fédérale, pour renforcer la générosité de la BNS, face à la crise économique et financière du Covid-19. Ces voix se sont notamment appuyées sur le bénéfice généré par la BNS grâce au levier des intérêts négatifs. Cette année, ces voix ont connu un écho certain. Une nouvelle clé de répartition pour les cantons et la Confédération a été validée, et la volonté d'utiliser le bénéfice de la BNS pour renflouer l'AVS a été considérée. Par contre, la proposition du canton du Jura d'utiliser ce bénéfice pour dynamiser la stratégie énergétique 2050 a été balayée.

Sans faire trembler les murs du Parlement, la thématique d'une **assurance suisse contre les tremblements de terre** s'est à nouveau imposée sur l'agenda parlementaire. La proposition, de la Commission de l'environnement, de l'aménagement, du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-CE) d'instaurer une assurance avec un système d'engagements conditionnels a fissuré les certitudes parlementaires. En effet, alors qu'une motion et une initiative cantonale, pour la création d'une assurance tremblement de terre obligatoire, ont été rejetées par le Parlement, la proposition de la CEATE-CE a séduit les parlementaires.

Pour finir, dans les détails, le Parlement a adopté la loi sur le blanchiment d'argent (LBA). Il s'agit d'une version édulcorée car les avocats, notaires et fiduciaires ne seront pas assujettis à la LBA. Pour sa part, la BNS a mis en exergue l'explosion des risques de capacité financière sur les marchés hypothécaires et immobiliers.

Dans la presse helvétique, la politique monétaire, les banques, la bourse et les assurances privées n'ont représenté, en moyenne, qu'environ 6 pour cent des articles de presse liés à la politique helvétique. Aucune évolution notable, en comparaison avec les années précédentes, n'est à signaler (cf. figure 1 sur l'évolution des médias 2021 en annexe).¹¹

Jahresrückblick 2021: Raumplanung und Wohnungswesen

Aménagement du territoire et logement

Jahresrückblick 2021: Raumplanung und Wohnungswesen

RAPPORT
DATE: 31.12.2021
ELIA HEER

Weder Raumplanung noch Wohnungswesen gehörten 2021 zu den dominierenden politischen oder gesellschaftlichen Themen. Wie eine Auswertung von Zeitungsartikeln durch Année Politique Suisse zeigt, tangierten nur knapp ein Prozent der erfassten Artikel eines der beiden Themen (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang). Dieser Anteil ist damit klar tiefer als in den letzten beiden Jahren. In den Medien noch am meisten zu reden gaben die im Berichtsjahr stark gestiegenen **Immobilienpreise**, welche insbesondere im Juli für einen grossen Teil der Berichterstattung im Themenbereich verantwortlich waren. Nicht zuletzt wegen der relativ grossen Anzahl Artikel über den Immobilienmarkt wurden dieses Jahr erneut deutlich mehr Zeitungsartikel über das Wohnungswesen als über die Raumplanung verfasst. Letztere war in der Schweizer Presse im Berichtsjahr kaum je präsent.

Dass insgesamt relativ wenig über Raumplanung und Wohnungswesen berichtet wurde, hing wohl auch damit zusammen, dass die beiden Themen dieses Jahr verhältnismässig wenig durch die 2021 immer noch allgegenwärtige Covid-19-Pandemie beeinflusst waren. Am ehesten noch Thema war die Pandemie bei den Diskussionen um eine Lösung bei den **Geschäftsmieten**. 2020 waren die Geschäftsmieten noch ein allgegenwärtiges Thema im öffentlichen Diskurs gewesen. Diese Diskussionen setzten sich 2021 anfänglich fort, da weiterhin weder eine nationale Lösung für Unterstützungsmodelle noch ein richtungweisendes Gerichtsurteil bezüglich der Frage, ob die Geschäftsmietenden ihre Miete aus den Lockdownmonaten schuldig waren, vorlagen. Aufgrund des im Januar gefällten bundesrätlichen Entscheids, die Härtefallgelder zu erhöhen, fielen die Diskussionen bezüglich den Geschäftsmieten 2021 jedoch etwas weniger hitzig aus als noch im Vorjahr und die Thematik verschwand nach und nach aus den Schlagzeilen. Gelöst war die Problematik damit jedoch noch nicht: Trotz der Härtefallgeldern gerieten zahlreiche Geschäftsmieterinnen und -mieter aufgrund der erneuten Schutzmassnahmen in finanzielle Schwierigkeiten, wie der im Juni veröffentlichte zweite Monitoringbericht Geschäftsmieten zeigte.

Das Parlament beschäftigte sich 2021 mit einigen wichtigen Vorlagen im Bereich Raumplanung und Wohnungswesen, die jedoch bis Ende des Jahres nicht abgeschlossen werden konnten. Die UREK-SR wagte im Berichtsjahr einen Neustart bei der zweiten Etappe der **Teilrevision des Raumplanungsgesetzes** und gab im September einen entsprechenden Entwurf in die Vernehmlassung. Mit dieser neuen, etwas abgespeckten Vorlage will die Kommission unter anderem den Kantonen mehr Handlungsspielraum bezüglich des Bauens ausserhalb von Bauzonen gewähren. Ausserdem soll die Anzahl Bauten ausserhalb der Bauzonen mit Anreizen stabilisiert werden, weshalb die Kommission die Vorlage auch als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative präsentierte. Der Bundesrat, der die Initiative ebenso wie das Parlament ablehnte, verzichtete daraufhin auf einen eigenen Gegenvorschlag.

Die WAK-SR machte vorwärts mit ihrem Versuch, den umstrittenen **Eigenmietwert** abzuschaffen. Das aktuelle System der Wohneigentumsbesteuerung sieht vor, dass die Besitzerinnen und Besitzer von selbstbewohntem Wohneigentum eine Steuer auf ihre theoretischen Mieteinnahmen zahlen müssen. Diese Steuer auf ein «fiktives Einkommen» ist vielen Wohneigentumsbesitzenden schon lange ein Dorn im Auge. Befürworterinnen und Befürworter einer Beibehaltung des Eigenmietwerts argumentieren hingegen, dass dieser steuerpolitisch sinnvoll ist und eine Abschaffung zudem grosse Mindereinnahmen für Bund und Kantone zur Folge haben könnte. Der Ständerat hiess die Vorlage der Kommission über den Systemwechsel in der Wohneigentumsbesteuerung in der Herbstsession gut.

Die WAK-NR nahm sich derweil einen weiteren Dauerbrenner vor: das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland («**Lex Koller**»). Die Kommission forderte den Bundesrat in einer Motion auf, einen von der Regierung eigentlich bereits beerdigten Vorentwurf einer Revision der Lex Koller dem Parlament vorzulegen. Dank einem Umdenken der SVP-Fraktion passierte die Motion erfolgreich den Nationalrat. Sollte der Ständerat diesem Entscheid folgen, würden die Räte bald über Verschärfungen der Lex Koller diskutieren. Die kleine Kammer lehnte jedoch in der Sommersession eine andere Motion ab, welche ein im Vorentwurf enthaltenes Anliegen beinhaltete. Diese Motion hätte es nämlich in der Schweiz ansässigen aussereuropäischen Staatsangehörigen ermöglichen wollen, Anteilscheine von Wohnbaugenossenschaften zu erwerben, wodurch diese einen besseren Zugang zu günstigem Wohnraum erhalten hätten.

Die RK-NR machte sich schliesslich an die Umsetzung von vier parlamentarischen Initiativen – allesamt im Interesse der Vermieterschaft. Insbesondere die Verschärfungen der Regelungen zur **Untermiete** sowie die Erleichterung der Kündigung eines Mietverhältnisses bei **Eigenbedarf** dürften in den Räten noch zu intensiven Diskussionen führen. Eine «ausgewogene Revision der **Mietzinsgestaltung**», wie dies die RK-SR in einer Motion gefordert hatte, beachtete eine Mehrheit des Nationalrats hingegen als politisch derzeit nicht machbar, da die Positionen in den Räten sowie zwischen den Vertreterinnen und Vertretern der Mieter- und Vermieterschaft zu verhärtet seien. Daran änderte auch ein von Bundespräsident Guy Parmelin organisierter runder Tisch zum Mietrecht nichts. Aufgrund der Blockade im Parlament wurde in diesem Bereich auch 2021 der Rechtsprechung eine grosse Rolle zuteil – wie beispielsweise durch ein Urteil des Bundesgerichts, das in Fällen von angefochtenen starken Mietzinserhöhungen die Beweisführung für die Vermieterschaft erleichterte.¹²

Jahresrückblick 2021: Föderativer Aufbau

Structures fédéralistes

Jahresrückblick 2021: Föderativer Aufbau

Wie schon im Vorjahr befeuerte der anhaltende Kampf von Bund und Kantonen gegen die **Covid-19-Krise** auch 2021 die öffentliche **Debatte um Vor- und Nachteile sowie allfälligen Reformbedarf des Föderalismus** in der Schweiz. Die Stärken des Systems zeigten sich etwa darin, dass einzelne Kantone mit Innovationen vorangingen, die andere Kantone oder der Bund im Erfolgsfall übernehmen konnten – ein Beispiel dafür waren 2021 die vom Kanton Graubünden eingeführten Massentests, die zum Vorbild für die nationale Teststrategie wurden. Ein anderer Vorteil bestand darin, dass den regional teilweise unterschiedlichen epidemiologischen und gesellschaftlichen Ausgangslagen durch spezifische Regimes Rechnung getragen werden konnte. Kantonal unterschiedliche Regelungen wurden jedoch in der Presse bisweilen auch als «Flickenteppich» problematisiert, zumal die Unterschiede nicht immer sachlich begründbar erschienen. Wenn es aufgrund der epidemiologischen Entwicklung unpopuläre Massnahmen zu beschliessen galt, war teilweise auch ein Schwarzpeterspiel zu beobachten, das die Entscheidungsfindung verzögerte, indem Kantone und Bund einander gegenseitig die Verantwortung zuschoben – so etwa beim Entscheid über Massnahmen zur Eindämmung der fünften Welle Anfang Dezember. Die Grenzen des Föderalismus traten auch in der Auseinandersetzung um die Öffnung der Restaurantterrassen in Skigebieten zutage, als mehrere Kantone sich vorübergehend weigerten, die verbindliche Vorgabe des Bundes zur Schliessung der Terrassen umzusetzen. Im Weiteren stellten die Planung und Durchführung von Tests, Impfungen und Contact-Tracing die Kantone vor grosse Herausforderungen, welche von manchen Beobachterinnen und Beobachtern auch der Kleinheit der kantonalen Verwaltungen zugeschrieben wurden.

Nicht nur, aber auch vor dem Hintergrund der Covid-19-Krise wurden **Reformvorschläge für das föderalistische System der Schweiz** diskutiert. Dazu gehörte die auch von der KdK propagierte Idee, ein paritätisch zusammengesetztes gemeinsames Führungsgremium von Bund und Kantonen zu schaffen, das bei künftigen Krisen die Koordination und Vorbereitung von Entscheidungen des Bundesrats und der Kantonsregierungen übernehmen würde. Der Stadtpräsident von Biel schlug derweil vor, mit einem Städtreferendum, bei dem analog zum bestehenden

Kantonsreferendum acht grössere Städte eine nationale Referendumsabstimmung bewirken könnten, die Rolle der Städte in der Bundespolitik zu stärken; der Vorschlag erinnerte an Forderungen nach einem Gemeindereferendum oder nach einer Vertretung der Städte im Ständerat, die in den letzten Jahren erfolglos geblieben waren. Ob eine nennenswerte Föderalismusreform diesmal mehrheitsfähig werden könnte, war Ende 2021 noch nicht absehbar.

Für intensive Debatten sorgte das **Verhältnis zwischen städtischen und ländlichen Gebieten** in der Schweiz. Sie flammten zunächst nach dem Abstimmungswochenende vom 13. Juni auf, an dem gleich bei drei Vorlagen – dem CO₂-Gesetz, der Trinkwasser- und der Pestizidinitiative – über unterschiedliche Betroffenheiten und Interessen von Stadt- und Landbevölkerung diskutiert wurde und sich in den meisten städtischen Gemeinden Ja-Mehrheiten, in den ländlichen Gebieten hingegen überwiegend Nein-Mehrheiten ergaben. Richtig Fahrt nahm die Debatte aber auf, als sich die SVP bei 1.-August-Reden und in den darauf folgenden Wochen über «Schmarotzertum» und Arroganz von «Luxus-Sozialisten und Bevormunder-Grünen» in den Städten beklagte und sich als Verteidigerin der Interessen der Landbevölkerung darstellte. Die Partei lancierte dabei etwa Forderungen nach einer Revision des Finanzausgleichssystems oder nach der Einführung eines Bezirks- oder Gemeindemehrs bei kantonalen Abstimmungen analog zum Ständemehr auf Bundesebene. Gegenstimmen warfen der SVP vor, mit ihrer Rhetorik die Bevölkerung zu spalten und den Stadt-Land-Graben selbst mutwillig zu vertiefen; im Übrigen fliesse aus den meisten Städten mehr Geld aufs Land als umgekehrt.

Bei einer Stimmbeteiligung von über 88 Prozent entschieden sich die Stimmberechtigten von **Moutier** am 28. März mit 54.9 Prozent Stimmenanteil für einen Kantonswechsel ihrer Gemeinde von Bern zu Jura. Nachdem eine erste Abstimmung zum selben Thema 2017 wegen Unregelmässigkeiten annulliert worden war, handelte es sich beim diesjährigen Urnengang in den Worten von Le Temps um «la votation la plus contrôlée de l'histoire suisse». Zwar gab es auch im Zusammenhang mit der diesjährigen Abstimmung wieder Gerüchte um Abstimmungstourismus und um mögliche Ungereimtheiten im Wählendenregister der Gemeinde, doch Abstimmungsbeschwerden blieben diesmal aus; dazu dürfte auch das relativ deutliche Ergebnis beigetragen haben. Die Kantone Jura und Bern unterzeichneten in der Folge eine Roadmap für die Verhandlungen über die Modalitäten des Kantonswechsels; demnach soll Moutier spätestens ab dem 1. Januar 2026 offiziell Teil des Kantons Jura sein.

Auch 2021 kam es in verschiedenen Kantonen zu **Gemeindefusionen**, beispielsweise in Tresa TI, Assens VD oder Seedorf UR. Zwei besonders prominente Fusionsprojekte standen indessen im Gegenwind: Das seit 2017 laufende Vorhaben einer Fusion der Stadt Freiburg mit den umliegenden Gemeinden wurde beerdigt, nachdem eine Konsultativabstimmung im September in sechs von neun potenziellen Fusionsgemeinden negativ ausgefallen war. Und von den Gemeinden um die Stadt Bern beschlossen 2021 auch Kehrsatz und Frauenkappelen den Ausstieg aus den Fusionsabklärungen, nachdem Bolligen und Bremgarten dies bereits früher getan hatten und Köniz gar nie eingestiegen war. Im Projekt verbleiben somit noch die Stadt Bern und Ostermundigen.

Die **Presse berichtete 2021 deutlich häufiger als in den drei Vorjahren über Fragen des Föderalismus**, wie die APS-Zeitungsanalyse (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang) zeigt. Dies ist zum einen auf das Thema der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen bei der Pandemiebekämpfung zurückzuführen, vor allem aber auch auf die Abstimmung in Moutier. Diese wurde insbesondere in jurassischen und bernischen Zeitungen sehr ausgiebig behandelt und ist für den klaren Spitzenwert an Zeitungsartikeln im März 2021 verantwortlich (vgl. Abbildung 1). Seit 2016 war der Föderalismus in der Presse denn auch nur einmal noch häufiger Thema als 2021 – nämlich im Jahr 2017, als in Moutier der erste Anlauf für eine Abstimmung über die Kantonszugehörigkeit stattfand.¹³

Jahresrückblick 2021: Rechtsordnung

Ordre juridique

RAPPORT
DATE: 31.12.2021
KARIN FRICK

Jahresrückblick 2021: Rechtsordnung

Das erste Halbjahr 2021 stand im Zeichen von **drei Volksabstimmungen**, die die öffentliche Debatte im Bereich der Rechtsordnung prägten. Am 7. März 2021 kamen die Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» und das E-ID-Gesetz zur Abstimmung. Am 13. Juni 2021 folgte das Referendum zum Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT). Die damit einhergehenden Abstimmungskampagnen waren in der Medienkonjunktur deutlich zu erkennen, wie die APS-Zeitungsanalyse zeigt: Das Thema Bürgerrechte, worunter das Verhüllungsverbot fällt, verzeichnete über das ganze Jahr gesehen den höchsten Anteil an Zeitungsartikeln zur Rechtsordnung (vgl. Abbildung 2 im Anhang) und dominierte die Medienberichterstattung im Bereich Rechtsordnung von Januar bis März (vgl. Abbildung 1). An zweiter Stelle lag im ersten Quartal das Thema Öffentlicher Dienst, dem die E-ID zuzuordnen ist. Von April bis Juni galt die meiste Beachtung dem Thema Innere Sicherheit, wo das PMT-Referendum angesiedelt ist.

Nach einem intensiven und vielschichtigen Abstimmungskampf, in dem viele Argumente gleichzeitig von der Pro- und der Contra-Seite verwendet wurden, nahm die Schweizer Stimmbevölkerung die vom Egerkinger Komitee lancierte Initiative «**Ja zum Verhüllungsverbot**» am 7. März 2021 mit 51.2 Prozent Ja-Stimmen an. Während das befürwortende Lager den Volksentscheid als klares Zeichen gegen den Islamismus in der Schweiz wertete, beklagte das unterlegene Lager einen unnötigen Eingriff in die Grundrechte von Musliminnen. Die für das Geschäft zuständige Bundesrätin Karin Keller-Sutter, die den Erfolg der Initiative trotz indirekten Gegenvorschlags nicht hatte abwenden können, legte viel Wert darauf zu betonen, das Resultat sei nicht als Votum gegen die Musliminnen und Muslime in der Schweiz zu verstehen. Die Vox-Analyse bestätigte denn auch, dass das Ja nicht nur von kulturellen, sondern ebenso von sicherheitspolitischen und feministischen Argumenten getragen wurde.

Am selben Tag erlitt Justizministerin Karin Keller-Sutter mit dem **Nein zur E-ID** auch beim zweiten Geschäft aus ihrem Zuständigkeitsbereich eine Niederlage. Die Schweizer Stimmbevölkerung versenkte das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste in der Referendumsabstimmung mit 64.4 Prozent Nein-Stimmen deutlich. Gemäss der Vox-Nachbefragung war es den Behörden nicht gelungen, das Misstrauen gegenüber den privaten Anbieterinnen und Anbietern der E-ID abzubauen, das die Abstimmungskampagne dominiert hatte. Die E-ID ist damit nicht grundsätzlich gescheitert, allerdings würde von der Stimmbevölkerung eine staatliche Lösung gewünscht.

In der dritten Volksabstimmung des Jahres im Bereich Rechtsordnung konnte die Justizministerin schliesslich einen Erfolg verbuchen. Eine klare Mehrheit von 56.6 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger hiess am 13. Juni 2021 das Bundesgesetz über **polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT)** an der Urne gut. Angesichts der wahrgenommenen Terrorgefahr überwog das Vertrauen in den Bundesrat und die Polizei letztlich die Bedenken bezüglich polizeilicher Willkür und Verlust der Rechtsstaatlichkeit, wovor das Referendumskomitee gewarnt hatte, so die Schlussfolgerung der Vox-Analyse. Der Staat erhält damit verschiedene präventiv-polizeiliche Mittel – von der Meldepflicht bis zum Hausarrest –, um terroristische Gefährderinnen und Gefährder zu kontrollieren.

In der zweiten Jahreshälfte zog das Thema Innere Konflikte und Krisen zunehmende Aufmerksamkeit auf sich, sodass es im September und Oktober im Bereich der Rechtsordnung das von den Medien meistbeachtete Thema war (vgl. Abbildung 1). Dafür verantwortlich waren hauptsächlich die **Demonstrationen gegen die Corona-Massnahmen**. Insbesondere im Herbst, als der Bundesrat die Zertifikatspflicht beschloss, intensivierten sich die Proteste. So fanden in der Bundesstadt wöchentliche Kundgebungen der Massnahmenkritikerszene statt. Nachdem es mehrmals zu Ausschreitungen gekommen war und die Stadt Bern die Kundgebungen nicht mehr bewilligte – was die Massnahmegegnerinnen und -gegner aber nicht davon abhielt, weiter zu demonstrieren –, wurde auch die Radikalisierung der Szene in den Medien debattiert. Im Vorfeld der Referendumsabstimmung über die zweite Revision des Covid-19-Gesetzes Ende November erhitzen sich die Gemüter weiter. Die aufgeladene

Stimmung gipfelte darin, dass aufgrund befürchteter Ausschreitungen am Abstimmungssonntag das Bundeshaus von der Polizei grossräumig abgeriegelt wurde. Eine weitere Eskalation blieb dann aber glücklicherweise aus.

Etwas abseits der Medienaufmerksamkeit widmete sich das Parlament 2021 mehreren umfangreichen Gesetzesrevisionen im **Strafrecht**. In der Frühjahrsession nahm der Nationalrat die **Revision der Strafprozessordnung** in Angriff, die der Ständerat in der Wintersession fortsetzte. Das Revisionsprojekt geht auf eine 2015 überwiesene Motion der RK-SR zurück, die den Bundesrat beauftragt hatte, die Strafprozessordnung auf ihre Praxistauglichkeit zu prüfen und allfällige Anpassungen vorzuschlagen. Nachdem die Räte die Bestimmungen zur Sicherheitshaft aufgrund ihrer Dringlichkeit ausgekoppelt und 2020 bereits verabschiedet hatten, begannen 2021 die Beratungen zum Hauptentwurf. Das zweite zentrale Gesetzgebungsprojekt im Strafrecht, die **Harmonisierung der Strafrahmen**, durchlief 2021 die Differenzbereinigung. Einer der Hauptstreitpunkte dieser Vorlage war, inwieweit die Strafen für Gewalt gegen Behörden und Beamte verschärft werden sollen. Zusammen mit der Revision des Sexualstrafrechts bildet die Strafrahmenharmonisierung die zweite Etappe einer umfassenden StGB-Revision, in der nach dem Allgemeinen Teil (abgeschlossen 2016) nun auch der Besondere Teil erneuert wird. Aufgrund des festgestellten Diskussionsbedarfs hatte das Parlament die Revision des Sexualstrafrechts in einen eigenen Entwurf ausgelagert, der Anfang 2021 in die Vernehmlassung gegeben wurde. Des Weiteren brachten die eidgenössischen Räte in der Wintersession 2021 die Änderung des DNA-Profil-Gesetzes zum Abschluss. Nach Inkrafttreten dürfen die Ermittlungsbehörden neu mittels sogenannter **Phänotypisierung** äusserliche Merkmale wie Haar-, Haut- und Augenfarbe oder das Alter der gesuchten Person aus DNA-Spuren bestimmen.¹⁴

Rétrospective annuelle 2021: Problèmes politiques fondamentaux

Problèmes politiques fondamentaux

Rétrospective annuelle 2021: Problèmes politiques fondamentaux

Encore agitée par la pandémie de Covid-19, l'année 2021 s'est caractérisée par un climat politique mouvementé. Mis à part les tensions liées à la crise sanitaire, le clivage entre villes et campagne s'est également retrouvé sur le devant de la scène. Divers événements, tels que le championnat d'Europe de football, la fête nationale ou les jeux olympiques, ont mis du baume au cœur de la population et ont contribué à renforcer la cohésion nationale. Au niveau parlementaire, peu d'objets concernant les problèmes politiques fondamentaux se sont retrouvés à l'agenda de l'Assemblée fédérale.

Au début de l'année 2021, le conseiller fédéral Alain Berset revenait sur la résilience dont a fait preuve la population suisse en 2020 face à la pandémie. Il constatait néanmoins que la vague de solidarité du début s'était essouffée lors de la deuxième vague, à l'automne 2020. Cette tendance s'est confirmée au cours de l'année 2021. Alors que les restrictions perduraient durant l'hiver, l'arrivée du vaccin donnait des **signes d'espoir d'un retour à la normale**, qui se faisait cependant attendre. Au printemps 2021, la population manifestait son ras-le-bol à plusieurs reprises. C'est en particulier **la jeunesse qui souffrait de la situation**, comme le démontrait une étude effectuée durant le confinement. Dans ce contexte d'incertitudes, certain.e.s politicien.ne.s s'exprimaient avec véhémence à l'encontre de la politique du Conseil fédéral. Pour être précis, l'UDC se positionnait en défenseur d'une partie de la population réfractaire aux mesures sanitaires. La mise en place du certificat sanitaire augmentait les tensions d'un cran, créant selon ses opposant.e.s des disparités entre les personnes vaccinées et celles qui ne l'étaient pas.

Evoquée à maintes reprises par la presse, la **dégradation du climat politique** s'est traduite par une **augmentation des menaces à l'encontre du personnel politique**. Comme le montrent les chiffres de Fedpol pour l'année 2020, une augmentation des messages «litigieux» adressés aux parlementaires fédéraux a été constatée. D'autres thèmes que la pandémie ont attisé des tensions: les deux initiatives anti-pesticide, soumises à votation en juin, ont suscité des débats houleux. Plutôt bien accueillis dans les villes, celles-ci ont été largement refusées dans les campagnes. La forte mobilisation

du monde rural à cette occasion a également entraîné le refus de la loi sur le CO2. Voyant là un potentiel d'électeurs et électrices en vue des prochaines élections fédérales, l'**UDC** a profité de la fête nationale pour déployer sa **stratégie d'opposition** entre les villes et les campagnes. Traitant les villes rose-vertes de «parasites», le président du parti agrarien Marco Chiesa a jeté de l'huile sur le feu, insistant ainsi sur un clivage apparu à l'occasion de plusieurs votations ces dernières années.

Dans un registre plus fédérateur, le 1er août a été placé sous le sceau des **50 ans du droit de vote des femmes**, introduit en 1971. Pour commémorer cet anniversaire, plus de 500 femmes en provenance de toute la Suisse se sont réunies sur la prairie du Grütli le premier août. En présence des conseillères fédérales Simonetta Sommaruga et Viola Amherd, l'occupation de ce bastion historiquement masculin par une audience presque exclusivement féminine a représenté un symbole fort. La Suisse s'apprête à fêter un autre anniversaire en 2023, année qui marquera les **175 ans de l'adoption de la première Constitution fédérale**, en 1848. Dans cette optique, les députés Beat Flach (pvl, AG) et Hans Stöckli (ps, BE) ont demandé dans une motion aux Services du Parlement d'organiser des festivités. En outre, des motions demandant la **création d'un lieu de commémoration officiel des victimes du national-socialisme** en Suisse ont été acceptées par les chambres fédérales. Ces motions de Daniel Jositsch (ps, ZH) et Alfred Heer (udc, ZH) s'inscrivaient dans les traces de nombreux objets parlementaires exprimant la même volonté mais n'ayant jamais aboutis.

Si des divisions sont apparues au sein de la population, plusieurs **événements**, notamment **sportifs**, ont permis de retrouver un **sentiment d'unité nationale**. Largement relayée par les médias, la performance historique de l'équipe nationale suisse de football lors du championnat d'Europe a déclenché la ferveur des supporters et supportrices. L'autre événement sportif phare de l'été, à savoir les jeux olympiques de Tokyo, a notamment été le théâtre d'un triplé des suissesses lors de l'épreuve de VTT. Alors que ce sport a connu un succès grandissant avec la pandémie, la presse n'a pas manqué de rappeler les raisons qui font de la Suisse la nation du VTT.

Vue de l'étranger, la Suisse est perçue de manière positive, indique Présence Suisse dans son rapport pour l'année 2020. En prenant la huitième place du Nation Brands Index, la Suisse est le premier pays de taille moyenne de ce classement. Comme les années précédentes, le pays occupe les premières positions de plusieurs **rankings**. En effet, le Global Wealth Report 2021 désigne la Suisse en tant que pays avec la richesse moyenne par adulte la plus élevée, alors qu'elle serait le troisième pays le plus heureux du monde selon le World Happiness Report 2021.

En 2021, la thématique des problèmes politiques fondamentaux s'est frayée une place significative dans l'**espace médiatique**. En effet, plus de 2 pour cent des articles de presse étaient consacrés à ce thème, alors que ce taux naviguait autour de 1.5 pour cent les années précédentes. Avec les nombreuses coupures de presse relatant la performance de la Suisse à l'Euro ainsi que l'approche de la fête nationale, le mois de juillet a connu la plus forte part des articles consacrés à ce chapitre (presque 4%; cf. figure 1 sur l'évolution des médias 2021 en annexe).¹⁵

Jahresrückblick 2021: Energie

Energie

Jahresrückblick 2021: Energie

Die Schweizer Energiepolitik im Jahr 2021 war zum einen geprägt von zwei grossen Geschäften – eines zur längerfristigen Förderung und zum Umbau der Energieversorgung und eines zu zwischenzeitlichen Übergangslösungen, um kurzfristig das Auslaufen bestehender Energiefördermassnahmen zu verhindern. Zum anderen stand in den Medien in erster Linie die Frage im Fokus, wie die Schweiz künftig – insbesondere auch ohne Stromabkommen mit der EU – eine Strommangellage während den Wintermonaten verhindern kann. Insgesamt interessierte sich die Presse im Jahr 2021 gemäss der APS-Zeitungsanalyse 2021 ähnlich stark für Energiepolitik wie in den Jahren 2018 und 2019 – einzig im Vorjahr hatte es Corona-bedingt einen deutlichen Einbruch in der Berichterstattung zu Energiefragen gegeben (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang).

Ein wichtiges Ereignis, das den Schweizer Energiemarkt im Jahr 2021 durchschüttelte, war der Abbruch der Verhandlungen über ein Rahmenabkommen mit der EU. Diese Absage an Brüssel vonseiten des Bundesrates Ende Mai hatte direkt zur Folge, dass das **sektorielle Abkommen im Strombereich** ebenfalls vorläufig auf Eis gelegt wurde. Von einem bilateralen Stromabkommen erhofften sich beide Seiten eine verbesserte Zusammenarbeit im internationalen Stromhandel und eine Verbesserung der Stromversorgungssicherheit. Vornehmlich in den Medien wurde darüber diskutiert, wie die Schweiz ohne Abkommen mit der EU die Stromversorgung sicherstellen kann. Das Ausmass dieser Diskussionen verdeutlichte auch die APS-Zeitungsanalyse 2021, die im Sommer einen deutlichen Anstieg der medialen Berichterstattung über Energiefragen feststellte (vgl. Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang).

Einen Coup bei der Frage nach der Stromversorgungssicherheit landete Bundesrat Guy Parmelin im Herbst mit einer Videobotschaft an Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft. Im Video warnte der Wirtschaftsminister davor, dass die Schweiz schon in wenigen Jahren mit einer **Strommangellage** rechnen müsse. So würden Stromlieferungen aus der EU in die Schweiz ab 2025 zurückgehen, da die Union ab dann vorschreibt, dass 70 Prozent des grenzüberschreitenden Stromhandels innerhalb des EU-Strombinnenmarktes – dem die Schweiz ohne Stromabkommen nicht angehört – stattfinden muss. Guy Parmelin forderte die Schweizer Unternehmen deshalb auf, sich Konzepte zur kurzfristigen Reduktion von stromintensiven Produktionen zu überlegen, um einen Zusammenbruch des Stromnetzes zu verhindern. Die Frage einer allfälligen Stromknappheit war zwar nicht neu, dennoch griffen die Medien dieses Thema erneut stark auf – wie auch ein Blick auf die APS-Zeitungsanalyse verdeutlicht – und spekulierten, ob allenfalls in wenigen Jahren schon einzelne Trams und Züge im Winter nicht mehr würden fahren können, sollte die Nachfrage das Angebot an Strom in der Schweiz übersteigen. Die warnenden Worte vor einer Strommangellage veranlassten Skeptikerinnen und Skeptiker der Energiewende gar dazu, die Energiestrategie 2050 für gescheitert zu erklären. Zudem kursierten verschiedenste Ideen, wie der heiklen Lage begegnet werden sollte. Während beispielsweise die ECom erneut die Idee von Gaskombikraftwerken in die Debatte einbrachte, die bei Strommangellagen kurzfristig einspringen und die nötige Strommenge ins Netz einspeisen könnten, stellten insbesondere Vertreterinnen und Vertreter der SVP die Forderung nach einem Neubau oder zumindest dem langfristigen Weiterbetrieb der Schweizer AKWs in den Raum.

Energieministerin Simonetta Sommaruga hatte dem Parlament bereits im Sommer die Botschaft für das **Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien** vorgelegt und gab damit den Fahrplan und den Lösungsansatz des Bundesrates für den Stromsektor bekannt. Nach Ansinnen der Energieministerin soll der Ausbau von erneuerbaren Energien – und damit die inländischen Kapazitäten – stark gefördert und gleichzeitig eine Stromreserve für den Winter geschaffen werden, damit die Schweiz ihre Stromversorgung zukünftig verstärkt eigenständig gewährleisten kann. Gleichzeitig wollte die Energieministerin eine seit Jahren im Raum stehende Forderung nach einer vollständigen **Liberalisierung des Schweizer Strommarktes** in das Gesetzespaket aufnehmen. Dieses System ist in der EU seit Jahren Realität und bildet unter anderem eine Voraussetzung vonseiten der Union für den Abschluss eines sektoriellen Stromabkommens mit der Schweiz.

Obwohl das Parlament die Pläne der Energieministerin zur Kenntnis genommen hatte, wollte es im Hinblick auf die lange Planungszeit kein Risiko eingehen und bereits eine **Übergangslösung** schaffen, um Ende 2022 ein Auslaufen einiger im ersten Energiepaket der Energiestrategie 2050 festgelegten Energieförderungsmaßnahmen zu verhindern. Im Rahmen einer parlamentarischen Initiative stellte das Parlament deshalb in der Herbstsession im Eiltempo bereits Weichen für die zukünftige Energiepolitik, obwohl die Vorlage ursprünglich nur als Übergangslösung angedacht gewesen war. Demnach soll für Sonnen-, Wind-, Geothermie- und Wasserkraftanlagen eine Förderung mittels Investitionsbeiträgen von bis zu 60 Prozent der Kosten eingeführt werden, wodurch die bisher vorherrschende Praxis von Einspeisevergütungen durch Einmalvergütungen ersetzt wird. Zudem verlängerte das Parlament die Marktprämie bei bestehenden Grosswasserkraftanlagen sowie den maximalen Wasserzins bis Ende 2030.

In verschiedenen kleineren Geschäften machte das eidgenössische Parlament zudem Schritte in Richtung einer **Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien**. Vor allem der Nationalrat setzte Zeichen für einen Wandel in der Energiepolitik, indem er beispielsweise als Erstrat stillschweigend ein vereinfachtes Verfahren bei der Erstellung von Fotovoltaikanlagen in Industriegebieten befürwortete oder den Ausbau der Fotovoltaik auf den Dächern von Immobilien des Bundes

vorantreiben wollte. Ein angenommenes Postulat soll zudem das Potenzial von Fotovoltaikanlagen auf Gebäuden der Schweizer Armee eruieren. Stillschweigend passierte auch eine steuerpolitische Regelung die beiden Räte, sodass nachträgliche, energetisch sinnvolle Investitionen bei Neubauten zukünftig schon nach wenigen Jahren steuerlich abzugsfähig werden. Gleichzeitig wollte der Nationalrat sicherstellen, dass die bestehenden Stromnetze möglichst effizient genutzt werden und teure Kapazitätsausbauten aufgrund dezentraler, erneuerbarer Energieproduktionsstätten verhindert werden, indem mit flexibleren Preisen die Nutzung besser geglättet werden kann.

An ein heisses Eisen wagte sich schliesslich die UREK-NR im August 2021: Sie befürwortete eine parlamentarische Initiative, mit der die **nationalen Nutzungsinteressen** bei einem Projekt zum Ausbau der erneuerbaren Energien zukünftig gegenüber anderen Interessen, wie beispielsweise dem Schutz der Umwelt, als vorrangig erachtet werden sollen. Diese Frage hatte bereits in verschiedensten Beratungen zu hitzigen Diskussionen geführt – die parlamentarische Beratung zur Initiative stand bis Ende 2021 jedoch noch aus. In eine ähnliche Richtung zielte eine Motion, welche den Prozess der Interessenabwägung zeitlich verkürzen möchte, damit der Ausbau der erneuerbaren Energien von nationalem Interesse rascher vorstatten geht – dieses Anliegen hiess der Nationalrat gut.¹⁶

Jahresrückblick 2021: Soziale Gruppen

Groupes sociaux

Jahresrückblick 2021: Soziale Gruppen

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

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

Nachdem im Vorjahr der zweiwöchige Vaterschaftsurlaub in einer Volksabstimmung angenommen worden war, gingen die politischen Diskussionen rund um die Ausdehnung von **Urlaubsmöglichkeiten für Eltern** 2021 weiter. Eine Standesinitiative aus dem Kanton Jura und eine parlamentarische Initiative mit diesem Ziel stiessen im Parlament indes auf wenig Gehör. Der Nationalrat verabschiedete jedoch ein Kommissionspostulat, das die volkswirtschaftlichen Auswirkungen einer Elternzeit

aufzeigen soll. In den Räten setzte sich zudem mit Annahme einer Vorlage zum **Adoptionsurlaub** eine langjährige Forderung in der Minimalvariante durch: Eltern, die ein Kind unter vier Jahren adoptieren, haben künftig Anrecht auf einen zweiwöchigen Urlaub.

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

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

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

Dieses fehlende Interesse der Medien ist ob der umstrittenen Gesetzesänderungen des Parlaments im Bereich **Asylpolitik**, welche die Grundrechte der Asylsuchenden einschränkten, bemerkenswert. So können Schweizer Behörden künftig mobile Geräte der Asylsuchenden verwenden, um beim Fehlen von Ausweispapieren Rückschlüsse auf die Identität einer Person zu gewinnen. Dieser Beschluss provozierte eine negative Reaktion des UNHCR. Zudem schuf das Parlament ein Reiseverbot für vorläufig aufgenommene Personen und entschied, dass Personen in Ausschaffungshaft zum Wegweisungsvollzug zur Durchführung eines Covid-19-Tests gezwungen werden können. Unterschiedliche Ansichten vertraten die beiden Räte in Bezug auf **junge Asylbewerbende**. So lehnte es der Ständerat ab, die Administrativhaft für Minderjährige abzuschaffen, nachdem sich der Nationalrat für diese Forderung im Vorjahr noch offen gezeigt hatte. Ebenso setzte sich der Nationalrat im Berichtsjahr durch Unterstützung einer Motion dafür ein, dass Personen mit abgewiesenem Asylentscheid ihre berufliche Ausbildung beenden dürfen, während sich der Ständerat nach der Beratung einer anderen Motion gegen diese Möglichkeit aussprach. Schliesslich wollte der Ständerat den Familiennachzug von Schutzbedürftigen erschweren, wogegen sich der Nationalrat aber erfolgreich sträubte. Im Sammelstadium scheiterte überdies eine Volksinitiative des ehemaligen Nationalrats Luzi Stamm, gemäss welcher Asylbewerbende in der Schweiz nur noch mit Sachleistungen hätten unterstützt werden sollen: Seine Volksinitiative «Hilfe vor Ort im Asylbereich», die in erster Linie Flüchtlingen primär in der Nähe der Krisengebiete und nicht in der Schweiz helfen wollte, scheiterte an den direktdemokratischen Hürden.¹⁷

Jahresrückblick 2021: Kultur, Sprache, Kirchen

Culture, langues, églises

RAPPORT
DATE: 31.12.2021
SARAH KUHN

Jahresrückblick 2021: Kultur, Sprache, Kirchen

2021 bestätigte den Trend der letzten beiden Jahre – so zeigte die APS-Zeitungsanalyse eine rückläufige Berichterstattung rund um die Themen Kultur, Sprache oder religiöse Fragen auf (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang). Diesbezüglich brachte das Jahr gar einen neuen Tiefstwert seit 2016, wobei insbesondere Fragen im Zusammenhang mit den Religionen deutlich an medialer Präsenz eingebüsst hatten.

Wie auch im Jahr zuvor war die Kulturpolitik geprägt von der weltweiten Covid-19-Pandemie. Deren **Auswirkungen auf den Kultursektor** verdeutlichten etwa erste Zahlen des BFS im Rahmen der Kulturwirtschaftsstatistik für das Jahr 2020: Im Vergleich zu 2019 war die Beschäftigung im Kulturbereich um markante 5 Prozentpunkte gesunken, was in absoluten Zahlen 14'000 Erwerbspersonen entsprach. Vom Rückgang betroffen waren insbesondere Frauen, Personen mit einem Teilzeitpensum oder all jene, die zuvor weniger als 1 Jahr engagiert gewesen waren. Auch im Vergleich zur Gesamtwirtschaft war der starke Rückgang an Beschäftigten im Kulturbereich beträchtlich. Entsprechend kam es im Parlament zu diversen Vorstössen, mit denen auf die prekäre Situation der Kulturschaffenden reagiert werden sollte. Zwei Vorstösse, welche im Zuge der Pandemie verstärkte Unterstützungsmassnahmen für Freischaffende in Theater und Film und für Buchhandlungen verlangten, fanden im Parlament jedoch keinen Anklang. Hingegen waren sich die Räte darüber einig, dass die soziale Sicherheit der Kulturschaffenden auch unabhängig von der Pandemie verbessert werden müsse.

Neben diesen explizit auf die Pandemie zurückzuführenden Vorstössen bearbeitete das Parlament 2021 **drei grosse Geschäfte im Kulturbereich**. So fand die Beratung der Kulturbotschaft für die Jahre 2021-2024 nach langwierigen Diskussionen über das Filmförderungsgesetz durch Annahme des entsprechenden Entwurfs ein Ende. Eine parlamentarische Initiative zur Stärkung des Schweizer Stiftungsstandorts kam hingegen auch nach fast 5-jährigen Diskussionen noch zu keinem Abschluss. Zudem wurde der Entwurf des Bundesrats zum neuen Bundesgesetz über den Jugendschutz bei Filmen und Videospielen beraten, mit dem unter anderem die Angleichung an eine geltende EU-Richtlinie angestrebt wird. Der Nationalrat beschäftigte sich in der Frühlings- und Sommersession mit dem Geschäft, der Ständerat wird sich wohl in der Frühlingssession 2022 damit auseinandersetzen.

Wie so oft prägte der Islam die Debatte in der Religionspolitik. Dieses Jahr lag das Augenmerk vermehrt auf der **Rolle von Imamen** und auf deren Einfluss auf die Gesellschaft. Die SiK-SR verlangte im März 2021 in einem Postulat, dass die Vorteile eines Bewilligungsverfahrens für Imame, ein Imam-Register sowie ein Finanzierungsverbot für Moscheen aus dem Ausland geprüft werden. Die Kommission bezweckte damit eine bessere Kontrolle von Personen, die im Rahmen ihrer religiösen Reden «terroristisches oder gewalttätig-extremistisches Gedankengut verbreiten». Ein im August 2021 vom Bundesrat publizierter Bericht über Professionalisierungsmöglichkeiten von islamischen religiösen Betreuungspersonen zeigte jedoch auf, dass der Einfluss von Imamen in Bezug auf Radikalisierungstendenzen in der Öffentlichkeit überschätzt wird. Basierend auf diesen Erkenntnissen legte der Bundesrat sodann zwölf Handlungsfelder fest, wobei insbesondere die Einbindung von öffentlich-rechtlich anerkannten Religionsgemeinschaften in die Seelsorge diverser öffentlicher Institutionen, wie etwa Militär, Spitälern oder Asylzentren, als zentrale Massnahme definiert wurde. Diese soll dazu beitragen, dass islamische Betreuungspersonen besser in die Gesellschaft integriert werden und indirekt eine Professionalisierung erreicht wird.

Ein weiteres umstrittenes Thema stellte nach wie vor die **politische Beteiligung der Schweizer Kirchen im Rahmen von Abstimmungskämpfen** dar. So zog die nie zuvor dagewesene Beteiligung der Kirchen am im Vorjahr geführten Abstimmungskampf zur Konzernverantwortungsinitiative Groll nach sich. Die Jungfreisinnigen hatten Stimmrechtsbeschwerden beim Bundesgericht eingereicht, womit sie eine Klärung der Rolle der Kirchen bei Abstimmungen in Form eines Leiturteils erreichen wollten. Gemäss den Medien stufte auch die Bundeskanzlei in einer Stellungnahme an das

Bundesgericht das Verhalten der Landeskirchen als «zumindest grenzwertig» ein und erachtete ein Gerichtsurteil diesbezüglich als angezeigt. Das Bundesgericht schrieb die Beschwerde jedoch als gegenstandslos ab, da das Einbringen der Kirche der Initiative nicht zum Erfolg verholfen habe, wodurch das nötige aktuelle Interesse nicht gegeben sei. Diese hitzig geführte politische Debatte widerspiegelte sich auch in der Anzahl an Zeitungsartikeln mit kirchlichem oder religiösem Bezug – Anfang Jahr, auf dem Höhepunkt der entsprechenden Diskussionen – wurde häufiger über das Thema «Kirchen» berichtet als im Rest des Jahres. Gering blieb hingegen das Medienecho, als die beiden grossen Landeskirchen vor der Abstimmung zur «Ehe für alle» ihre Positionen publik machten, zumal sie sich nicht aktiv am Abstimmungskampf beteiligten.

Die **Sprachpolitik** fand ebenso wie in den letzten Jahren keine grosse mediale Resonanz, legte im Vergleich zum Vorjahr aber leicht zu (vgl. Abbildung 2). Dies ist wohl auf die verstärkt geführte Debatte über eine gendergerechte Sprache zurückzuführen. So startete das Jahr mit einer gesellschaftlichen Debatte über den Entscheid des Dudens, das generische Maskulin aus seinem Nachschlagewerk zu verbannen. Im Sommer kam es zu einer zweiten Runde mit einer breiten Diskussion über das sogenannte Gendersternchen, nachdem die Bundeskanzlei dessen Gebrauch in Bundesdokumenten explizit untersagt hatte.¹⁸

Jahresrückblick 2021: Bildung und Forschung

Enseignement et recherche

Jahresrückblick 2021: Bildung und Forschung

Im Kapitel Bildung und Forschung kam es im Berichtsjahr in verschiedenen Bereichen zu wichtigen Entwicklungen. Medial und politisch am meisten Aufmerksamkeit erregte aber wohl die Nicht-Assoziierung der Schweiz an das Forschungsrahmenprogramm Horizon Europe 2021-2027 aufgrund des Abbruchs der Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen mit der EU. Mitte Juli 2021 gab das SBFI bekannt, dass die Schweiz bei Horizon Europe bis auf Weiteres als nicht-assoziierter Drittstaat behandelt wird, was bedeutet, dass eine Beteiligung für Schweizer Forschende nur noch in beschränktem Ausmass möglich ist. Dies rief bei den Schweizer Hochschulen Unmut hervor; zahlreiche Akteure befürchteten einen grossen Schaden für den Forschungsstandort Schweiz. Bis zur weiterhin angestrebten Assoziierung sollten Projekte aus der Schweiz über den bereits im Vorjahr gutgeheissenen Kredit durch das SBFI und weitere Übergangsmassnahmen mittels Nachmeldung zum Voranschlag 2022 finanziert werden. Die APK-NR beantragte unterdessen ihrem Rat, in der Budgetdebatte die mittlerweile freigegebene zweite Kohäsionsmilliarde unter der Bedingung der Vollasoziiierung an Horizon Europe zu verdoppeln, was der Nationalrat jedoch ablehnte. Auch im Bereich des Austauschprogramms Erasmus plus versuchte die APK-NR eine Entwicklung in Gang zu setzen, indem sie den Bundesrat dazu aufforderte, bis Ende 2021 eine Finanzierungsbotschaft zur Teilnahme an Erasmus plus vorzulegen. Die Motion fand schliesslich aufgrund der knappen Frist, die zur Erarbeitung der Botschaft gesetzt worden war, keine Zustimmung. Der Bundesrat sprach sich zwar ebenfalls für die Teilnahme an diesem Programm aus, wies aber darauf hin, dass die EU – wie auch bei Horizon – noch keine Bereitschaft gezeigt habe, die Schweiz an dieses Programm zu assoziieren.

Im Themenbereich der **frühen Kindheit** erschien im Februar 2021 der ausführliche Bericht «Politik der frühen Kindheit. Auslegeordnung und Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene» in Erfüllung eines Postulates Gugger (evp, ZH) und eines Postulates der WBK-NR. Der Bundesrat erläuterte darin, dass er die Politik der frühen Kindheit als gesellschaftlich äusserst relevant erachte. Da dieser Politikbereich jedoch vor allem in der Hand der Kantone und Gemeinden liege, habe er hier nur beschränkte Handlungsvollmachten. Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene sah der Bericht aber unter anderem beim Zugang, der Qualität sowie der unterstützenden Finanzierung der Angebote im Bereich der frühen Kindheit. So bestehe etwa die Möglichkeit, dass Kindern mit Migrationshintergrund der Zugang zu Förderangeboten erleichtert werde oder dass Projekte für die Förderung der Chancengleichheit von Kindern mit Behinderungen finanziell unterstützt werden könnten. Dieser Postulatsbericht veranlasste wiederum die WBK-NR, eine parlamentarische Initiative einzureichen, um das Impulsprogramm für die Schaffung von Betreuungsplätzen in familienergänzenden

Strukturen von einer zeitlich befristeten in eine stetige Lösung zu überführen. Beide Kommissionen gaben der Initiative im Berichtsjahr Folge.

Das auch im Jahr 2021 quasi alle Bereiche des politischen und gesellschaftlichen Lebens beeinflussende **Coronavirus** führte im Sommer 2021 zu einem Peak der medialen Berichterstattung im Bereich der Grundschulen und Gymnasien (vgl. Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang). Der Start des neuen Schuljahres gab Anlass zu etlichen Zeitungsberichten über das Maskentragen, das Testen und über weitere Massnahmen wie etwa die Anbringung von CO₂-Messgeräten und Luftfiltern.

Im Bereich der Berufsbildung gab ein **Reformprojekt zur KV-Ausbildung**, also zur von den schweizweit am meisten Personen ergriffenen beruflichen Grundbildung, zu reden. Anfang 2021 leitete das SBFI eine Anhörung zum Reformvorhaben in die Wege. Ziele der Reform waren der Aufbau von Handlungskompetenzen, die Vermittlung von fundiertem Grundlagenwissen, die Durchlässigkeit innerhalb der verschiedenen kaufmännischen Abschlüsse, ein neues Fremdsprachenkonzept sowie ein Gesamtkonzept für die lehrbegleitende Berufsmaturität. Bei den Anhörungsteilnehmenden stiessen einige dieser Punkte auf Kritik, namentlich das geplante Vermitteln von Fachwissen in Handlungskompetenzen, die vorgesehene Streichung einer zweiten Fremdsprache sowie der als zu sportlich angesehene Fahrplan der Reform. Nach Vorliegen der Anhörungsergebnisse reichten die beiden WBK daraufhin je eine gleichlautende Motion ein, in welcher sie die Verschiebung der Inkraftsetzung der Reform auf 2023 forderten. Zum selben Schluss gelangte das SBFI nach Rücksprache mit den Verbundpartnern. Darüber hinaus lenkte es in der Fremdsprachen-Frage ein, womit KV-Lernende auch weiterhin in zwei Fremdsprachen unterrichtet werden sollen. Hingegen hielt das SBFI daran fest, Fachwissen zukünftig in Handlungskompetenzen zu vermitteln; dies sei in der Berufsbildung mittlerweile Standard.

Im Berichtsjahr gab es zudem beim übergeordneten Thema der **Gleichstellung von Frau und Mann** im Schul- und Hochschulbereich drei Entwicklungen zu verzeichnen. Im März verabschiedete der ETH-Rat seine neue Gender Strategie für die Jahre 2021–2024, welche das Ziel verfolgte, den Frauenanteil in Lehre und Forschung, vor allem in den Führungspositionen, weiter zu steigern. Zu den Schwerpunkten der Strategie gehörten etwa die Aufdeckung und das Verhindern von Diskriminierung, Mobbing, Drohungen, Gewalt und sexueller Belästigung. Eine vom Nationalrat gutgeheissene Motion der WBK-NR für die Lancierung einer Sensibilisierungskampagne gegen ebendiese Belästigungen im ETH-Bereich wurde vom Ständerat hingegen abgelehnt. Schliesslich wurde ein Postulat der FDP.Liberalen-Fraktion zur Gleichstellung in der Berufsbildung angenommen. Dieses forderte den Bundesrat auf zu prüfen, ob in Ausbildungsprogrammen zu typischen Frauenberufen gleich viel Wert auf die Vermittlung unternehmerischer Kompetenzen gelegt wird wie in denjenigen für typische Männerberufe.¹⁹

Jahresrückblick 2021: Covid-19-Pandemie

Epidémies

Jahresrückblick 2021: Covid-19-Pandemie

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

Die seit Jahresbeginn verfügbare **Covid-19-Impfung** stellte Bund und Kantone vor viele praktische Probleme und logistische Herausforderungen. So kam es zu grossen

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

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

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

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

Unmittelbar nach der Juni-Abstimmung über das Covid-19-Gesetz ergriffen die «Freunde der Verfassung» zusammen mit anderen Organisationen auch das **Referendum gegen die zweite Revision des Covid-19-Gesetzes vom März 2021**, über

das am 28. November 2021 abgestimmt wurde. In diesem zweiten Referendum ging es den Gegnerinnen und Gegnern neben allgemeineren Punkten in erster Linie um die Covid-19-Zertifikate. Weil der nichtgeimpfte Teil der Gesellschaft nur nach einem vorgängigen negativen Covid-19-Test am gesellschaftlichen Leben teilnehmen könne – in der Zwischenzeit waren zum Beispiel Restaurantbesuche nur noch mit gültigem Zertifikat möglich –, führe diese Massnahme zu einer Spaltung der Gesellschaft und zu einer Diskriminierung der Ungeimpften, argumentierten die Gegnerinnen und Gegner. Zusätzliche Virulenz erhielt dieses Argument, als der Bundesrat im September entschied, die Covid-19-Tests für Personen ohne Symptome zukünftig kostenpflichtig zu machen.

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

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

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

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

Restaurants oder Kinos neu die 2G-Regel in Kraft – Zutritt erhielten also nur noch Geimpfte oder Genesene – und verhängte erneut eine Homeoffice-Pflicht.²⁰

Jahresrückblick 2021: Verbände

Associations

Jahresrückblick 2021: Verbände

RAPPORT
DATE: 31.12.2021
HANS-PETER SCHAUB

2021 wurde die Verbandslandschaft in der Schweiz wie schon im Vorjahr wesentlich durch das Coronavirus und die Massnahmen zu dessen Bekämpfung geprägt. So versuchten die Dachverbände der Arbeitgebenden und der Gewerkschaften wie auch zahlreiche Branchenverbände wiederholt mit Positionsbezügen auf die Pandemiepolitik der Behörden Einfluss zu nehmen. Während in der Unterstützung für Hilfgelder und Kurzarbeit im Grossen und Ganzen Einigkeit zwischen Gewerkschaften und Verbänden der Arbeitgebenden aus verschiedenen Branchen herrschte, traten bei anderen Massnahmen deutliche Interessengegensätze zutage. Besonders stark profilierte sich in der Öffentlichkeit **GastroSuisse** mit seinem Präsidenten Casimir Platzer, der sich im Frühjahr immer wieder mit markigen Worten gegen die Schliessung der Innenräume von Gastbetrieben und im Herbst gegen die Zertifikatspflicht in Restaurants äusserte. Diese Forderungen brachten Platzer nicht nur mit manchen Gegenstimmen aus den eigenen Reihen in Konflikt, sondern auch mit **Economiesuisse** und dem Schweizer **Arbeitgeberverband** (SAV): Die beiden Dachverbände befürworteten die Zertifikatspflicht, forderten aber vom Bundesrat verbindliche Aussagen darüber, ab welchen Impfquoten er welche Lockerungsschritte ausrufen werde. Der **Gewerbeverband** (SGV) gab wie der SAV und Economiesuisse bei beiden Abstimmungen über das Covid-19-Gesetz die Ja-Parole heraus, markierte aber ansonsten grössere Distanz zu den Massnahmen des Bundes.

Auch die Gewerkschafts-Dachverbände **SGB** und **Travail.Suisse** unterstützten die beiden Covid-Vorlagen. Darüber hinaus wiesen die Gewerkschaften immer wieder auf die zentrale Bedeutung der Kurzarbeit, des Erwerbsersatzes und der Unterstützungsgelder für betroffene Unternehmen hin, um die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Pandemie zu begrenzen. Mit der Argumentation, dass ein vorsichtiger Weg letztlich schneller aus der Krise führe, mahnten SGB und Travail.Suisse bei Diskussionen über Massnahmenlockerungen meist zu behutsamen Schritten. Zu ihren Hauptforderungen zählten im Weiteren die Umsetzung und Kontrolle von Schutzkonzepten am Arbeitsplatz sowie die Sicherstellung der Fürsorgepflicht der Arbeitgebenden auch im Homeoffice.

Eine strikte oder sogar absolute Beachtung individueller Freiheitsrechte und ein verhältnismässiges Vorgehen des Staats gehörten zu den Hauptforderungen mehrerer politischer **Gruppierungen, die im Zuge der Proteste gegen die Covid-19-Massnahmen entstanden** und in der öffentlichen Debatte teilweise starke Beachtung fanden. Zu den prominentesten dieser neuen Organisationen zählten die «Freunde der Verfassung», die im Herbst 2021 bereits über 12'000 Mitglieder zählten und die gleich bei mehreren Referenden und Initiativen eine bemerkenswerte Fähigkeit zum Sammeln von Unterschriften an den Tag legten. Weitere Organisationen, die sich zu Sprachrohren der Covid-Protestbewegung entwickelten, waren die an die jüngere Generation gerichtete Gruppierung «Mass-voll!», das «Aktionsbündnis Urkantone für eine vernünftige Corona-Politik» sowie die «Freiheitstrychler». Auch wenn es zwischen diesen Organisationen bisweilen Differenzen über Inhalte und Stil gab, waren sie in ihrer Opposition gegen das Covid-19-Gesetz und gegen dessen zweite Revision geeint; sie unterlagen indessen in beiden Volksabstimmungen klar.

Aber auch unabhängig von der Pandemie machten Verbände und Organisationen im Jahr 2021 von sich reden, so beispielsweise die **Operation Libero**, die sich gleich zu Beginn des Jahres mit einem medienwirksamen Crowdfunding erfolgreich aus einem Engpass bei der Finanzierung ihrer Fixkosten befreite, im Oktober mit Sanija Ameti eine profilierte neue Co-Präsidentin präsentierte und kurz darauf zusammen mit den Grünen eine Volksinitiative für eine engere Zusammenarbeit der Schweiz mit der EU ankündigte.

Eher gegen den eigenen Willen geriet im Herbst die **Gewerkschaft Unia** in die Schlagzeilen, weil der beträchtliche Umfang ihres Vermögens bekannt wurde. Die Unia musste sich in der Folge gegen verschiedene Kritikpunkte verteidigen. Die Diskussion

befeuerte aber auch übergeordnete Debatten, die bereits davor am Laufen gewesen waren, namentlich jene um eine angemessene Transparenz in der Politikfinanzierung und jene um eine korrekte Abgeltung der Sozialpartner für ihre quasistaatlichen Aufgaben bei der Kontrolle der Einhaltung allgemeinverbindlicher Gesamtarbeitsverträge.

Auf der Seite der **Arbeitgeber-Dachverbände** bekannten sich Economiesuisse, der SGV und der SAV 2021 zum Ziel, in Zukunft eine stärkere und harmonischere Zusammenarbeit zugunsten der gemeinsamen Interessen zu pflegen. Das Bekenntnis ist als Neuanlauf zu werten, nachdem in den Vorjahren – etwa vor der Abstimmung zur Konzernverantwortungsinitiative Ende 2020 – beträchtliche Spannungen zwischen SGV und Economiesuisse zutage getreten waren und sich die Wirtschaftsverbände bei verschiedenen Volksabstimmungen nur mit Mühe oder gar nicht hatten durchsetzen können. Dasselbe war im Jahr 2021 namentlich bei den Abstimmungen über das Freihandelsabkommen mit Indonesien und das E-ID-Gesetz der Fall.

Auch andere Verbände **engagierten sich mit wechselndem Erfolg in Abstimmungskämpfen**. So konnte etwa der Bauernverband nach einer von ihm angeführten Kampagne, die zu einer aussergewöhnlich starken Mobilisierung der ländlichen Bevölkerung beitrug, im Juni die Ablehnung der Trinkwasserinitiative und der Pestizidinitiative feiern. Intern gespalten war bei der Parolenfassung zur Trinkwasserinitiative der Interessenverband der biologischen Landwirtschaft BioSuisse, eine Mehrheit seiner Delegierten entschied sich schliesslich für eine Nein-Empfehlung; die Pestizidinitiative wurde von BioSuisse hingegen unterstützt. Bei der Ablehnung des CO₂-Gesetzes gehörten Verbände des Autogewerbes und der Erdölindustrie, der Hauseigentümergeverband und GastroSuisse zu den Siegern. Die Gewerkschaften wiederum konnten mit der Ablehnung des E-ID-Gesetzes und der Annahme der vom Berufsverband der Pflegefachleute (SBK) lancierten Pflegeinitiative Erfolge feiern; dies ist umso bemerkenswerter, als davor noch nie in der Schweizer Abstimmungsgeschichte eine gewerkschaftlich initiierte Volksinitiative an der Urne angenommen worden war. Auf ähnlich erfolgreiche Kampagnen in der Zukunft hoffen nebst der Operation Libero mit der oben erwähnten Europainitiative auch GastroSuisse mit seiner im März angekündigten Volksinitiative für «gerechte Entschädigungen» in künftigen Pandemiefällen sowie die GSoA mit ihrer Volksinitiative «Stopp F-35», welche die vom Bund geplante Beschaffung von Kampfflugzeugen des Typs F-35 unterbinden soll und für die 2021 bereits die Unterschriftensammlung begann.

Der **Anteil der Verbände an der Presseberichterstattung** bewegte sich 2021 auf ähnlichem Niveau wie in den beiden Vorjahren (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang). Im Jahresverlauf nahmen Verbände zwischen September und November am meisten Raum ein (vgl. Abbildung 1). Dies hatte zum einen mit der Berichterstattung zum Unia-Vermögen und zum SBK als Initiant der Pflegeinitiative zu tun. Noch mehr trug die Kategorie «Andere Verbände» bei, von denen neben der Operation Libero und GastroSuisse vor allem Gruppierungen der Klimabewegung – unter anderem mit Protestaktionen von Extinction Rebellion und einer Klage der Klimaseniorinnen – in der Presse von sich reden machten.²¹

Jahresrückblick 2021: Öffentliche Finanzen

Finances publiques

Jahresrückblick 2021: Öffentliche Finanzen

Wie bereits im Vorjahr dominierten auch im Jahr 2021 die **Covid-Ausgaben** und die in den letzten zwei Jahren dadurch entstandenen Schulden die Diskussionen im Themenbereich der öffentlichen Finanzen. Das Parlament hatte für das Jahr 2021 CHF 24.65 Mrd. zur Bekämpfung der Corona-Pandemie bewilligt. Der grösste Teil der davon bisher ausgegebenen Gelder (CHF 16.6 Mrd.) fiel bei der Kurzarbeitsentschädigung (CHF 10.8 Mrd.) und beim Covid-Erwerbsersatz (CHF 2.2 Mrd.) an. Insgesamt erwartete den Bund für das Jahr 2021 gemäss Hochrechnungen ein im Vergleich zum Vorjahr leicht tieferes Finanzierungsdefizit in der Höhe von CHF 14.8 Mrd. Obwohl der Grossteil der Corona-bedingten Kredite (CHF 14.5 Mrd.) genauso wie im Vorjahr als ausserordentliche Ausgaben verbucht werden sollten, erwartete das EFD auf dem ordentlichen Konto ein Finanzierungsdefizit von CHF 1.7 Mrd., womit die Vorgaben der Schuldenbremse 2021 nicht erfüllt werden könnten.

Auch die **Schulden auf dem Amortisationskonto**, auf dem die ausserordentlichen Ausgaben verbucht werden, wuchsen somit im Jahr 2021 weiter an. Ende Juni schlug der Bundesrat daher im Rahmen des Finanzhaushaltsgesetzes zwei Varianten zum Schuldenabbau auf dem Amortisationskonto vor: Entweder sollten der Bundesanteil an den SNB-Zusatzausschüttungen als ausserordentliche Einnahmen verbucht oder die ordentlichen Überschüsse der letzten Jahre, die eigentlich für den Abbau der ordentlichen Schulden eingesetzt werden sollten, zur Tilgung der Covid-19-Schulden genutzt werden. Bei beiden Varianten sollten zusätzlich die zukünftigen jährlichen ordentlichen Kreditreste zum Schuldenabbau auf dem Amortisationskonto verwendet werden.

Trotz der aussergewöhnlich hohen Beträge, welche das Parlament im Rahmen der Covid-19-Pandemie in den letzten zwei Jahren gesprochen hatte, drehte sich die Medienberichterstattung zu den öffentlichen Finanzen nur selten um diese Ausgaben oder den Schuldenabbau. Vielmehr standen – wie in den Vorjahren – auch im Jahr 2021 die **direkten Steuern** im Mittelpunkt. Im Juni und Juli dominierte dabei das Vorhaben der OECD, unter anderem einen globalen Mindestsatz für Unternehmenssteuern in der Höhe von 15 Prozent einzuführen, um Gewinnverlagerungen zu erschweren. Die Schweiz plante, diesen Beschluss umzusetzen, stellte aber klar, dass sie die entsprechenden Regelungen nicht, wie von der OECD gefordert, bis 2023 würde einführen können. In den Medien, die sich in den Sommermonaten mit entsprechenden Berichten überschlugen – wie Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse (im Anhang) zeigt –, dominierte die Besorgnis um den Verlust der Steuerattraktivität der Schweiz und Forderungen nach Unterstützungsmassnahmen für die Wirtschaft. Im Oktober 2021 kündigte das EFD an, international akzeptierte Vorschläge zur Verbesserung der Rahmenbedingungen von Unternehmen auszuarbeiten – dies nur ein Jahr, nachdem die neue Unternehmensbesteuerung in der STAF-Abstimmung angenommen worden war.

Der zweite, im Vergleich zur globalen Mindeststeuer gar noch stärker diskutierte Aspekt der öffentlichen Finanzen (vgl. Abbildung 1) war 2021 die Volksinitiative «Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern» der Juso, die sogenannte **99-Prozent-Initiative**. Die Juso beabsichtigte mit ihrer Initiative eine im Vergleich zu Arbeitseinkommen anderthalbfache Besteuerung von Kapitaleinkommensteilen, die einen bestimmten Freibetrag übertreffen, einzuführen. Der dadurch entstehende Steuer-Mehrbetrag sollte für eine Reduktion der Besteuerung von Personen mit tiefen oder mittleren Arbeitseinkommen oder für Transferzahlungen zugunsten der sozialen Wohlfahrt eingesetzt werden. Mit 35.1 Prozent Ja-Stimmen und keinem zustimmenden Kanton wurde die Initiative im September 2021 an der Urne deutlich verworfen.

Kaum beachtet von den Medien behandelte das Parlament verschiedene offene Projekte zu Ende, unter anderem das in Erfüllung einer Motion erarbeitete Bundesgesetz über elektronische Verfahren im Steuerbereich. Mit diesem sollte eine **vollständig elektronische Einreichung der Steuererklärung** ermöglicht werden. Dabei entschied sich das Parlament, die letzten zwei Kantone, welche die elektronische Einreichung der Steuererklärung bisher nicht vorsehen, zur Schaffung einer solchen Möglichkeit zu zwingen. Weiterhin sollten jedoch analoge Steuererklärungen bei den direkten Steuern möglich bleiben, während die Abrechnungen der indirekten Steuern in der Verantwortung des Bundes zukünftig nur noch digital vorgenommen werden können.

Auch das «Bundesgesetz über administrative Erleichterungen und die Entlastung des Bundshaushalts» wurde im Jahr 2021 fertig behandelt. Dieses diente dazu, den mittel- bis langfristigen **Spielraum im Bundshaushalt** zu erhöhen. Während die meisten Massnahmen beide Räte ohne grosse Diskussionen passierten, wurde die Aufnahme der Analysebestimmungen bezüglich der Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs der KVF-NR zur Klärung zugewiesen. Nachdem der Nationalrat die Bearbeitungsfunktion im Verarbeitungssystem noch etwas konkretisiert hatte, um sicherzustellen, dass es sich nur um eine Übertragung, nicht um eine Ausweitung der bestehenden Berechtigungen handelt, nahmen National- und Ständerat die Bestimmung trotz deutlichem Widerstand der links-grünen Fraktionen deutlich an.

Bereinigt wurde überdies der auf einer parlamentarischen Initiative beruhende Entwurf für eine **steuerliche Entlastung für familienexterne Kinderbetreuung von bis zu CHF 25'000 pro Kind und Jahr**. Dabei entschied sich das Parlament trotz erneuter Vorschläge auf eine Erhöhung der Kinderabzüge oder auf eine Erhöhung des Elterntarifs dafür, die Vorlage so zu belassen, wie sie der Bundesrat bereits im Mai 2018

vorgeschlagen hatte. Das Bundesratsgeschäft, das zusätzlich eine Erhöhung der Kinderabzüge vorgesehen hatte, war im Vorjahr in der Referendumsabstimmung abgelehnt worden.

Auch neue Projekte standen im Jahr 2021 auf der parlamentarischen Traktandenliste: So legte die WAK-NR einen Entwurf in Erfüllung einer parlamentarischen Initiative vor, mit dem die **Umsatzgrenze der Mehrwertsteuerpflicht für ehrenamtlich geführte, nicht gewinnstrebige Sport- und Kulturvereine** und gemeinnützige Institutionen von CHF 150'000 auf neu 200'000 erhöht werden sollte. Der Bundesrat sprach sich gegen eine Erhöhung der Umsatzgrenze für die Vereine aus, das Parlament einigte sich hingegen auf eine Erhöhung von CHF 250'000, nachdem sich der Ständerat zwischenzeitlich gar für eine Erhöhung auf CHF 300'000 ausgesprochen hatte.

Noch relativ am Anfang stand die **Revision des Mehrwertsteuergesetzes für eine Weiterentwicklung der Mehrwertsteuer in einer digitalisierten und globalisierten Wirtschaft**, mit dem die Besteuerung von Versandhandelsplattformen geregelt, Abrechnungen für KMU vereinfacht und Massnahmen zur Steuersicherung umgesetzt werden sollten. Der Bundesrat hatte die entsprechende Vorlage im Juni 2020 in die Vernehmlassung gegeben, im September 2021 präsentierte die ESTV den dazugehörigen Ergebnisbericht.

Eingereicht wurde 2021 schliesslich auch die **Eidgenössische Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung» (Steuergerechtigkeits-Initiative)**. In der Sommersession gab der Nationalrat überdies einer Motion (mit derselben Forderung deutlich Folge.²²

Rétrospective annuelle 2021: Politique économique

Politique économique

Rétrospective annuelle 2021: Politique économique

Malgré l'assouplissement des mesures sanitaires, la vaccination et la relative reprise économique mondiale, la crise économique du Covid-19 a continué d'infiltrer les débats parlementaires et sociétaux, comme une particule fine qui resterait dans l'air. En tête d'affiche, l'aide aux cas de rigueur a animé les débats sous la Coupole fédérale. En première partie, les obstacles administratifs et les divergences cantonales lors de l'attribution des aides aux cas de rigueur ont forcé le Conseil fédéral à intervenir. Une facilitation des démarches administratives et une modification de la clé de répartition financière ont été adoptées par le Parlement après une conférence de conciliation entre les deux chambres, incapables de s'accorder sur la hausse de l'enveloppe financière. En deuxième partie, les Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) et du Conseil des États (CER-CE) ont déposé quatre motions analogues. Ces motions préconisent la prolongation du programme pour les cas de rigueur ainsi que des contributions plus élevées pour les cas de rigueur. Les quatre motions ont été adoptées, malgré les réticences du Conseil fédéral au sujet de la hausse des contributions.

Après d'intenses débats sociétaux et médiatiques, l'ouverture des restaurants en avril, et surtout des terrasses, ainsi que l'ouverture des stations de skis pour la saison 2020/2021, malgré la pression européenne, n'ont pas empêché la crise économique du Covid-19 d'impacter durablement le secteur du tourisme en 2021. Afin de faire face à ces **conséquences économiques du Covid-19**, les parlementaires ont déposé différents objets parlementaires. D'abord, la CER-CE a demandé un programme d'impulsion de durée limitée pour le tourisme helvétique. La motion a été adoptée à la chambre des cantons, mais rejetée à la chambre du peuple. Ensuite, une motion qui demandait également un programme d'impulsion pour le tourisme, mais en s'appuyant sur les instruments existants a été adoptée par la chambre du peuple. Mais encore, l'argument des conséquences économiques du Covid-19 sur le secteur du **tourisme** a fait mouche lors des débats sur un programme d'impulsion pour la rénovation des établissements d'hébergement dans l'Arc alpin. Finalement, le Conseil fédéral a dopé financièrement le secteur du tourisme afin de relancer la demande et de dynamiser la capacité d'innovation.

La crise économique du Covid-19 a également mis sous le feu des projecteurs la **sécurité d'approvisionnement** helvétique. Ainsi, une motion qui vise une réduction de la dépendance suisse aux chaînes de productions internationales dans les domaines de l'alimentation, l'énergie et la santé, ainsi qu'une motion qui souhaite garantir l'approvisionnement helvétique en cas de grande crise ont été adoptées par le Conseil national. De plus, le Conseil national a adopté tacitement une motion pour ajouter la sécurité et la fiabilité des chaînes d'approvisionnement dans les critères d'adjudication dans la loi fédérale sur les marchés publics (LMP).

L'**îlot de cherté helvétique** a également occupé le haut de l'affiche en 2021. Premièrement, plusieurs objets parlementaires, déposés dès 2018, ont traité de la thématique des importations parallèles. Ainsi, la chambre des cantons a donné suite à une initiative cantonale saint-galloise qui préconise la soumission des marchandises privées à la TVA helvétique si la TVA étrangère a été remboursée, à une initiative cantonale thurgovienne sur la suppression de la franchise-valeur dans le tourisme d'achat, et à une motion sur la suppression ou l'abaissement de la franchise-valeur sur l'importation de marchandise. Ces objets traitent de l'îlot de cherté helvétique, et plus précisément du tourisme d'achat. Deuxièmement, la modification de la loi sur le tarif des douanes (LTaD) a été adoptée par les deux chambres. Cette modification supprime les droits de douane sur les produits industriels. Son objectif est de dynamiser la compétitivité de l'économie helvétique et de lutter contre l'îlot de cherté. Troisièmement, le Parlement a adopté le contre-projet indirect sur l'initiative populaire «Stop à l'îlot de cherté - pour des prix équitables». Le comité d'initiative, confiant que le contre-projet indirect permettrait de lutter efficacement contre les prix excessifs en Suisse, a retiré conditionnellement l'initiative populaire.

L'épée de Damoclès d'un vote populaire a également permis l'adoption du contre-projet indirect sur l'initiative correctrice. Cette initiative populaire avait pour objectif de renforcer les critères d'**exportation du matériel de guerre**. Dans le contre-projet indirect, la volonté du Conseil fédéral d'inscrire les considérations de l'initiative dans une loi, plutôt que dans la Constitution a été finalement acceptée. Par contre, la volonté du Conseil fédéral de pouvoir déroger aux critères d'exportations en cas de circonstances exceptionnelles n'a pas passé la rampe des chambres fédérales. La pression d'un vote populaire «piégeur» a agi comme un pistolet sur la tempe des parlementaires qui ont donc préféré s'aligner sur les recommandations des initiants. Par conséquent, l'initiative populaire a été conditionnellement retirée.

De nombreux objets parlementaire sur l'**usage abusif de la faillite** ont incité le gouvernement à appuyé sur la gâchette législative. Le Conseil fédéral a donc soumis aux chambres un projet de loi sur l'usage abusif de la faillite. Cette loi se positionne comme une réponse gouvernementale aux motions sur le commerce avec les entreprises surendettées, sur les faillites en chaîne, sur les actions directes en responsabilité contre les dirigeants d'une société, sur le développement du droit de la révision, sur le refus de réinscription au registre du commerce ou encore sur les mises en faillite volontaire pour éviter de rembourser les crédits Covid-19. La loi sur l'usage abusif de la faillite a été largement adoptée par le Parlement.

La volonté de lutter contre les distorsions de concurrence a également (pré)occupé les parlementaires. Si les arguments du fardeau bureaucratique et de la souveraineté des cantons et des communes ont d'abord torpillé une initiative parlementaire qui louait une **concurrence équitable entre les entreprises publiques et privées**, deux motions identiques, qui mettaient en exergue l'importance d'une concurrence équitable tout en respectant la souveraineté cantonale et communale, et sans bureaucratie disproportionnée ont finalement été adoptées par le Conseil des États.

Pour finir, face à la **numérisation**, le Parlement souhaite favoriser la remise des actes de défauts de biens par voie électronique, faciliter les procédures douanières pour faire face au commerce électronique transfrontalier, permettre la création d'une entreprise par voie entièrement numérique et accorder aux informations publiées en ligne sur Zefix une portée juridique.

Dans la presse helvétique, deux thématiques ont fait couler beaucoup d'encre. Premièrement, les rédactions helvétiques ont largement commenté la conjoncture économique, ainsi que les prévisions conjoncturelles, en comparaison avec les années pré-Covid. Le nombre d'articles de journaux a doublé par rapport aux années 2016 à 2019, mais il a légèrement diminué par rapport à 2020. La prévalence du thème de la

conjoncture économique helvétique a très certainement été induite par l'incertitude générée par la crise économique du Covid-19. Deuxièmement, la thématique du tourisme a également été largement relayée dans la presse helvétique en comparaison avec les années 2016 à 2019. La crise économique, et notamment touristique, du Covid-19 ainsi que les mesures sanitaires, et notamment les quarantaines imposées aux touristes étrangers, sont les premiers coupables de cette omniprésence du tourisme dans la presse. De décembre 2020 à avril 2021, le thème du tourisme a représenté environ 5 pour cent de l'ensemble des articles de presse liés à la politique helvétique. L'ouverture des stations de skis et le débat sur les terrasses ont donc boosté l'intérêt pour le tourisme (cf. figure 1 sur l'évolution des médias 2021 en annexe).²³

Jahresrückblick 2021: Aussenpolitik

Politique étrangère

Jahresrückblick 2021: Aussenpolitik

Nach dem Jahr 2020, das auch im Bereich der Aussenpolitik mehrheitlich von der Covid-19-Pandemie dominiert worden war, kehrten 2021 wieder andere Themen ins Scheinwerferlicht zurück. Allen voran gewannen die Beziehungen zur EU aufgrund unvorhergesehener Ereignisse an Salienz. Die Zeitungsanalyse 2021 von Année Politique Suisse unterstreicht diese Entwicklung eindrücklich: Zeitungsartikel zu den Beziehungen zwischen der Schweiz und Europa machten im vergangenen Kalenderjahr rund die Hälfte aller Artikel im Themenbereich Aussenpolitik aus (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2021 im Anhang).

Hauptgrund für die Prominenz der bilateralen Beziehungen in den Medien dürfte das **Ende der Verhandlungen über das Rahmenabkommen** mit der EU im Mai 2021 gewesen sein. Zwar widerspiegelte der mediale Tonfall nach dem Treffen zwischen Bundespräsident Parmelin und EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen Ende April die Hoffnung, dass sich die Verhandlungen in eine weitere Runde würden retten können, doch die Reaktionen aus Politik und Wirtschaft zeigten die verhärteten Fronten in der Diskussion in der Schweiz auf. Auch das Parlament übte Ende April/Anfang Mai zunehmend Druck auf den Bundesrat aus, endlich neue Ansätze in die seit längerem blockierten Verhandlungen zu bringen. Ein Abbruch der Verhandlungen schien für den Bundesrat schliesslich angesichts der bestehenden Differenzen unvermeidlich, wobei die einseitige Entscheidung von der EU überhaupt nicht begrüsst wurde. Verschiedene politische und zivilgesellschaftliche Akteure wie die SP und die Operation Libero drängten nach dem Verhandlungsabbruch auf neue Lösungsansätze, der polarisierendste zielte gar auf einen EU-Beitritt ab. Eine in der Folge rasch ergriffene Massnahme betraf die seit 2019 blockierte **zweite Kohäsionsmilliarde**, die auf Initiative des Bundesrats in der Herbstsession von beiden Räten freigegeben wurde. Nachdem dieser zweite Schweizer Beitrag aufgrund der Nichtverlängerung der Börsenäquivalenz 2019 blockiert worden war, erhoffte sich der Bundesrat von der Freigabe nun die Assoziierung an Horizon Europe.

Die Verschlechterung der Beziehungen zur EU hatte sich zu Beginn des Jahres noch nicht unbedingt abgezeichnet. Im März hatte der Bundesrat die Botschaft zur **Prümer Zusammenarbeit und dem Eurodac-Protokoll** veröffentlicht und damit die Grundlage für eine vertiefte Kooperation mit der EU in Sachen Kriminalitätsbekämpfung gelegt. Diese waren in den beiden Räten unbestritten und wurden einstimmig angenommen. Auch ein weiteres Geschäft im Rahmen der Schengen-Weiterentwicklung, die Interoperabilität zwischen den EU-Informationssystemen, fand im Ständerat eine grosse Mehrheit. Etwas umstrittener gestalteten sich die Ratsdebatten über die Schweizer Beteiligung an der Weiterentwicklung von Frontex und über eine dafür nötige Revision des AIG. Da die Räte und die vorberatenden Kommissionen der EU-Migrationspolitik kritisch gegenüberstanden, brachten sie Ausgleichsmassnahmen in die Vorlage ein, um der humanitären Tradition der Schweiz gerecht zu werden. In der Folge wurde vor allem über deren Ausgestaltung diskutiert und weniger über den Frontex-Beitrag, der personelle und finanzielle Mittel umfasste und aufgrund der drohenden Beendigung der Schengen-Assoziierung bei einer Nichtübernahme unbestritten schien.

Deutlich positiver als die EU-Politik liest sich die Bilanz der Schweiz im Hinblick auf die Kooperation mit einzelnen europäischen Staaten. Die **bilateralen Beziehungen zum**

Vereinigten Königreich im Nachgang des Brexit nahmen 2021 weiter Form an. Im Januar nahm der Ständerat als Zweitrat eine Motion Cottier (fdp, NR) an, die eine vertiefte Handelsbeziehung im Rahmen der «Mind the Gap-Strategie» des Bundesrats verlangte. Zudem veröffentlichte der Bundesrat im Juni die Botschaft zum Abkommen mit dem Vereinigten Königreich über die Mobilität von Dienstleistungserbringenden, durch das die Schweiz einen vereinfachten Zugang zum britischen Arbeitsmarkt erhalten soll. Dieses nahm die kleine Kammer in der Wintersession einstimmig an. Auch die **Nutzung des französischen Satellitensystems** «Composante Spatiale Optique» wurde von beiden Räten ohne grösseren Widerstand angenommen.

Auch in der **Aussenwirtschaftspolitik** ereignete sich im vergangenen Jahr einiges, angefangen mit der Abstimmung über das Freihandelsabkommen mit Indonesien, welches die Schweizer Bevölkerung im März mit 51.6 Prozent Ja-Stimmen knapper als erwartet annahm. Deshalb werteten auch die unterlegenen Gegner und Gegnerinnen des Abkommens dieses Resultat als Erfolg, insbesondere im Hinblick auf das Freihandelsabkommen mit dem Mercosur, welches gemäss geltender Gesetzgebung automatisch dem fakultativen Referendum unterstellt werden soll. Erwähnenswert war im Kontext des Aussenhandels auch die Anpassung des Embargogesetzes, durch die das Einfuhrverbot von Feuerwaffen, Waffenbestandteilen, Munition und weiteren Gütern aus Russland und der Ukraine fortgeführt werden konnte und die es dem Bundesrat erlaubt, in vergleichbaren Situationen nicht mehr die Bundesverfassung für ein Embargo bemühen zu müssen.

Deutlich weniger Veränderungen als in anderen Jahren gab es bei den **Beziehungen zu internationalen Organisationen**. Hervorzuheben ist hier die Sistierung des UNO-Migrationspakts durch den Ständerat, welcher die Ergebnisse der Subkommissionen der ausserpolitischen Kommissionen zum Thema «Soft Law» abwarten wollte. Ebenfalls von Bedeutung waren die Bewilligung der von der WAK-SR geforderten ständigen parlamentarischen Delegation bei der OECD durch die beiden Räte in der Herbstsession und die Ratifikation der ILO-Übereinkommen 170 und 174.

Einen Bedeutungsaufschwung erlebten die **bilateralen Beziehungen der Schweiz mit China**, was sich in einer Vielzahl an parlamentarischen Vorstössen äusserte. Auslöser für die rege Tätigkeit des Parlaments war die mit Spannung erwartete Publikation der Schweizer China-Strategie im März. Diese wurde unter anderem für ihren unklaren Umgang mit den chinesischen Menschenrechtsverletzungen kritisiert, weshalb die ausserpolitischen Kommissionen der Räte selbst aktiv wurden. Bereits vor Veröffentlichung der China-Strategie hatte die APK-NR in der Frühjahrsession einen Bericht zur Umsetzung des bilateralen Menschenrechtsdialogs eingefordert – mit diesem sollte die China-Strategie beurteilt werden. Auch die Situation der tibetischen Exilgemeinschaft in der Schweiz, die laut APK-NR unter der zunehmenden Einflussnahme Chinas leidet, wurde in der Frühjahrsession thematisiert. Kurz darauf engagierte sich die APK-NR auch in diesem Themenfeld: Mittels Motion forderte sie einen stärkeren Fokus der Schweiz auf die Förderung der Menschenrechte in China, der auch in der Schweizer China-Strategie zum Ausdruck kommen sollte. Die Motion wurde vom Nationalrat zwar befürwortet, aber vom Ständerat abgelehnt. Die APK-NR war es auch, die den Bundesrat im Sommer mit einem Postulat ins Schwitzen brachte, das die Prüfung von vertieften Beziehungen mit Taiwan – unter anderem auf politischer Ebene – forderte, was ganz und gar nicht zur Ein-China-Politik der Schweiz passte und vom Bundesrat daher abgelehnt wurde. Anders sah dies der Nationalrat, der das Postulat überwies. Etwas allgemeiner ging die APK-SR vor, die in einer von ihrem Rats bereits unterstützten Motion eine Institutionalisierung des zwischenstaatlichen Austauschs und der Koordination von Schweizer Akteuren mit China verlangte, um die politische Kohärenz der China-Politik sicherzustellen.

Zu kleineren Ausschlägen in der APS-Zeitungsanalyse 2021 führten zudem die **Guten Dienste** der Schweiz (vgl. Abbildung 1). Im Juni fand in Genf das viel beachtete Treffen zwischen US-Präsident Biden und dem russischen Präsidenten Putin statt, das von den Bundesräten Cassis und Parmelin genutzt wurde, um die Bedeutung des internationalen Genfs als Standort für interdisziplinäre Kooperation hervorzuheben. Im August verstärkte sich die Berichterstattung in diesem Themenbereich aufgrund der durch die Machtübernahme der Taliban ausgelösten Krise in Afghanistan. In deren Wirren evakuierte die Schweiz ihr DEZA-Kooperationsbüro in Kabul und vergab den lokalen Mitarbeitenden der Schweizer Aussenstellen insgesamt 230 humanitäre Visa. Im Bereich der Menschenrechte hatte der Bundesrat noch vor diesen beiden Grossereignissen die **Leitlinien Menschenrechte 2021-2024** publiziert.

Die vorübergehenden Lockerungen der globalen Corona-Massnahmen machte sich im EDA vor allem anhand der **Auslandreisen von Aussenminister Cassis** bemerkbar. Nach einem mageren 2020 schien der EDA-Vorsteher 2021 einiges nachzuholen und reiste in mehrere Länder, die im Fokus der Schweizer MENA-Strategie standen, darunter Algerien, Mali, Senegal, Gambia, Irak, Oman, Libanon, Libyen und Saudi-Arabien. Von besonderer Bedeutung war der Staatsbesuch in der Ukraine, den Cassis zum Anlass nahm, um den Vorbereitungsprozess für die Ukraine-Reformkonferenz 2022 einzuläuten.²⁴

-
- 1) APS-Analyse 2021 der Parlamentsgeschäfte und Zeitungen
 - 2) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Institutionen und Volksrechte
 - 3) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Bevölkerung und Arbeit
 - 4) Analyse APS des journaux 2021 – Agriculture
 - 5) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Verkehr und Kommunikation
 - 6) Analyse APS des journaux 2021 – Médias
 - 7) Analyse APS des journaux 2021 – Armée
 - 8) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Gesundheit, Sozialhilfe, Sport
 - 9) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Umweltschutz
 - 10) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Sozialversicherungen
 - 11) Analyse APS des journaux 2021 – Crédit et monnaie
 - 12) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Raumplanung und Wohnungswesen
 - 13) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Föderativer Aufbau
 - 14) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Rechtsordnung
 - 15) Analyse APS des journaux 2021 – Problèmes politiques fondamentaux
 - 16) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Energie
 - 17) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Soziale Gruppen
 - 18) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Kultur, Sprache, Kirchen
 - 19) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Bildung und Forschung
 - 20) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Covid-19-Pandemie
 - 21) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Verbände
 - 22) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Öffentliche Finanzen
 - 23) Analyse APS des journaux 2021 – Politique économique
 - 24) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Aussenpolitik