

Sélection d'article sur la politique suisse

Dossier

Dossier: Rétrospective annuelle 2022

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
Gianola, Giada
Heer, Elia
Heidelberger, Anja
Kipfer, Viktoria
Kuhn, Sarah
Magnin, Chloé
Schaub, Hans-Peter
Schneuwly, Joëlle
Ziehli, Karel
Zumofen, Guillaume

Citations préféré

Ackermann, Marco; Ammann, Amando; Buchwalder, Mathias; Bühlmann, Marc; Flückiger, Bernadette; Frick, Karin; Gianola, Giada; Heer, Elia; Heidelberger, Anja; Kipfer, Viktoria; Kuhn, Sarah; Magnin, Chloé; Schaub, Hans-Peter; Schneuwly, Joëlle; Ziehli, Karel; Zumofen, Guillaume 2025. *Sélection d'article sur la politique suisse: Dossier: Rétrospective annuelle 2022, 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 13.05.2025.

Sommaire

APS-Jahresrückblick 2022 – Rétrospective annuelle APS 2022	1
Jahresrückblick 2022: Bildung und Forschung	8
Jahresrückblick 2022: Kultur, Sprache, Kirchen	9
Jahresrückblick 2022: Sozialversicherungen	10
Jahresrückblick 2021: Institutionen und Volksrechte	12
Rétrospective annuelle 2022: Énergie	14
Jahresrückblick 2022: Bevölkerung und Arbeit	16
Rétrospective annuelle 2022: Crédit et monnaie	17
Jahresrückblick 2022: Wirtschaftspolitik	19
Jahresrückblick 2022: Soziale Gruppen	20
Jahresrückblick 2022: Parteien	22
Jahresrückblick 2022: Aussenpolitik	24
Jahresrückblick 2022: Verkehr und Kommunikation	26
Jahresrückblick 2022: Öffentliche Finanzen	27
Rétrospective annuelle 2022: Agriculture	28
Jahresrückblick 2022: Verbände	30
Jahresrückblick 2022: Umweltschutz	31
Rétrospective annuelle 2022: Armée	33
Jahresrückblick 2022: Rechtsordnung	34
Jahresrückblick 2022: Föderativer Aufbau	35
Rétrospective annuelle 2022: Problèmes politiques fondamentaux	37
Jahresrückblick 2022: Gesundheit, Sozialhilfe, Sport	38
Jahresrückblick 2022: Raumplanung und Wohnungswesen	40
Rétrospective annuelle 2022: Médias	41

Abréviations

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
KVF-NR	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates
GPK	Die Geschäftsprüfungskommissionen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
AUNS	Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz
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
UREK-SR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
WBK-SR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats
BAG	Bundesamt für Gesundheit
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
GPK-NR	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
SEM	Staatssekretariat für Migration
SNB	Schweizerische Nationalbank
UBI	Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
POG	Postorganisationsgesetz
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
EU	Europäische Union
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
NIS	nichtionisierende Strahlung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
AIA	Automatischer Informationsaustausch
EnDK	Konferenz Kantonalen Energiedirektoren
PH	Pädagogische Hochschule
USG	Umweltschutzgesetz
ASTRA	Bundesamt für Strassen
ENHK	Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission
SFV	Schweizerischer Fussballverband
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
MWST	Mehrwertsteuer
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
VPOD	Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
RPG	Raumplanungsgesetz
BLS	Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn
OR	Obligationenrecht
NISV	Verordnung über den Schutz vor nichtionisierender Strahlung
GSoA	Gruppe für eine Schweiz ohne Armee
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
IAO	Internationale Arbeitsorganisation

SBV	Schweizerischer Bauernverband
SBV	Schweizerischer Baumeisterverband
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
DNA	Desoxyribonukleinsäure (engl.: deoxyribonucleic acid)
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe
WBK-NR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats
RPG 2	Revision Raumplanungsgesetz – 2. Etappe
EntsG	Entsendegesetz
JSG	Jagdgesetz
EFAS	Einheitliche Finanzierung von ambulanten und stationären Leistungen
SGH	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit
PVB	Personalverband des Bundes
Innotour	Innovationsprogramm für den Tourismus
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
Syna	Organisation für Arbeitnehmende
ETIAS	Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem
VIS	Visa Information System
NCSC	Nationales Zentrum für Cybersicherheit
BankG	Bankengesetz
PMT	Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus
ERIC	Konsortium für eine europäische Forschungsinfrastruktur
SZIG	Schweizerisches Zentrum für Islam und Gesellschaft
NAGRA	Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle
FiREG	Bundesgesetz über subsidiäre Finanzhilfen zur Rettung systemkritischer Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
LGBTQIA+	lesbisch, schwul, bisexuell, transgender/transsexuell, queer, intersexuell, asexuell und andere
fög	Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft
FinfraG	Finanzmarktinfrastrukturgesetz
DFJP	Département fédéral de justice et police
CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
DFF	Département fédéral des finances
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
ONU	Organisation des Nations unies
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
CTT-CN	Commission des transports et des télécommunications du Conseil national
CdG	Les Commissions de gestion
CDF	Contrôle fédéral des finances
ASIN	Action pour une Suisse Indépendante et Neutre
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
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 Etats
CEATE-CE	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CSEC-CE	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats
OFSP	Office fédéral de la santé publique
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CDG-CN	Commission de gestion du Conseil national
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
BNS	Banque nationale suisse

AIEP	Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision
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
DFI	Département fédéral de l'intérieur
RNI	rayonnement non ionisant
PIB	Produit intérieur brut
EEE	l'Espace économique européen
EAR	Echange automatique de renseignements
CDEn	Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
HEP	haute école pédagogique
LPE	Loi sur la protection de l'environnement
OFROU	Office fédéral des routes
CFNP	Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
ASF	Association Suisse de Football
LSA	Loi sur la surveillance des assurances
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
LIFD	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
USAM	Union suisse des arts et métiers
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
SSP	syndicats des Services publics
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
BLS	Chemin de fer du Lötschberg
CO	Code des obligations
ORNI	Ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant
GSsA	Groupe pour une Suisse sans Armée
CEP	Commission d'enquête parlementaire
OIT	Organisation internationale du travail
USP	Union Suisse des Paysans
SSE	Société Suisse des Entrepreneurs
UPS	Union Patronale Suisse
ADN	Acide désoxyribonucléique
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
CSEC-CN	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
LAT 2	Deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire
LDét	Loi sur les travailleurs détachés
LChP	Loi sur la chasse
EFAS	Financement uniforme des prestations dans le domaine ambulatoire et stationnaire
SCH	Société Suisse de Crédit Hôtelier
APC	Association du personnel de la Confédération
Innotour	Programme d'encouragement de l'innovation pour le tourisme
LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
Syna	Organisation interprofessionnelle de travailleuses et de travailleurs
ETIAS	Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages
VIS	Système d'information sur les visas
NCSC	Centre national pour la cybersécurité
LB	Loi sur les banques
MPT	Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme
ERIC	Consortium pour une infrastructure européenne de recherche
CSIS	Centre Suisse Islam et Société
CEDRA	Société coopérative nationale pour le stockage des déchets radioactifs
LFiEI	Loi fédérale sur des aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique

OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
LGBTQIA+	Lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres, queer, intersexuées, asexuées et autres
fög	Institut de recherche sur l'opinion publique et la société
LIMF	Loi sur l'infrastructure des marchés financiers

APS-Jahresrückblick 2022 – Rétrospective annuelle APS 2022

RAPPORT
DATE: 30.12.2022
ANJA HEIDELBERGER

Problèmes politiques fondamentaux

Rétrospective annuelle APS 2022

Anja Heidelberger, Karel Ziehli, Marc Bühlmann

Comment la politique suisse gère-t-elle les crises? 2022 entrera dans l'Histoire comme une année (de plus) qui aura apporté de nombreuses réponses à cette question. Non seulement parce que le traitement politique et les conséquences de la **crise du Covid-19** ont pris du temps, mais également parce que deux nouvelles crises, la **guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine** et la menace d'une **pénurie d'énergie**, ont entraîné un travail politique considérable – au-delà «des affaires courantes» de la politique, dans le cadre desquelles de nombreuses décisions importantes étaient à prendre.

Traitement et conséquences de la pandémie du Covid-19

Après deux ans durant lesquelles le Covid-19 a dominé presque toute la politique suisse, une troisième année de pandémie montrerait-elle le bout de son nez? Et serait-elle même pire que les deux premières? En janvier, de nombreux éléments laissaient encore présager une confirmation de ces craintes, mais il est vite devenu clair que la pandémie avait perdu de son caractère effrayant. De nombreuses mesures de protection contre le Covid-19 seront donc assouplies avant que le Conseil fédéral ne décide, fin mars, de lever les dernières restrictions qui touchaient les citoyennes et citoyens suisses.

Par conséquent, l'attention parlementaire et médiatique portée à la pandémie a nettement diminué, comme le montrent nos analyses APS sur la conjoncture des médias et des objets parlementaires. Mais, malgré tout, le Covid-19 est resté, pour diverses raisons, l'objet de négociations politiques. D'une part, il s'agissait de composer avec une menace certes plus faible, mais toujours présente. Et d'autre part, les parlementaires étaient amenés à s'exprimer sur des interventions déposées au plus fort de la pandémie. Ainsi, le gouvernement a, à nouveau, prolongé la loi Covid-19 afin de continuer à disposer d'instruments pour lutter contre la pandémie jusqu'en juin 2024. L'achat de doses de vaccin a également fait l'objet d'un débat – plus virulent encore que lors des années précédentes – en 2022. L'obligation d'effectuer un test Covid-19 lors de renvois ou d'expulsion a, par ailleurs, été maintenue.

Le Covid-19 aura laissé des traces évidentes dans le domaine des finances fédérales. Jusqu'à fin 2022, la pandémie a creusé un «trou» de CHF 26 milliards dans les caisses. Les propositions de réduction de la dette ont suscité de vives discussions au Parlement. Les conséquences financières de la pandémie se sont également fait ressentir, entre autres, sur les primes d'assurance-maladie de 2023.

L'année 2022 a, en outre, été placée sous le signe d'un travail politique lié aux bouleversements suscités par la crise du Covid-19. C'est ainsi que plusieurs interventions parlementaires ont été discutées pour rendre tant la Confédération que le Parlement plus résilients face à des situations de crise. Les avantages et les inconvénients de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons ont également été discutés dans ce contexte. De plus, la pandémie, mais également la guerre en Ukraine, ont mis en évidence une certaine vulnérabilité en termes de sécurité d'approvisionnement dans de nombreux domaines: dans le domaine médical, notamment s'agissant des unités de soins intensifs et des médicaments, mais également dans le domaine économique, dans le cadre desquels des réserves obligatoires et des mesures visant à réduire la dépendance vis-à-vis de l'étranger ont été exigées.

Le Covid-19 aura eu également des effets sur l'engagement politique: en 2021, de nombreuses organisations avaient reçu un soutien appuyé dans le cadre des manifestations contre les restrictions liées au Covid-19, mais ces groupes ont perdu leur thème mobilisateur lorsque la virulence de la pandémie a diminué. Les nouvelles orientations dans le contenu politique qu'ont pris ces mouvements de protestation ont mené à des querelles internes de leadership et à des échecs aux élections cantonales.

Les bénéficiaires de la pandémie et de la politisation accrue de la population qui en a résulté semblent donc plutôt être les partis politiques, dont le nombre d'adhérent.e.s a nettement augmenté depuis la pandémie. Reste à savoir si cette mobilisation politique sera durable – la participation moyenne aux votations nationales, qui était exceptionnellement élevée en 2021, a en tout cas de nouveau nettement diminué en 2022 (passant de 57.2% à 45.9%).

Réactions face à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine

Fin février s'est produit ce que pratiquement personne n'aurait pu imaginer: la Russie a lancé une guerre d'agression contre l'Ukraine. En Suisse, la guerre a, d'une part, déclenché des discussions animées sur l'orientation de la politique étrangère et de la politique de neutralité. D'autre part, cela aura influencé plusieurs débats et décisions de politique intérieure. C'est ainsi que la politique extérieure a logiquement remplacé la pandémie du Covid-19 en tant que sujet numéro 1 des médias en Suisse, comme l'illustre la figure 1 de l'analyse APS 2022 des objets parlementaires et des journaux.

C'est en réaction à une forte pression politique, provenant tant de l'interne que de l'externe, que le Conseil fédéral reprendra fin février les sanctions décidées par l'UE contre la Russie, ainsi que celles qui suivront. Le Conseil fédéral n'a pas manqué de souligner que la neutralité n'était pas touchée par ces décisions. Une partie du Parlement a, malgré tout, vu les choses différemment. La direction prise par le régime de sanctions et ses conséquences sur la neutralité ainsi que sur les «bons offices» ont fourni matière à de discussions approfondies, qui ont notamment débouché sur un rapport actualisé du Conseil fédéral sur la neutralité ou encore sur le lancement d'une initiative sur la neutralité par «Pro Suisse», successeur de l'ASIN.

La conséquence directe de la guerre a été l'accueil de réfugié.e.s en provenance d'Ukraine. C'est ainsi que, jusqu'à la fin de l'année, environ 70'000 personnes ont été accueillies en Suisse. En mars, le statut de protection S a été activé pour la première fois, accordant aux réfugié.e.s d'Ukraine un droit de séjour sans devoir passer par une procédure d'asile ordinaire. A cette occasion, les discussions n'ont pas uniquement porté sur le traitement différencié entre réfugié.e.s de différents Etats, mais également sur la répartition des demandeuses et demandeurs d'asile entre les cantons.

La guerre a également eu des conséquences indirectes sur la politique intérieure. C'est ainsi que, peu après le début du conflit, le Parlement décidera d'augmenter le budget militaire à 1 pour cent du PIB d'ici 2030. En 2019, ce chiffre atteignait 0.67 pour cent. L'agression russe a montré l'importance de la défense militaire, a-t-il argumenté. Mais ce qui a été particulièrement contesté, était de savoir quoi faire avec cet argent supplémentaire, d'autant plus que l'achat des avions de combat F-35A – qui a fait l'objet de vives discussions et a été décidé cet été malgré une initiative populaire en suspens – avait déjà été budgétisé.

Mais il n'y a pas que la sécurité militaire de la Suisse qui a profité d'une plus grande attention depuis le début de la guerre. Il en a également été de même quant à la sécurité de l'approvisionnement dans le secteur agricole. C'est ainsi que le faible taux d'auto-approvisionnement alimentaire de la Suisse combiné aux perturbations que connaîtront les livraisons agricoles de ces deux grands pays exportateurs que sont l'Ukraine et la Russie ont déclenché des discussions sur la nécessité de mettre en place un deuxième plan de bataille agricole, autrement dit, un nouveau «Plan Wahlen». Le Parlement n'aura traité, en 2022, aucun autre sujet autant de fois que l'agriculture, comme le montre la figure 2 de l'analyse APS des objets parlementaires et des médias.

La guerre en Ukraine a également eu des répercussions sur la BNS, qui s'attendait à des pertes à hauteur de CHF 150 milliards en 2022, notamment en raison de ses positions en devises étrangères. Cela aura également des conséquences sur les finances de la Confédération, des cantons et des communes, la BNS ne pouvant, cette année, pas procéder à une redistribution du bénéfice.

Finalement, la guerre en Ukraine et le nombre élevé de réfugié.e.s ont également mis les établissements scolaires au pied du mur. En plus de l'importante pénurie d'enseignant.e.s déjà existante, l'accueil d'enfants ukrainiens, qui ne parlent que très rarement l'une des langues nationales en arrivant, a représenté et représente encore un défi de taille pour l'enseignement scolaire.

Crise redoutée dans le domaine de l'énergie

Conséquence directe de la guerre en Ukraine, le problème de l'approvisionnement en énergie s'est également aggravé. Au cours de l'année, les prix de l'énergie n'ont cessé d'augmenter. S'agissant de l'électricité, il a été communiqué, fin août, que les prix pour les ménages augmenteraient même de 27 pour cent en moyenne en 2023. Pour expliquer cette forte hausse des tarifs, le Conseil fédéral a évoqué entre autres les augmentations de prix sur le marché de gros, poussées notamment par la hausse des prix du gaz due à la guerre et aux sanctions. Ensuite, le gouvernement s'est préparé à une situation de pénurie de gaz. Les autorités participeront ainsi, d'une part, à la constitution de réserves de gaz en Europe et édicteront, d'autre part, une ordonnance selon laquelle les bâtiments chauffés au gaz ne pourront pas dépasser les 20 degrés en cas de pénurie grave de gaz. Cela a suscité des critiques au sein de la population: certaines voix craignant qu'on en vienne à un «contrôle de la température» dans les maisons privées.

En réaction à la pénurie d'énergie, le Conseil fédéral a voulu miser en premier lieu sur les énergies renouvelables – il a notamment fait augmenter temporairement la production des centrales hydroélectriques et a souhaité simplifier la procédure d'autorisation pour les grandes installations hydroélectriques et éoliennes. Malgré une possible pénurie, le Conseil fédéral a tout de même opté, en cas d'urgence, pour l'énergie au gaz, faisant construire une centrale à gaz de réserve, qui devrait être mise en service en février 2023. En outre, des voix se sont élevées pour miser à nouveau sur l'énergie nucléaire – un comité d'initiative proche du PLR lançant même une initiative demandant «De l'électricité pour tous en tout temps (Stop au blackout)». Par le biais d'une campagne, le gouvernement a, de son côté, voulu sensibiliser la population à une utilisation économe de l'énergie qui pourrait se faire rare.

La crise énergétique aura eu, pour la protection du climat et de l'environnement, tant des avantages que des inconvénients: d'un côté, elle a probablement contribué à ce que le contre-projet indirect à l'initiative pour les glaciers obtienne une majorité, celui-ci visant également une réduction des combustibles fossiles. D'un autre côté, le Parlement a adopté des mesures urgentes visant à assurer rapidement l'approvisionnement en électricité pendant l'hiver – ce qui n'a pas manqué de susciter des critiques dans les milieux de la protection de la nature et de l'environnement.

L'effet le plus perceptible de la crise énergétique pour la population a été l'augmentation des prix des ressources énergétiques. Les coûts du carburant ont ainsi pris l'ascenseur en 2022 (70367), entraînant un renchérissement du coût de la vie et une hausse des taux d'intérêt hypothécaires. Cela a donc conduit à de multiples propositions visant à soutenir la population – par exemple, par une baisse de l'impôt sur les huiles minérales, par des mesures concernant les primes d'assurance-maladie ou encore, par une suppression de la valeur locative pour les retraités.e.s – la valeur locative n'a pas été touchée en 2022, malgré des discussions de longue date. Le Parlement a donc consacré une session extraordinaire pour débattre de ces interventions, mais n'acceptera finalement que la compensation intégrale du renchérissement pour les rentes AVS. En dehors des arcanes du Parlement, les syndicats ont demandé une augmentation des salaires afin que ceux-ci se calquent sur l'inflation. La BNS réagira également en augmentant à plusieurs reprises son taux d'intérêt directeur afin de lutter contre l'inflation.

Au-delà des crises

Les préoccupations liées aux effets de la pandémie ont, dans la société également, cédé la place aux craintes liées à la guerre en Ukraine et à la pénurie d'énergie. La sécurité de l'approvisionnement a été un thème central en 2022 – celle-ci étant considérée comme menacée dans les domaines médical, économique, énergétique et agricole. C'est donc tout logiquement que le baromètre des préoccupations la propulse en première position.

L'année politique 2022 n'a, bien sûr, pas été placée uniquement sous le signe de ces trois crises: l'environnement et les retraites ont également été cités comme des problèmes importants par les personnes interrogées dans le cadre du baromètre des préoccupations. La crise climatique a certes perdu un peu en attention par rapport à l'année précédente, mais le contre-projet à l'initiative pour les glaciers ait fait l'objet

d'un travail conséquent. La réforme de l'AVS a, elle, été soumise au vote. Selon les sondages, une majorité d'hommes favorables à la réforme a supplanté une majorité de femmes défavorables, ayant pour conséquence une hausse de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans.

En outre, la révision du droit pénal en matière sexuelle – «Non c'est non» contre «Oui c'est oui» – a remué les esprits. Les élections pour le remplacement de deux membres du Conseil fédéral ont également enflammé les débats, particulièrement dans les médias, et ont même ravivé le clivage ville-campagne qui s'était atténué par rapport aux années précédentes. En 2022, la forme que devrait prendre les relations avec l'UE, la décision de la NAGRA concernant le lieu de stockage des déchets nucléaires dans la région du «Nord des Lägern» ou encore la gestion du loup ont également provoqué des remous. Mais encore, la démocratie directe n'a pas été en reste: le rejet des deux projets fiscaux, le «non» au train de mesures en faveur des médias et l'adoption de la modification de la loi sur le cinéma ont suscité la joie d'un côté et des froncements de sourcils de l'autre, tandis que l'acceptation de l'initiative «Enfants et jeunes sans publicité pour le tabac» – la 25e initiative populaire nationale couronnée de succès dans l'histoire de la Suisse – provoquera, sans aucun doute, de vives discussions l'année prochaine dans le cadre de sa mise en œuvre.

Que nous réserve 2023?

Une analyse des plus de 850 nouveaux objets parlementaires proposés en 2022 par le Conseil fédéral et par le Parlement pourrait nous aider à répondre à cette question: si l'on s'y fie, alors les thèmes «Transports» et «Groupes sociaux» seront au centre de l'actualité en 2023, comme le montre la figure 3 de l'analyse APS 2022 des objets parlementaires et des journaux. Le thème de «l'énergie» semble, quant à lui, rester très central, avec un doublement du nombre d'interventions déposées par rapport à l'année précédente.

La guerre en Ukraine et la crise énergétique ont servi de base d'argumentation dans de nombreux débats parlementaires en 2022, aboutissant parfois, sur certains d'entre eux, à une opposition bien moins virulente que ce à quoi on aurait pu s'attendre en «temps normal». Reste à savoir s'il en sera de même en 2023. Comme l'a montré la crise du Covid-19, il est probable que les propositions déposées au plus fort de la crise soient considérées comme moins essentielles en l'absence de danger imminent.¹

RAPPORT
DATE: 30.12.2022
ANJA HEIDELBERGER

APS-Jahresrückblick 2022

Von Anja Heidelberger, Karel Ziehli und Marc Bühlmann

Wie geht die Schweizer Politik mit Krisen um? 2022 wird als (weiteres) Jahr in die Geschichte eingehen, das zahlreiche Antworten auf diese Frage lieferte. Nicht nur, weil die politische Aufarbeitung und die Folgen der **Covid-19-Krise** Zeit in Anspruch nahmen, sondern auch weil mit dem **Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine** und dem **drohenden Energiemangel** zwei neue akute Krisen politische Arbeit verursachten – neben dem «normalen Politikbetrieb», in dem ebenfalls zahlreiche zentrale Weichenstellungen anstanden.

Aufarbeitung und Folgen der Covid-19-Pandemie.

Droht nach zwei Jahren, in denen Covid-19 fast die gesamte Schweizer Politik dominierte, tatsächlich ein drittes Pandemiejahr? Und wird dieses womöglich gar noch schlimmer als die ersten zwei? Im Januar deutete zwar noch vieles auf eine Bestätigung dieser Befürchtungen hin, schnell wurde jedoch klar, dass die Pandemie an Schrecken verloren hatte. Entsprechend wurden zahlreiche Massnahmen zum Schutz vor Covid-19 gelockert und Ende März hob der Bundesrat auch die letzten Einschränkungen, welche die Schweizer Bürgerinnen und Bürger betrafen, auf.

In der Folge nahmen die parlamentarische und die mediale Aufmerksamkeit für die Pandemie zwar deutlich ab, wie auch unsere APS-Analysen zur Medien- und zur Geschäftskonjunktur zeigen. Covid-19 blieb aber aus verschiedenen Gründen Gegenstand politischer Verhandlungen. Einerseits ging es darum, sich mit der zwar schwächeren, aber weiterhin vorhandenen Bedrohung zu arrangieren. Andererseits standen einige Vorstösse zur parlamentarischen Beratung an, die im Höhepunkt der

Pandemie eingereicht worden waren. So verlängerte die Regierung etwa erneut das Covid-19-Gesetz, um bis Juni 2024 weiterhin Instrumente gegen die Pandemie zur Verfügung zu haben. Auch über die Beschaffung der Impfdosen wurde im Jahr 2022 gestritten – noch heftiger als in den Vorjahren. Aufrechterhalten wurden zudem die zwangsweisen Covid-19-Tests bei Ausschaffungen.

Deutliche Spuren hinterliess Covid-19 im Bereich der Bundesfinanzen. Hier hatte die Pandemie bis Ende 2022 ein «Loch» von CHF 26 Mrd. in die Kasse gerissen. Vorschläge zum Schuldenabbau stiessen im Parlament auf hitzige Diskussionen. Finanzielle Auswirkungen der Pandemie waren unter anderem auch bei den Krankenkassenprämien 2023 spürbar.

2022 stand zudem im Zeichen erster politischer Aufarbeitung der Covid-19-Krise. So wurden verschiedene Vorstösse diskutiert, mit denen Bund und Parlament krisenresistenter gemacht werden sollten. Auch Vor- und Nachteile der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen wurden in diesem Zusammenhang dargelegt. Zudem hatte die Pandemie, aktuell aber auch der Ukraine-Krieg, eine gewisse Vulnerabilität hinsichtlich der Versorgungssicherheit in zahlreichen Bereichen aufgezeigt, insbesondere im medizinischen Bereich, etwa bei den Intensivstationen und den Medikamenten, aber auch im wirtschaftlichen Bereich, wo Pflichtlager und Massnahmen zur Verringerung der Abhängigkeit vom Ausland gefordert wurden.

Auswirkungen zeigte Covid-19 auch auf das politische Engagement: 2021 hatten zahlreiche Organisationen im Rahmen der Proteste gegen die Covid-19-Massnahmen grossen Zuspruch erhalten, diese verloren aber mit Abnahme der Virulenz der Pandemie ihr mobilisierendes Thema. Die inhaltlichen Neuausrichtungen, die die Protestbewegungen in der Folge vornahmen, gingen 2022 dann aber mit inneren Richtungsstreitigkeiten und Misserfolgen bei kantonalen Wahlen einher. Profiteure der Pandemie und der damit zusammenhängenden stärkeren Politisierung der Bevölkerung scheinen deshalb vielmehr die Parteien zu sein, deren Mitgliederzahlen seit der Pandemie deutlich angestiegen waren. Wie nachhaltig diese politische Mobilisierung ist, bleibt abzuwarten – die mittlere Beteiligung bei nationalen Abstimmungen, die 2021 ausserordentlich hoch war, nahm 2022 jedenfalls wieder deutlich ab (von 57.2% auf 45.9%).

Reaktionen auf den Angriffskrieg von Russland auf die Ukraine

Ende Februar geschah, womit praktisch niemand gerechnet hatte: Russland begann einen Angriffskrieg auf die Ukraine. In der Schweiz löste der Krieg hitzige Diskussionen zur Ausrichtung der Aussen- und Neutralitätspolitik aus und beeinflusste einige innenpolitische Debatten und Entscheidungen. In der Folge löste die Aussenpolitik die Covid-19-Pandemie als Thema Nummer 1 der Schweizer Medien ab, wie Abbildung 1 der APS-Analyse 2022 der Parlamentsgeschäfte und Zeitungen verdeutlicht.

Nach grossem innen- und aussenpolitischem Druck übernahm der Bundesrat Ende Februar die von der EU beschlossenen Sanktionen gegen Russland und in der Folge auch alle Ausweitungen. Der Bundesrat wurde zwar nicht müde zu betonen, dass die Neutralität davon nicht betroffen sei, Teile des Parlaments sahen dies jedoch anders. Die Ausrichtung des Sanktionswesens und ihre Auswirkungen auf die Neutralität sowie auf die «Guten Dienste» lieferten Stoff für ausführliche Debatten, die unter anderem in einem aktualisierten Neutralitätsbericht des Bundesrats oder in die Lancierung einer Neutralitätsinitiative durch die AUNS-Nachfolgerin «Pro Schweiz» mündeten.

Unmittelbare Folge des Kriegs war die Aufnahme von Flüchtenden aus der Ukraine; bis Ende Jahr wurden rund 70'000 Personen aufgenommen. Im März wurde zum ersten Mal der Schutzstatus S aktiviert, der Flüchtenden aus der Ukraine ein Aufenthaltsrecht gewährt, ohne dass sie ein ordentliches Asylverfahren durchlaufen müssen. Zu Diskussionen führten diesbezüglich nicht nur die Ungleichbehandlung der Flüchtenden aus verschiedenen Staaten, sondern auch die Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone.

Der Krieg hatte zudem mittelbare innenpolitische Folgen. So entschied das Parlament kurz nach Kriegsausbruch, das Militärbudget bis 2030 auf 1 Prozent des BIP – zu erhöhen. 2019 lag dieser Anteil bei 0.67 Prozent. Der Angriff habe die Wichtigkeit der militärischen Verteidigung aufgezeigt, wurde argumentiert. Strittig war, was mit dem zusätzlichen Geld genau geschehen soll, zumal der heftig diskutierte, im Sommer trotz

anstehender Volksinitiative beschlossene Kauf der F-35A-Kampfflugzeuge bereits vorher budgetiert worden war.

Nicht nur der militärischen Sicherheit der Schweiz wurde nach Kriegsausbruch mehr Aufmerksamkeit geschenkt, sondern auch der Versorgungssicherheit im Landwirtschaftsbereich. So löste der tiefe Selbstversorgungsgrad der Schweiz und die drohenden Ausfälle an Lieferungen aus den grossen Agrarexportländern Ukraine und Russland gar Diskussionen um die Notwendigkeit einer zweiten Anbauschlacht, sozusagen eines neuen «Plan Wahlen», aus. Das Parlament beschäftigte sich im Jahr 2022 denn auch mit keinem Thema mehr als mit der Landwirtschaft, wie in Abbildung 2 der APS-Analyse 2022 der Parlamentsgeschäfte und Zeitungen ersichtlich ist.

Auswirkungen hatte der Ukraine-Krieg auch auf die SNB, welche im Jahr 2022 insbesondere aufgrund ihrer Fremdwährungsbestände mit rund CHF 150 Mrd. Verlust rechnete. Dies wird auch Folgen für die Finanzen von Bund, Kantonen und Gemeinden haben, da die SNB in diesem Jahr keine Ausschüttungen vornehmen können.

Schliesslich stellten der Ukraine-Krieg und die hohen Zahlen an Flüchtenden auch die Schulen vor grosse Probleme. Zusätzlich zum sonst bereits akuten Lehrerinnen- und Lehrermangel stellten und stellen die zahlreichen ukrainischen Kinder, die in den seltensten Fällen eine Landessprache beherrschen, eine Herausforderung für den Schulunterricht dar.

Drohende Krise im Energiebereich

Als direkte Folge des Ukraine-Krieges verstärkte sich zudem die Versorgungsproblematik im Energiebereich. Im Laufe des Jahres stiegen die Preise für Energie an und Ende August wurde bekannt, dass die Strompreise für Haushalte im Jahr 2023 gar um durchschnittlich 27 Prozent zulegen werden. Als Gründe für die starke Tarifierhöhung nannte der Bundesrat unter anderem die Preisanstiege im Grosshandelsmarkt, die vor allem von den aufgrund des Krieges und der Sanktionen steigenden Gaspreisen getrieben wurden. In der Folge bereitete sich die Regierung auf eine Gasmangellage vor. Einerseits half sie beim europäischen Aufbau von Gasreserven mit, andererseits erliess sie eine Verordnung, gemäss der mit Gas beheizte Gebäude bei einer akuten Gasmangellage nur noch bis 20 Grad beheizt werden dürfen. Dies führte auch zu Kritik aus der Bevölkerung: Einige Stimmen äusserten gar die Befürchtung, dass es zu einer «Temperaturkontrolle» in Privathäusern kommen könnte.

Als Reaktion auf die Energieknappheit wollte der Bundesrat in erster Linie auf erneuerbare Energien setzen – er liess unter anderem temporär die Produktion der Wasserkraftwerke erhöhen und wollte das Genehmigungsverfahren für grosse Wasser- und Windkraftanlagen vereinfachen lassen. Trotz möglicher Knappheit setzte er für den Notfall aber trotzdem auch auf Gaskraft und liess ein Reservegaskraftwerk bauen, das im Februar 2023 in Betrieb gehen soll. Zudem wurden Stimmen laut, die verstärkt wieder auf Atomkraft setzen wollten – ein Initiativkomitee um die FDP lancierte gar eine Initiative, mit der es «Jederzeit Strom für alle (Blackout stoppen)» forderte. Mit einer landesweiten Kampagne wollte die Regierung überdies die Bevölkerung dafür sensibilisieren, mit der knappen Energie sparsam umzugehen.

Vor- und Nachteile brachte die Energiekrise für den Klima- und Umweltschutz mit sich: Einerseits verhalf sie womöglich dem indirekten Gegenvorschlag zur Gletscherinitiative zu einer Mehrheit, da dieser auch auf eine Reduktion fossiler Brennstoffe abzielte. Gleichzeitig verabschiedete das Parlament dringliche Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter – was aber in Natur- und Umweltschutkreisen durchaus auch auf Kritik stiess.

Den für die Bevölkerung spürbarsten Effekt hatte die Energiekrise in Form von Preisanstiegen bei Energieträgern. So wuchsen die Treibstoffkosten im Jahr 2022 stark an und sorgten damit für einen allgemeinen Anstieg der Teuerung sowie der Hypothekarzinsen. Dies führte zu breiten Forderungen nach Unterstützung für die Bevölkerung – etwa durch eine Senkung der Mineralölsteuer, Massnahmen bei den Krankenkassenprämien oder eine Abschaffung des Eigenmietwerts für Rentnerinnen und Rentner – der Eigenmietwert selbst blieb trotz langjähriger Diskussionen auch im Jahr 2022 unangetastet. Das Parlament widmete den entsprechenden Vorstössen eine ausserordentliche Session, nahm dabei aber einzig den vollständigen

Teuerungsausgleich für die AHV-Renten an. Zudem forderten die Gewerkschaften eine Erhöhung der Löhne, so dass diese mit der Teuerung schritthalten können. Auch die SNB reagierte und erhöhte in der Folge mehrfach den Leitzins, um die Teuerung zu bekämpfen.

Über die Krisen hinaus

Auch in der Gesellschaft machten im Jahr 2022 die Sorgen vor den Auswirkungen der Pandemie den Sorgen aufgrund des Kriegs in der Ukraine und der Energieknappheit Platz. Die Versorgungssicherheit war im Jahr 2022 ein zentrales Schlagwort – gefährdet sah man sie etwa im medizinisch, wirtschaftlichen, Energie- sowie im Landwirtschaftsbereich. Im Sorgenbarometer nahm sie denn auch den ersten Platz ein.

Das politische Jahr 2022 stand aber natürlich nicht bloss im Zeichen dieser drei Krisen, auch die Umwelt und die Renten wurden von den im Rahmen des Sorgenbarometers Befragten als wichtige Probleme genannt. Zwar verlor die Klimakrise in diesem Jahr gegenüber dem Vorjahr etwas an Aufmerksamkeit, jedoch wurde insbesondere am indirekten Gegenvorschlag zur Gletscherinitiative gearbeitet. Abgestimmt wurde über die AHV-Reform, bei der laut Nachbefragungen eine zustimmende Mehrheit der Männer eine ablehnende Mehrheit der Frauen überstimmte und – unter anderem – das Frauenrentenalter auf 65 Jahre erhöhte.

Daneben bewegte die Revision des Sexualstrafrechts – «Nein heisst Nein» vs. «Nur Ja heisst ja» – die Gemüter. Auch die Bundesratsersatzwahlen entflamten vor allem mediale Diskussionen, die gar den im Vergleich zu den Vorjahren eigentlich abflauenden Stadt-Land-Graben wieder zum Kochen brachten. Für rote Köpfe sorgten 2022 etwa auch die Ausgestaltung der Beziehungen zur EU, der Entscheid der NAGRA für den Standort von Atomabfällen im Gebiet «Nördlich Lägern» oder der Umgang mit dem Wolf. Aber auch die direkte Demokratie sorgte wie üblich für Gesprächsstoff: Insbesondere die Ablehnung der beiden Steuervorlagen, das «Nein» zum Medienpaket und die Annahme der Änderung des Filmgesetzes sorgten für Freude auf der einen und Stirnrunzeln auf der anderen Seite, während die Annahme der Initiative für «Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung» – das 25. erfolgreiche nationale Volksbegehren in der Geschichte der Schweiz – nächstes Jahr für heisse Diskussionen bei der Umsetzung sorgen wird.

Was erwartet uns 2023?

Ein Hinweis zur Beantwortung dieser Frage könnten die mehr als 850 im Jahr 2022 neu vorgelegten Bundesratsgeschäfte oder neu eingereichten parlamentarischen Vorstösse bieten: Geht es nach ihnen, stünden im nächsten Jahr die Themen «Verkehr» und «Soziale Gruppen» im Mittelpunkt des Geschehens, wie Abbildung 3 der APS-Analyse 2022 der Parlamentsgeschäfte und Zeitungen verdeutlicht. Weiterhin sehr zentral scheint das Thema «Energie» zu bleiben, zu dem verglichen mit dem Vorjahr noch einmal mehr als doppelt so viele Vorstösse lanciert wurden.

Der Ukraine-Krieg und die Energiekrise haben 2022 in zahlreichen parlamentarischen Debatten als Argumentationsbasis gedient, auf der manche Vorstösse auf deutlich weniger Gegenwehr stiessen, als dies im «Normalbetrieb» zu erwarten gewesen wäre. Es bleibt abzuwarten, ob dies auch 2023 so bleiben wird. Womöglich werden – wie die Reformvorschläge für Regierung und Parlament in der Covid-19-Krise gezeigt haben – die Geschäfte, die noch während der Krise vorgelegt wurden, beim Fehlen einer akuten Gefahr nicht mehr so heiss gegessen werden, wie sie gekocht wurden.²

Jahresrückblick 2022: Bildung und Forschung

Enseignement et recherche

RAPPORT
DATE: 31.12.2022
BERNADETTE FLÜCKIGER

Jahresrückblick 2022: Bildung und Forschung

Im Bereich der **obligatorischen Schulen** standen im Frühjahr 2022 die Diskussionen um **ukrainische Kinder** im Zentrum des medialen Interesses. Aufgrund des Krieges in der Ukraine waren insbesondere zahlreiche ukrainische Frauen und Kinder in die Schweiz geflohen, weshalb sich die Frage stellte, wie diese Kinder sinnvoll in das Schweizer Schulsystem integriert werden können. Diese Herausforderung fügte sich in einen ohnehin vorherrschenden Mangel an Lehrpersonen ein, über welchen insbesondere zum Schulstart im August debattiert wurde. Wie die Medien berichteten, mussten zahlreiche Schulen auf bereits pensionierte Lehrkräfte, Studierende der PH oder auf Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger zurückgreifen, um alle Stellen besetzen zu können. Wie eine Studie des BFS allerdings zeigte, wird sich der Mangel an Lehrpersonen in den nächsten Jahren wohl verringern, da insbesondere die Anzahl der Neuabsolventinnen und Neuabsolventen der PH ansteige.

Der Themenbereich **Forschung** war geprägt von der Nicht-Teilnahme am EU-Forschungsprogramm Horizon Europe und deren Auswirkungen auf die Schweizer Forschungs- und Hochschullandschaft. In zahlreichen Voten im Parlament und in der medialen Berichterstattung machte sich zunehmend Unmut über den **Ausschluss der Schweizer Forschung** bemerkbar. Im Berichtsjahr wurden zahlreiche Vorstösse eingereicht und behandelt, mit denen das Parlament einen Ausweg aus dieser vertrackten Situation suchte. Eine Motion der APK-NR, die im Sommer 2022 vom Nationalrat angenommen wurde, verlangte beispielsweise vom Bundesrat, Verhandlungen mit der EU über eine spezifische Vereinbarung für eine umgehende Assoziierung der Schweiz als Drittland an die verschiedenen EU-Forschungsprogramme aufzunehmen. Die WBK-NR hingegen forderte vom Bundesrat mehr Transparenz über die Verwendung der Mittel des Horizon-Pakets 2021-2027. Als sich im Verlaufe des Berichtsjahres immer stärker abzeichnete, dass die von der EU geforderten institutionellen Fragen in den Beziehungen Schweiz-EU nicht mehr im laufenden Jahr gelöst werden können, schloss die WBK-SR in Umsetzung zweier Standesinitiativen (Pa.lv. BS 21.328; Pa.lv. BL 21.327) vor, einen befristeten Fonds für die finanzielle Unterstützung der internationalen Forschungszusammenarbeit einzurichten.

Die Häufung an Zeitungsartikeln über den Ausschluss aus Horizon, ersichtlich in Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse, führte – neben der intensivierten Berichterstattung über die schliesslich an der Urne verworfenen Tierversuchs-Initiative – im Januar 2022 zu einem medialen Peak: Der Bereich Bildung und Forschung machte in diesem Monat etwas über 5 Prozent der gesamten Medienberichterstattung über die Schweizer Politik aus, während er im Durchschnitt des Jahres 2022 bei knapp 3 Prozent zu liegen kam.

Erfolgreicher als bei Horizon Europe zeigte sich die Schweiz in anderen Bereichen der Forschungszusammenarbeit: Bundesrat und Parlament sprachen sich im Jahr 2022 für Teilnahmeverhandlungen mit der EU am Programm «Copernicus» – einem satellitengestützten Erdbeobachtungsprogramm für umwelt- und sicherheitsrelevante Daten – aus. Zudem hiess das Parlament auch den Beitritt zu sechs ERIC-Forschungsinfrastrukturnetzwerken in den Bereichen Umweltwissenschaften, Life Sciences und Gesundheit sowie Sozial- und Geisteswissenschaften gut.

Im Bereich der **Hochschulen** wurde eine Debatte um die Anstellungsbedingungen und die Karrieremöglichkeiten des Mittelbaus geführt. Auf Basis von zwei Petitionen (21.2026 sowie 21.2051) reichte die WBK-NR im Frühjahr 2022 ein Postulat ein, mit welchem sie eine Bestandsaufnahme zu den Themen Prekarität, Gleichstellung und akademischer Nachwuchs beim Mittelbau der Schweizer Hochschulen forderte. Der Nationalrat überwies das Postulat in der Sommersession 2022.³

Jahresrückblick 2022: Kultur, Sprache, Kirchen

Culture, langues, églises

RAPPORT
DATE: 31.12.2022
SARAH KUHN

Jahresrückblick 2022: Kultur, Sprache, Kirchen

Nach gut zwei Jahren Covid-19-Pandemie war es dieses Jahr endlich wieder so weit: Die Schweiz durfte die Kultur wieder ohne Einschränkungen geniessen. Bereits am 16. Februar 2022 hob der Bundesrat den Grossteil der nationalen Massnahmen – auch diejenigen im Kulturbereich – auf, woraufhin es **in der Kultur ein breites Aufatmen und Erwachen** gab. Konzerte und Festivals, sowie Museen, Theater oder Kinos konnten wieder gänzlich ohne Einschränkungen besucht werden. Dies führte auch dazu, dass der Kulturbereich – nach zwei Jahren verstärkter Aufmerksamkeit durch Covid-19 – in den Medien etwas aus dem Fokus geriet, wie Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse zeigt.

Die **Kulturpolitik der Schweiz** war 2022 von drei grösseren Themen geprägt: der Abstimmung zur Revision des Filmförderungsgesetzes, dem neuen Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele und der Frage, wie die Schweiz mit Nazi-Raubkunst umgehen soll.

Nachdem die Beratungen zur Revision des Filmförderungsgesetzes – Lex Netflix – nach langwierigen Diskussionen als letztes Geschäft der Kulturbotschaft 2021-2024 in der Herbstsession 2021 zu einem Abschluss gekommen war, ergriffen die Jungfreisinnigen, die Jungen Grünliberalen sowie die Junge SVP Ende Januar 2022 erfolgreich das Referendum. Streaming-Anbietende wie Netflix oder Disney+ sollten mit diesem Gesetz unter anderem dazu verpflichtet werden, vier Prozent des Umsatzes in das schweizerische Filmschaffen zu investieren oder für die Bewerbung Schweizer Filme einzusetzen. Zudem mussten die Plattformen 30 Prozent des Angebots mit europäischen Beiträgen füllen. Die bürgerlichen Jungparteien störten sich besonders an diesen beiden Punkten: Zum einen befürchteten sie, mit der Pflichtabgabe würde eine Erhöhung der Abo-Preise einhergehen, und zum anderen erachteten sie die Quote für europäische Filme und Serien als «bevormundend und eurozentristisch». Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nahmen das Gesetz im Mai 2022 jedoch mit 58.1 Prozent Ja-Stimmen an. Der Abstimmungskampf war dann auch das einzige Ereignis des Jahres, welches im Bereich Kulturpolitik zu einem substantiellen Anstieg der medialen Berichterstattung führte (vgl. Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse).

Ohne grosse mediale Beachtung fanden in der Herbstsession 2022 die Beratungen um das neue Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele nach gut zwei Jahren ein Ende. Ziel des Gesetzes soll es sein, Kinder und Jugendliche besser vor Gewalt- und Sexualdarstellungen in Filmen und Videospielen zu schützen, etwa durch eine schweizweite Alterskennzeichnung und -kontrolle der Produkte. Die Verantwortung, diese Regelungen zu entwickeln, wurde den Branchenorganisationen überlassen, welche entsprechende Expertinnen und Experten hinzuziehen sollen.

Für hitzige mediale Debatten sorgte hingegen die Kunstsammlung von Emil Bührle, der gemäss Medien ein Nazisympathisant und Waffenlieferant im Zweiten Weltkrieg war. Als Teile seiner Sammlung im Sommer 2021 im Kunsthaus Zürich ausgestellt worden waren, waren darob hitzige Diskussionen entbrannt, insbesondere weil Bührle Nazi-Raubkunst besessen habe und die Provenienz bei einigen Werken der Sammlung nicht endgültig geklärt sei. Diese Debatte ging auch an Bundesbern nicht ohne Spuren vorbei. So nahmen die Räte eine Kommissionsmotion der WBK-NR an, welche die Schaffung einer Plattform für die Provenienzforschung von Kulturgütern forderte. Weiter hiessen sie eine Motion gut, mit der eine unabhängige Kommission für NS-verfolgungsbedingt entzogene Kulturgüter geschaffen werden sollte. Offen liessen die Räte, ob eine solche Kommission auch für Raubkunst aus kolonialen Kontexten geschaffen werden soll.

Rund um die **kirchen- und religionspolitische Fragen** blieb es in der Bundespolitik im Jahr 2022 eher ruhig, jedoch weckte die katholische Kirche der Schweiz einige mediale Aufmerksamkeit, wie erneut in der APS-Zeitungsanalyse ersichtlich wird. Der Universität Zürich war im Frühling 2022 in Form eines Pilotprojekts ein Forschungsauftrag erteilt worden, mit dem die sexuellen Missbräuche innerhalb der Schweizer katholischen Kirche seit 1950 wissenschaftlich untersucht werden sollten. Dabei sollte ein Fokus auf die Strukturen gelegt werden, welche dabei geholfen hatten, die Missbräuche zu

vertuschen. Zu diesem Zweck öffnete die katholische Kirche der Schweiz ihre Geheimarchive für die Forschenden.

Heftige Debatten rief auch der vom Churer Bischof Joseph Maria Bonnemain eingeführte, für die Angestellten aller Ebenen der katholischen Kirche verbindliche Verhaltenskodex hervor, mit dem sexuellem Missbrauch vorgebeugt werden sollte. Einige Priester von Chur weigerten sich, den Kodex zu unterzeichnen, da einzelne Weisungen daraus der katholischen Lehre entgegenlaufen würden – so untersagte er es etwa, sich negativ über die sexuelle Ausrichtung von Menschen auszusprechen.

Anfang 2022 verlängerte das SEM die muslimische Seelsorge in den Bundesasylzentren, welche Anfang 2021 in einzelnen Regionen als Pilotprojekt eingeführt worden war. Zuvor hatte eine Studie des Schweizerischen Zentrums für Islam und Gesellschaft (SZIG) der Universität Freiburg eine positive Bilanz gezogen. Sollten die Ergebnisse auch nach diesem Jahr positiv ausfallen, strebt das SEM eine permanente Einführung des Angebots und einen Ausbau auf alle Bundesasylzentren an – sofern die Finanzierung dafür gesichert werden kann. Bereits 2018 war ein entsprechendes Pilotprojekt aufgrund fehlender finanzieller Mittel auf Eis gelegt worden.⁴

Jahresrückblick 2022: Sozialversicherungen

Assurances sociales

Jahresrückblick 2022: Sozialversicherungen

Im Zentrum des Themenbereiches «Sozialversicherungen» standen im Jahr 2022 – wie in den meisten Jahren zuvor – die Altersvorsorge und die Krankenkassen.

Bei der **Altersvorsorge** wurde insbesondere über die **AHV21** diskutiert, insbesondere vor der Abstimmung im September, wie Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse 2022 verdeutlicht. Das Parlament hatte die neuste AHV-Reform im Dezember 2021 fertig beraten und dabei entschieden, das Rentenalter der Frauen auf 65 Jahre zu erhöhen und somit demjenigen der Männer anzupassen. Als Kompensation sollten die am stärksten von der Änderung betroffenen neun Jahrgänge entweder einen Rentenzuschlag erhalten oder bei einem frühzeitigen Rentenbezug geringere Renteneinbussen hinnehmen müssen. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0.4 Prozentpunkte sollte zusätzliche Mehreinnahmen für die AHV generieren. Nachdem die SP vor allem aufgrund der Rentenaltererhöhung der Frauen das Referendum ergriffen hatte – sie störte sich insbesondere am Umstand, dass die Renten der Frauen noch immer um ein Drittel tiefer liegen als diejenigen der Männer –, sprachen sich die Stimmberechtigten im September 2022 mit Ja-Anteilen von 50.6 Prozent und 55.1 Prozent für die Änderung des AHV-Gesetzes und für die Mehrwertsteuererhöhung zugunsten der AHV aus. Laut Nachbefragungen hatten sich Frauen mehrheitlich gegen die Erhöhung ihres Rentenalters ausgesprochen, waren aber von einer Mehrheit der Männer überstimmt worden.

Weil Frauen vor allem in der zweiten Säule deutlich tiefere Renten erhalten als Männer, wurde die Diskussion um die Angleichung des Rentenalters auch mit der Besserstellung der Frauen in der **beruflichen Vorsorge** verknüpft. Deren Revision war 2021 erstmals vom Nationalrat beraten worden. Im Zentrum stand dabei eine Senkung des Mindestumwandlungssatzes. Für Frauen besonders zentral war die vom Bundesrat geplante Senkung des Koordinationsabzugs sowie die von der SGK-NR ergänzte Senkung der Eintrittsschwelle, welche den versicherten Lohn von Teilzeiterwerbstätigen erhöhen sollen. Statt die BVG21-Revision in der Frühjahrsession 2022 merklich voranzutreiben, schickte der Ständerat das Geschäft für vertiefte Abklärungen zurück an die Kommission. Damit verärgerte er jene Kreise, die ihre Unterstützung der AHV21 von einer Verbesserung der Situation von Teilzeiterwerbstätigen in der beruflichen Vorsorge abhängig machten. Für neuerliche Enttäuschung sorgte in diesen Kreisen dann die Meldung der Kommission, die Vorlage nicht in der Herbstsession, also noch vor der Abstimmung über die AHV21, zur Beratung bereit zu haben. Der Ständerat setzte sich also erst nach erfolgter Annahme der AHV21-Reform in der Wintersession mit der BVG-Reform auseinander und entschied sich dabei unter anderem für einen Mittelweg zwischen Bundesrat und Nationalrat bei der Eintrittsschwelle und für einen prozentualen Abzug beim Koordinationsabzug anstelle der vom Nationalrat geplanten Halbierung des bisherigen Abzugs.

Neben dem Gleichstellungsargument betonten die Gegnerinnen und Gegner der AHV21 im Abstimmungskampf auch ihre Befürchtung, dass die Rentenaltererhöhung der Frauen nur ein erster Schritt für weitere Erhöhungen des Pensionsalters sei. Dabei verwiesen sie unter anderem auf die Initiative der Jungfreisinnigen «**Für eine sichere und nachhaltige Altersvorsorge (Renteninitiative)**», welche eine automatische Anpassung des Rentenalters an die Lebenserwartung fordert. Diese empfahl der Bundesrat im Juni zur Ablehnung. Zudem beklagten die Gegnerinnen und Gegner der AHV21 die steigenden Lebenshaltungskosten – auch im Rahmen der Teuerung – und forderten einen Leistungsausbau bei der AHV. Dies bezweckt etwa die vom Gewerkschaftsbund eingereichte Initiative «**Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)**». Der Bundesrat empfahl jedoch auch dieses Anliegen zur Ablehnung und der Nationalrat teilte diesen Antrag in der Wintersession. Stattdessen behandelte das Parlament die **Teuerung** in einer ausserordentlichen Session, wobei eine Motion für einen vollständigen Teuerungsausgleich bei der AHV vom National- und Ständerat angenommen wurde.

Bei den **Krankenversicherungen** standen – nach einer dreijährigen Erholungspause, in der die Krankenkassenprämien jeweils weniger als 0.6 Prozent pro Jahr angestiegen waren – 2022 die Gesundheitskosten und Prämien im Mittelpunkt des Interesses. Bereits Mitte Jahr wurde aufgrund der steigenden Gesundheitskosten darüber spekuliert, dass die **Krankenkassenprämien auf das Jahr 2023** hin wohl einen grossen Sprung machen würden – und tatsächlich musste Gesundheitsminister Berset Ende September eine Erhöhung der mittleren Prämie um 6.6 Prozent bekannt geben. Dies führte in den Medien einmal mehr zur Forderung an die Politik, den Anstieg der Gesundheitskosten endlich in den Griff zu bekommen, was gemäss APS-Zeitungsanalyse insbesondere im September ausführlich diskutiert wurde.

Bundesrat und Parlament beschäftigen sich in der Tat auch 2022 mit verschiedenen Projekten zur **Dämpfung des Kostenanstiegs im Gesundheitswesen**, etwa im Rahmen des ersten Massnahmenpakets zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen. Im Jahr zuvor hatte das Parlament bereits das Teilpaket 1a gutgeheissen und unter anderem entschieden, auch ambulante Behandlungen zukünftig durch Patientenpauschalen abzurechnen und dafür eine neue Tarifstruktur zu schaffen. Die Frage der **Tarifstrukturen im ambulanten Bereich** beschäftigte die Tarifpartner denn auch während des ganzen Jahres.

Im Teilpaket 1b, welches das Parlament im Jahr 2022 verabschiedete, wurde unter anderem ein Beschwerderecht der Krankenversicherungen gegen Spitalplanungsentscheide der Kantone sowie ein «Monitoring der Entwicklung der Mengen, Volumen und Kosten» geschaffen. Ein ausführlicheres Kostenmonitoring mit verpflichtenden Massnahmen bei zu starkem Kostenanstieg schlug der Bundesrat zudem als indirekten Gegenvorschlag zur **Kostenbremse-Initiative der Mitte-Partei** vor. Eine solche Massnahme war zuvor im zweiten Massnahmenpaket zur Kostendämpfung vorgesehen gewesen.

Auch zur **Prämien-Entlastungs-Initiative der SP**, die gleichzeitig zur Debatte stand, schuf der Bundesrat einen indirekten Gegenvorschlag, mit dem er zukünftig einen Mindestbeitrag an Prämienverbilligungen für die Kantone festsetzen wollte. Der Nationalrat hiess diesen Vorschlag in der Sommersession gut, der Ständerat trat in der Wintersession jedoch nicht auf den Gegenvorschlag ein.

Einen anderen Ansatz zur Kostendämpfung verfolgte das Parlament schon seit mehreren Jahren: Seit 2011 wird an einer **einheitlichen Finanzierung von ambulanten und stationären Leistungen** (EFAS) gearbeitet. Im Jahr 2022 nahm sich der Ständerat dieses Themas an und schuf zahlreiche gewichtige Differenzen zum Erstrat: So entschied er unter anderem, bereits jetzt die Integration der Pflegeleistungen in EFAS zu regeln und mehr Steuerungsmöglichkeiten und Pflichten für die Kantone zu schaffen.

Eine Möglichkeit, die Prämien zu senken, sahen verschiedene Kantone der Romandie sowie das Tessin in den hohen Reserven der Krankenversicherungen. Ihre Standesinitiativen sowie weitere Vorstösse für eine **verbindlichere Rückzahlung der zu hohen Reserven** scheiterten 2022 jedoch allesamt im Parlament. Vielmehr wurden die im Vorjahr erfolgten Rückzahlungen der Reserven in verschiedenen Kommentaren als Mitgrund für den hohen aktuellen Prämienanstieg erachtet: Einerseits hätten die Rückzahlungen den Anstieg der Gesundheitskosten überdeckt, andererseits seien deshalb für das neue Jahr weniger Reserven zur Prämienreduktion vorhanden gewesen.

Nicht in erster Linie eine Senkung der Gesundheitskosten, sondern weniger Ärger für die Versicherten erhofften sich Bundesrat und Parlament durch das **Bundesgesetz über die Regulierung der Versicherungsvermittlertätigkeit**. Damit soll der Bundesrat

Branchenlösungen der Krankenversicherungen im Bereich der Vermittlertätigkeit allgemeinverbindlich erklären können, wodurch Werbeanrufe für Krankenversicherungen bei Personen, die nicht bereits bei der entsprechenden Krankenkasse versichert sind, verboten würden. Strittig war hier zwischen den Räten insbesondere, ob die Branchenlösungen zu Entschädigungen und Ausbildung neben den externen auch für interne Mitarbeitende gelten sollen. Nach der Durchführung einer Einigungskonferenz lenkte der Nationalrat diesbezüglich ein und das Parlament verzichtete auf die Schaffung einer entsprechenden Unterscheidung.⁵

Jahresrückblick 2021: Institutionen und Volksrechte

Institutions et droits populaires

Jahresrückblick 2022: Institutionen und Volksrechte

RAPPORT
DATE: 31.12.2022
MARC BÜHLMANN

Spätestens seit dem Rücktritt von Ueli Maurer als Bundesrat Ende September dominierte die Suche nach seiner Nachfolgerin oder seinem Nachfolger den Themenbereich «Institutionen und Volksrechte» (vgl. Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse). Mit dem Rücktritt von Simonetta Sommaruga Ende November standen im Dezember 2022 gleich zwei **Bundesratsersatzwahlen** an. Maurer hatte seinen Rücktritt mit dem Wunsch begründet, noch einmal etwas Neues machen zu wollen, und Simonetta Sommaruga hatte sich entschieden, in Folge eines Schlaganfalles ihres Mannes ihr Leben neu auszurichten. Wie bei Bundesratsersatzwahlen üblich, überboten sich die Medien mit Spekulationen, Expertisen, Interpretationen und Prognosen. Bei der SVP galt die Kandidatur von Hans-Ueli Vogt (svp, ZH), der sich 2021 aus der Politik zurückgezogen hatte, als Überraschung. Dennoch zog ihn die SVP-Fraktion anderen Kandidatinnen und Kandidaten vor und nominierte ihn neben dem Favoriten Albert Rösti (svp, BE) als offiziellen Kandidaten. Bei der SP sorgte der sehr rasch nach der Rücktrittsrede von Simonetta Sommaruga verkündete Entscheid der Parteileitung, mit einem reinen Frauenticket antreten zu wollen, für Diskussionen. Die medialen Wogen gingen hoch, als Daniel Jositsch (ZH) dies als «Diskriminierung» bezeichnete und seine eigene Bundesratskandidatur verkündete. Die SP-Fraktion entschied sich in der Folge mit Elisabeth Baume-Schneider (sp, JU) und Eva Herzog (sp, BS) für zwei Kandidatinnen. Zum Nachfolger von Ueli Maurer wurde bereits im 1. Wahlgang Albert Rösti mit 131 von 243 gültigen Stimmen gewählt. Hans-Ueli Vogt hatte 98 Stimmen erhalten (Diverse: 14). Für die SP zog Elisabeth Baume-Schneider neu in die Regierung ein. Sie setzte sich im dritten Wahlgang mit 123 von 245 gültigen Stimmen gegen Eva Herzog mit 116 Stimmen durch. Daniel Jositsch hatte in allen drei Wahlgängen jeweils Stimmen erhalten – deren 6 noch im letzten Umgang. Die Wahl der ersten Bundesrätin aus dem Kanton Jura wurde von zahlreichen Beobachterinnen und Beobachtern nicht nur als Überraschung gewertet, sondern gar als Gefahr für das «Gleichgewicht» der Landesregierung kommentiert (Tages-Anzeiger). Die rurale Schweiz sei nun in der Exekutive übervertreten, wurde in zahlreichen Medien kritisiert.

Der Bundesrat stand aber nicht nur bei den Wahlen im Zentrum des Interesses. Diskutiert wurde auch über Vor- und Nachteile einer **Erhöhung der Zahl der Regierungsmitglieder**, wie sie eine parlamentarische Initiative Pa.lv. 19.503 forderte – es war bereits der sechste entsprechende Vorstoss in den letzten 30 Jahren. Die Begründungen hinter den jeweiligen Anläufen variieren zwar über die Zeit – der neueste Vorstoss wollte «die Konkordanz stärken», also mehr Spielraum für parteipolitische aber auch für gendergerechte Vertretung schaffen – die Projekte nahmen bisher aber stets denselben Verlauf: Auch in diesem Jahr bevorzugte das Parlament den Status quo.

Verbessert werden sollte hingegen die **Krisenorganisation des Bundesrates**. Dazu überwiesen beide Kammern gleichlautende Motionen und Postulate der GPK beider Räte, die Rechtsgrundlagen für einen Fach-Krisenstab sowie eine Gesamtbilanz der Krisenorganisation des Bundes anhand der Lehren aus der Corona-Pandemie verlangten.

Auch das **Parlament** sollte als Lehre aus der Pandemie **krisenresistenter** gemacht werden. Aus verschiedenen, von Parlamentsmitgliedern eingereichten Ideen hatte die SPK-NR eine einzige Vorlage geschnürt, die 2022 von den Räten behandelt wurde. Dabei sollten aber weder der Bundesrat in seiner Macht beschränkt, noch neue

Instrumente für das Parlament geschaffen werden – wie ursprünglich gefordert worden war. Vielmehr sah der Entwurf Möglichkeiten für virtuelle Sitzungsteilnahme im Falle physischer Verhinderung aufgrund höherer Gewalt und die Verpflichtung des Bundesrates zu schnelleren Stellungnahmen bei gleichlautenden dringlichen Kommissionsmotionen vor. Umstritten blieb die Frage, ob es statt der heutigen Verwaltungsdelegation neu eine ständige Verwaltungskommission braucht. Der Nationalrat setzte sich für eine solche ein, der Ständerat lehnte sie ab – eine Differenz, die ins Jahr 2023 mitgenommen wird.

Nicht nur die Verwaltungskommission, auch die **Schaffung einer ausserordentlichen Aufsichtsdelegation** war umstritten. Die vom Nationalrat jeweils mit grosser Mehrheit unterstützte Idee, dass es neben der PUK und den Aufsichtskommissionen ein mit starken Informationsrechten ausgerüstetes Gremium geben soll, das als problematisch beurteilte Vorkommnisse in der Verwaltung rasch untersuchen könnte, war beim Ständerat stets auf Unwille gestossen. Auch nach einer Einigungskonferenz konnten sich die Räte nicht auf eine Lösung verständigen, woraufhin der Ständerat das Anliegen versenkte, zumal er die bestehenden Instrumente und Akteure als genügend stark erachtete.

Seit vielen Jahren Zankapfel zwischen den Räten ist die Frage nach der Höhe der **Löhne in der Bundesverwaltung**. In diesem Jahr beendete der Ständerat eine beinahe sechsjährige Diskussion dazu, indem er auf eine entsprechende Vorlage der SPK-SR auch in der zweiten Runde nicht eintrat, obwohl der Nationalrat deutlich für eine Obergrenze von CHF 1 Mio. votiert hatte. Die SPK-NR sorgte in der Folge mit einer neuerlichen parlamentarischen Initiative für ein Verbot von «goldenen Fallschirmen» für Bundeskader dafür, dass diese Auseinandersetzung weitergehen wird.

In schöner Regelmässigkeit wird im Parlament auch die **Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit** diskutiert. Zwei entsprechende Motionen wurden in diesem Jahr von der Mehrheit des Ständerats abgelehnt, da das aktuelle System, in welchem die Letztentscheidung dem direktdemokratischen Element und nicht der Judikative überlassen wird, so gut austariert sei, dass ein Verfassungsgericht nicht nötig sei. Freilich ist sich das Parlament der Bedeutung der **obersten Bundesgerichte** durchaus bewusst. Ein Problem stellt dort seit einiger Zeit vor allem die chronische Überlastung aufgrund der hohen Fallzahlen dar. Daher werde gemäss Justizministerin Karin Keller-Sutter mittelfristig eine Modernisierung des Bundesgerichtsgesetzes geprüft, kurzfristig sei eine Entlastung aber nur durch eine Erhöhung der Zahl der ordentlichen Richterinnen und Richter zu erreichen. Eine entsprechende parlamentarische Initiative der RK-NR hiessen beide Kammern gut, allerdings jeweils gegen die geschlossen stimmende SVP-Fraktion, die in der Erhöhung lediglich «Flickwerk» sah.

Die mittels direktdemokratischer **Abstimmungen** verhandelte Schweizer Politik zeigte sich 2022 einigermassen reformresistent. Nachdem im Februar gleich beide zur Abstimmung stehenden fakultativen Referenden (Gesetz über die Stempelabgaben und Medienpaket) erfolgreich waren, wurde in den Medien gar spekuliert, ob die Bundespolitik sich nun vermehrt auf Blockaden einstellen müsse. Allerdings passierten dann im Mai und im September 4 von 5 mittels Referenden angegriffenen Bundesbeschlüsse die Hürde der Volksabstimmung (Filmgesetz, Organspende, Frontex, AHV21). Einzig die Revision des Verrechnungssteuergesetzes wurde im September an der Urne ausgebremst. 2022 war zudem die insgesamt 25. Volksinitiative erfolgreich: Volk und Stände hiessen die Initiative «Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung» gut. Die beiden anderen Volksbegehren (Massentierhaltungsinitiative, Initiative für ein Verbot von Tier- und Menschenversuchen) wurden hingegen abgelehnt.

Dass in der Schweizer Politik manchmal nur ganz kleine Schritte möglich sind, zeigen die erfolglosen Bemühungen, den **Umfang an Stimm- und Wahlberechtigten zu erhöhen**. Der Nationalrat lehnte zwei Vorstösse ab, mit denen das Stimmrecht auf Personen ohne Schweizer Pass hätte ausgeweitet werden sollen. Auch die Wahrscheinlichkeit, dass das Stimmrechtsalter in naher Zukunft auf 16 gesenkt werden wird, hat sich im Jahr 2022 eher verringert: Zwar wies eine knappe Mehrheit des Nationalrats den Abschreibungsantrag für eine parlamentarische Initiative, welche eine Senkung des Alters für das aktive Stimmrecht verlangt und welcher 2021 beide Kammern Folge gegeben hatten, ab und wies sie an die SPK-NR zurück, damit diese eine Vorlage ausarbeitet. In zwei Kantonen wurde die Senkung des Stimmrechtsalters im Jahr 2022 an der Urne aber deutlich verworfen: in Zürich im Mai mit 64.8 Prozent Nein-Stimmenanteil, in Bern im September mit 67.2 Prozent Nein-Stimmenanteil.

Allerdings fielen 2022 auch Entscheide, aufgrund derer sich das halbdirektdemokratische System der Schweiz weiterentwickeln wird. Zu denken ist dabei einerseits an Vorstösse, mit denen **Menschen mit Behinderungen stärker in den politischen Prozess eingebunden** werden sollen – 2022 nahmen etwa beide Kammern eine Motion an, mit der Einrichtungen geschaffen werden, die helfen, das Stimmgeheimnis für Menschen mit Sehbehinderung zu gewährleisten. Zudem gaben National- und Ständerat einer parlamentarischen Initiative für die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten Folge, damit auch hörgeschädigte Menschen diesen folgen können. Andererseits verabschiedete der Bundesrat die Verordnung zu den künftigen Transparenzbestimmungen bei Wahlen und Abstimmungen. Ob und wie die erstmals für die eidgenössischen Wahlen 2023 bzw. für das Finanzjahr 2023 vorzulegenden Kampagnen- und Parteibudgets die politischen Debatten beeinflussen werden, wird sich weisen.⁶

Rétrospective annuelle 2022: Énergie

Energie

Rétrospective annuelle 2022 : Énergie

En 2022, le thème de l'énergie, et plus particulièrement la menace sur la **sécurité de l'approvisionnement** énergétique de la Suisse, a mis sous tension l'ensemble du réseau politique. Pour faire face à cette menace, le Conseil fédéral a été forcé d'ouvrir en urgence le tableau électrique helvétique. Il n'a pas été le seul à enfile son bleu de travail. Politiciens et politiciennes, experts et expertes, ou même citoyens et citoyennes, n'ont pas hésité à s'exprimer pour soutenir ou court-circuiter la démarche gouvernementale. Ainsi, en 2022, l'analyse APS des journaux démontre que neuf pour cent des articles sur la politique helvétique traitaient du thème de l'énergie. Un pic, à dix-sept pour cent, notamment induit par les discussions sur la hausse des prix et les mises en consultation de diverses ordonnances du Conseil fédéral, a été enregistré à la rentrée de septembre 2022. En comparaison, le thème de l'énergie n'a représenté que 2.2 pourcent des articles sur la politique helvétique de 2016 à 2021.

La forte volatilité sur les marchés internationaux de l'énergie, renforcée par la guerre en Ukraine et les sanctions occidentales qui l'ont accompagnées, notamment dans le secteur du gaz, ainsi que la hausse des prix et de la demande en électricité, mais également l'instabilité des centrales nucléaires françaises ont plongé dans le noir la politique énergétique helvétique. Le Conseil fédéral a donc été obligé d'avancer à tâtons. Cette incertitude l'a forcé à décliner sa stratégie tout au long de l'année. Premièrement, le gouvernement a préconisé la création d'une réserve hydroélectrique et de centrales à gaz de réserve pour éviter un black-out électrique. Dans l'optique d'une «**réserve hiver**», la centrale à gaz de réserve de Birr (AG) devrait être opérationnelle en février 2023. En parallèle, le Conseil fédéral a adopté une ordonnance pour augmenter temporairement la production des centrales hydroélectriques en abaissant le débit résiduel d'eau. Deuxièmement, la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a suggéré une **accélération et simplification des procédures d'autorisation** pour les installations hydroélectriques et éoliennes de grandes tailles. Une initiative parlementaire pour accélérer les projets de parcs éoliens et les grands projets de centrales hydrauliques a également été déposée au Parlement. Troisièmement, pour faire face à la volatilité des prix de l'électricité et éviter un effondrement de l'approvisionnement électrique Suisse, le gouvernement a soumis au Parlement un **mécanisme de sauvetage** des entreprises électriques d'importance systémiques. Cette loi fédérale sur les aides financières subsidiaires (LFI EI) est une réponse aux manques de liquidités subies par Alpiq, à la fin décembre 2021, et au sauvetage d'AxpO en septembre 2022. Quatrièmement, le Conseil fédéral a présenté ses mesures prévues en cas de **pénurie d'électricité**. Ce plan en quatre étapes évolue de la demande de réduction de la consommation au délestage électrique par zone. Cinquièmement, le Conseil fédéral a lancé une campagne d'information intitulée «L'énergie est limitée. Ne la gaspillons pas». Cette campagne a pour objectif de renforcer l'efficacité énergétique en modifiant les habitudes de consommation des Helvètes. Sixièmement, la guerre en Ukraine a mis en lumière le rôle du gaz dans le mix énergétique Suisse. D'un côté, le Conseil fédéral a joué des coudes à l'internationale pour sécuriser des livraisons supplémentaires de gaz non russe, et également collaborer à la mise en place d'une réserve de gaz à l'échelle européenne. D'un autre côté, le Conseil fédéral a concrétisé son plan de gestion réglementé en cas de **pénurie**

de gaz. Ce plan par étape prévoit, par exemple, une limite de température de 20 degrés Celsius à l'intérieur des bâtiments, ou encore des contingentements immédiats en cas de pénurie grave. Finalement, le gouvernement a institutionnalisé un état-major «Pénurie d'énergie».

Présentée en 2021, la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables s'est également branchée sur le courant continu de 2022. L'électricité des débats sur la crise énergétique a envahi la Coupole fédérale et le Parlement a remodelé le projet de **réforme de l'énergie** avec des objectifs beaucoup plus ambitieux. Dans cette optique, le Conseil fédéral et le Parlement ont coupé le courant de la libéralisation du marché de l'électricité.

En parallèle des efforts gouvernementaux à court-terme, pour répondre à une menace urgente, le Parlement a validé une multitude d'objets parlementaires qui avaient pour objectif de sécuriser, à long-terme, l'approvisionnement énergétique suisse. De janvier 2022 à décembre 2022, le Parlement a adopté des motions, postulats et initiatives parlementaires pour renforcer l'efficacité énergétique, modifier les habitudes de consommation d'énergie des Helvètes, accélérer le remplacement des chauffages à énergie fossile, exploiter le stockage saisonnier de chaleur, réduire la période de référence de marquage de l'électricité, donner accès au réseau électrique aux personnes produisant leur propre électricité, exploiter la flexibilité de la consommation individuelle d'électricité, intégrer les acteurs de petite ou moyenne taille sur le marché de l'énergie de réglage, développer les réseaux intelligents, exploiter le parc de véhicules électrique pour stocker l'énergie excédentaire, évaluer le potentiel hydraulique de la fonte des glaciers, développer une stratégie nationale pour une production d'hydrogène neutre en CO₂, encourager le remplacement des anciennes chaudières à bois, soutenir le développement du stockage de l'énergie solaire sous forme de gaz de synthèse, favoriser l'installation de panneaux photovoltaïques dans les décharges et carrières abandonnées, soumettre les inventaires fédéraux à l'approbation du Parlement, simplifier l'installation de pompes à chaleur et soutenir le biogaz indigène. Au final, il est intéressant de noter que la majorité de ces objets parlementaires ont été adoptés tacitement par les chambres. En 2022, le simple argument d'un renforcement potentiel de la sécurité d'approvisionnement suffisait pour convaincre la totalité du spectre politique.

Pour sa part, l'énergie solaire s'est retrouvée sous le feu des projecteurs. En 2022, une large majorité des réponses à la crise énergétique tournaient autour du soleil. En février, le Conseil fédéral clamait sa volonté de créer des conditions-cadres pour un **boom du photovoltaïque** en Suisse. Étant donné l'urgence de la situation, le Parlement a étudié la réquisition du moindre centimètre carré pour installer des panneaux photovoltaïques: le patrimoine immobilier de la Confédération, les murs antibruit, les façades, les toits et les couvertures existantes des CFF et de l'OFROU, les surfaces disponibles le long des routes nationales et les grandes surfaces dans les régions de montagne.

Si la politique helvétique s'est évertuée à stocker ou produire un maximum de kilowattheures, les débats sociétaux et économiques se sont véritablement concentrés sur la hausse du **prix de l'énergie**. La hausse du prix de l'essence a occupé tous les esprits durant le printemps et l'été 2022 et la hausse des prix de l'électricité pour 2023 a affolé les compteurs au début de l'automne. D'après les entrepreneurs helvétiques, la hausse du prix de l'énergie serait un fardeau plus lourd à porter que le franc fort ou le Covid-19. Dans un premier temps, le Conseil fédéral a mis sur pied un groupe de travail pour étudier différentes mesures pour aider les ménages et les entreprises face à la hausse des prix de l'énergie. Puis, plusieurs parlementaires ont déposé des objets pour soutenir les ménages à faibles revenus grâce à des aides financières temporaires, ou une allocation énergie. Néanmoins, ces propositions ont été balayées dans les chambres. À l'identique, le Conseil fédéral a finalement conclu, à partir des recommandations du groupe de travail, qu'il n'était pas nécessaires de prendre de mesures extraordinaires pour soutenir les entreprises ou les ménages face à la hausse des prix de l'énergie.

En dehors de la Coupole fédérale, les partis politiques ont mis toute leur énergie à trouver un coupable indigène à la crise énergétique actuelle. L'UDC a notamment déclaré que les maux énergétiques que la Suisse rencontre actuellement ne seraient que le fruit d'une mauvaise gestion du conseiller et des conseillères fédérales socialistes et démocrate-chrétienne qui se sont partagés le siège du Département fédéral de l'énergie depuis 1995. L'élection d'Albert Rösti, et la nouvelle répartition des

départements, a fait écho à ces critiques. En effet, dès 2023, un agrarien sera à la tête du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Sinon, la plupart des partis politiques ont mijoté leur propre solution pour résoudre cette crise. Par exemple, le Parti socialiste a revendiqué une restructuration complète du marché de l'électricité. L'UDC a proposé la nomination d'un général de l'électricité et lancé une campagne d'affiches publicitaires sur la hausse du prix de l'essence. Mais surtout, le PLR a proposé la levée de l'interdiction de construire des nouvelles centrales nucléaires, décidée en mai 2017 lors de la votation populaire sur la Stratégie énergétique 2050. Un comité d'élus de partis de droite, et des représentant.e.s de l'économie, ont ainsi lancé l'initiative populaire «De l'électricité pour tous en tout temps». Ces débats sur l'atome ont eu lieu en parallèle de la décision de la Nagra d'entreposer les déchets nucléaires suisses sur le site des Lägern, entre les cantons d'Argovie et de Zürich.

En conclusion, la politique énergétique suisse a été marquée, d'un côté, par l'activité gouvernementale pour sécuriser l'approvisionnement énergétique helvétique à court-terme et l'unité des partis politiques pour adopter tacitement une multitude d'objets parlementaires liés à la sécurité de l'approvisionnement énergétique à long-terme. Alors que, d'un autre côté, les (en)jeux politiques dans la presse et la décision de ne pas aider les ménages et entreprises face à la hausse des prix de l'énergie, malgré les nombreux appels du pied relayés par la presse, ont également résonné en Suisse.⁷

Jahresrückblick 2022: Bevölkerung und Arbeit

Population et travail

Jahresrückblick 2022: Bevölkerung und Arbeit

Das zentrale Thema im Politikbereich «Bevölkerung und Arbeit» stellten im Jahr 2022 die **Löhne allgemein und das Lohndumping im Speziellen** dar.

Allgemein standen die **Löhne** insbesondere Mitte des Jahres und ab Oktober im Zentrum der Diskussion – wie auch Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse 2022 verdeutlicht –, als die Gewerkschaften als Reaktion auf die Teuerung immer stärker auf eine Lohnerhöhung pochten. Die Löhne für das Jahr 2023 sollten demnach bis zu 4 Prozent ansteigen, um so die Senkung der Kaufkraft und der Reallöhne aufgrund der steigenden Inflation auszugleichen. Mit Lohnerhöhungen beschäftigte sich im Mai auch der Nationalrat, der eine Motion der SP-Fraktion, die eine Auszahlung von CHF 5'000 als Prämie für alle in der Covid-19-Pandemie als systemrelevant eingestuften Arbeitskräfte verlangte, deutlich ablehnte. Noch einmal Aufschwung erhielt die Diskussion um die Löhne im November 2022, als das BFS in einem Bericht die durchschnittliche Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern auf 18 Prozent bezifferte.

Das Thema «**Lohndumping**» stand insbesondere bei der Änderung des Entsendegesetzes (EntsG) zur Debatte. Dieses zielt darauf ab, die Anwendung der kantonalen Mindestlöhne schweizweit auf entsandte Arbeitnehmende auszudehnen. Zwar hatte der Nationalrat die Gesetzesänderung im März 2022 deutlich angenommen, der Ständerat sprach sich in der Sommersession jedoch gegen Eintreten aus. Damit brachte er die Gesetzesänderung nach zwei Jahren Arbeit zum Scheitern.

Ein Mittel gegen Lohndumping – mittels Anpassung der Bestimmungen zur missbräuchlichen Kündigung im OR – suchte auch der Kanton Tessin durch eine Standesinitiative, welcher der Ständerat in der Frühlingssession jedoch keine Folge gab. Thematisiert wurde das Lohndumping schliesslich auch in einer weiteren Tessiner Standesinitiative, welche die Einführung einer Informationspflicht über Lohndumping-Verfehlungen im Bereich des Normalarbeitsvertrages verlangte und welche das SECO 2022 zur Zufriedenheit der WAK-SR umsetzte.

Doch nicht nur bezüglich Lohndumping diskutierte das Parlament über **ausländische Arbeitskräfte**, auch die Abhängigkeit des Gesundheits- und Sozialwesens von ausländischem Personal wurde in der Sondersession 2022 thematisiert. Dabei lehnte das Parlament ein Postulat ab, das eine Strategie zur Verringerung dieser Abhängigkeit anstrebte. Mehr Anklang fand hingegen eine Motion, gemäss der die Stellenmeldepflicht

wieder auf diejenigen Berufsarten beschränkt werden soll, die eine schweizweite Arbeitslosenquote über 8 Prozent aufweisen – sie wurde der Kommission zur Vorberatung zugewiesen.

Als Nachwirkungen der Covid-19-Pandemie wurde auch im Jahr 2022 über die **Flexibilisierung der Arbeitsformen** gesprochen. Der Ständerat lehnte eine Motion ab, mit der das Arbeitsrecht bezüglich Homeoffice flexibler hätte gestaltet werden sollen. Zuspruch fand hingegen ein Postulat für eine Untersuchung der Auswirkungen neuer Arbeitsformen auf die [Verkehrs-]Infrastrukturen.

Thematisiert wurde schliesslich auch das **öffentliche Beschaffungswesen**, wobei der Bundesrat im August einen Bericht zur Sicherstellung der Einhaltung der sozialen Mindestvorschriften im öffentlichen Beschaffungswesen veröffentlichte. Darin beurteilte er das bestehende Kontroll- und Sanktionssystem zur Einhaltung der entsprechenden Vorschriften als angemessen. Eine weitergehende Forderung, wonach die **Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen** so angepasst werden soll, dass auch Prinzipien aus anderen von der Schweiz nicht ratifizierten Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zu sozialen Mindestnormen eingehalten werden müssen, scheiterte hingegen am Ständerat.⁸

Rétrospective annuelle 2022: Crédit et monnaie

Crédit et monnaie

Rétrospective annuelle 2022 : Crédit et monnaie

Alors que, depuis plusieurs années, le Conseil fédéral et le Parlement continuaient d'alimenter la locomotive financière helvétique, l'année 2022 a été marquée par les nombreux freins tirés, soit par la population, soit par la majorité du Parlement, soit par le Conseil fédéral. En d'autres termes, malgré de nombreux projets de réforme, l'année 2022 a été marquée par une perte de vitesse des réformes liées à la place financière et aux banques helvétiques.

Premièrement, la population helvétique a refusé la suppression du droit de timbre et la réforme de l'impôt anticipé. Lors de deux **votations populaires**, les Suisses et Suissesses ont sanctionné les velléités de la droite et du gouvernement de supprimer progressivement la totalité des droits de timbre. Le PLR avait clamé, en 2009 déjà, son ambition d'abolir l'ensemble des trois droits de timbre afin de renforcer l'attractivité économique de la Suisse. Le 13 février 2022, 62.7 pour cent des citoyens et citoyennes helvétiques ont refusé une suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre. Le PS, les Verts et les syndicats ont saisi le référendum pour soumettre cette réforme du droit de timbre à la population, et mené la bataille avec une campagne qui interrogeait les votant.e.s sur «A qui profite la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre?». Dans les urnes, les citoyens et citoyennes helvétiques ont, toutes régions confondues, rejeté la réforme à plus de 60 pour cent. Puis, le 25 septembre 2022, 52.01 pour cent des citoyens et citoyennes helvétiques ont rejeté la modification de la loi fédérale sur l'impôt anticipé. Cette **réforme de l'impôt anticipé**, prévoyait notamment la suppression du droit de timbre de négociation sur les obligations et exonérait les placements suisses de l'impôt anticipé. Lors de cette campagne, une impression de déjà-vu a dominé les débats. L'analyse APS des journaux indique que ces deux votations ont dynamisé les thématiques liées au marché financier et aux banques. En comparaison, en 2022, ces deux thématiques ont capturé plus de 5 pour cent des articles sur la politique, alors qu'ils ne représentent, de 2016 à 2021, qu'environ 3 pour cent. Il est notamment possible de noter un pic en janvier-février 2022. Lors de la campagne sur la votation du 13 février, la presse helvétique a consacré 7 pour cent de ses articles sur la politique à ces thématiques. A l'inverse, la campagne de votation du 25 septembre n'a pas généré un autant grand trafic. «Seulement» 4.6 pour cent de ces articles sur la politique ont traité de la thématique des marchés financiers et des banques. Ce relativement faible pourcentage, en comparaison avec la campagne du 13 février, s'explique par la prépondérance des campagnes sur la réforme de l'AVS21 et sur l'initiative populaire sur l'élevage intensif qui ont phagocyté la campagne. Au final, ces deux rejets successifs de la population ponctuent un feuillet de plus de dix années sur la suppression des droits de timbre.

Deuxièmement, la majorité du Parlement, et le Conseil fédéral, ont successivement balayé toutes les velléités d'ajouter des wagons au train de la **finance durable** helvétique. Tout d'abord, le Parlement a rejeté plusieurs objets qui visaient une plus grande transparence sur l'impact des portefeuilles des investisseurs institutionnels sur le changement climatique, une politique financière compatible avec les impératifs environnementaux de la gouvernance, une veille micro- et macroprudentielle des risques financiers liés au changement climatique et la création d'un comité d'éthique pour évaluer les décisions d'investissements de la Banque nationale suisse (BNS). Pour sa part, comme en 2021, le Conseil fédéral a confirmé qu'il préconisait l'autorégulation de la finance helvétique avec un rôle uniquement subsidiaire pour l'État et non régulateur. Finalement, afin de maintenir le wagon de la finance durable sur les rails de la politique helvétique, un groupe de cinq parlementaires d'horizons politiques différents (Verts, Vert'libéraux, PS, Centre et PLR) ont déposé cinq motions identiques pour dynamiser les investissements écologiques grâce à une banque publique helvétique. Si le Conseil fédéral a déjà affirmé son scepticisme, le dossier sera traité dans les chambres en 2023.

Troisièmement, le Parlement a rejeté la privatisation de PostFinance. Alors que le Conseil fédéral a soumis un prototype de révision partielle de la Loi sur l'organisation de la Poste (LOP), avec comme objectifs de lever d'abord l'interdiction à PostFinance d'octroyer des crédits et des hypothèques, puis de **privatiser PostFinance**, l'ensemble du Parlement a préféré un retour au Conseil fédéral, plutôt qu'une réforme expérimentale. Autant au Conseil des États, qu'au Conseil national, tous les partis politiques ont fustigé cette révision de la LOP.

Quatrièmement, le bénéfice de la BNS a déraillé et a forcé les politiciens et politiciennes à ralentir leur appétit financier. La perte estimée d'environ CHF 150 milliards pour la **BNS**, pour l'année 2022, est due essentiellement aux positions en monnaies étrangères déficitaires, avec la guerre en Ukraine en toile de fond. Cette perte, inédite depuis 2008, a refroidi les politicien.ne.s suisses. De ce fait, le Conseil national a notamment rejeté une initiative parlementaire pour affecter les bénéfices de la BNS à la mise en œuvre de la politique énergétique 2050 et une motion pour clarifier la fonction de la réserve pour distributions futures dans le bilan de la BNS. En parallèle, cette perte a provoqué des maux d'estomac aux argentiers cantonaux qui avaient pris l'habitude de bénéficier de cette manne financière supplémentaire.

Cinquièmement, l'économie et la presse helvétique ont salué la fin des **taux négatifs**. La conjoncture économique mondiale, la hausse des prix des biens et services, avec notamment les prix de l'énergie, et les conséquences économiques de la crise du Covid-19, ont forcé la BNS à rehausser son taux directeur, d'abord de 0.50 points en avril 2022, puis de 0.75 points en septembre 2022, et à nouveau de 0.5 points en décembre 2022 mettant un terme à la situation inédite des taux négatifs. Le taux directeur de la BNS fini donc l'année 2022 à 1 pour cent. Cette hausse était pressentie dès le début de l'année. D'un côté, cela a confirmé qu'en 2022 l'**inflation** semble avoir détrôné le franc fort sur la liste des préoccupations de la BNS. Après avoir percuté la parité au printemps 2022, le franc a continué son appréciation face à l'euro. Il flirtait avec les 95 centimes à la fin de l'été 2022. D'un autre côté, la hausse du taux directeur de la BNS a mis sous pression le marché hypothécaire helvétique. Les taux hypothécaires n'ont cessé de croître et l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) s'est inquiétée d'une surchauffe du marché immobilier. A partir de là, la BNS a forcé la main du Conseil fédéral pour réactiver le volant anticyclique sectoriel de fonds propres qui avait été désactivé en mars 2020, face à la crise du Covid-19.

Sixièmement, la **transparence financière** a été au cœur des débats en 2022. Pour commencer, les révélations sur les clients Crédit Suisse et les «Suisse Secrets» ont posé la question de la liberté de la presse concernant la place financière. Puis, la guerre d'agression de la Russie en Ukraine a mis le secteur bancaire helvétique sous les feux des projecteurs. Si le Conseil fédéral a d'abord été critiqué pour son attentisme, il a fini par s'aligner sur les sanctions occidentales. Ensuite, Pierin Vincenz, ex-dirigeant de la banque Raiffeisen Suisse, a été condamné pour gestion déloyale, abus de confiance et faux dans les titres. Est-ce que cette sanction marque un tournant dans les relations de la finance avec la justice? Finalement, plusieurs objets liés à la transparence ont également été débattus au Parlement. La Berne fédérale a ainsi accepté des postulats sur le traçage des transactions financières en crypto-monnaies, sur la responsabilisation des cadres supérieurs des établissements financiers helvétiques et

sur le renforcement des efforts de transparences des flux financiers. En outre, le Conseil national a validé l'extension de l'échange automatique de renseignements relatif aux comptes financiers (EAR) avec douze États supplémentaires.

Pour finir, la révision partielle de la loi sur la surveillance des assurances (LSA) est arrivée à destination. Elle a été adoptée par les deux chambres. Pour sa part, le Conseil fédéral a mis sur les rails la modification de la loi sur les infrastructures des marchés financiers (LIMF). L'objectif est l'équivalence boursière, à moyen terme, avec l'Union européenne (UE).⁹

Jahresrückblick 2022: Wirtschaftspolitik

Politique économique

Jahresrückblick 2022: Wirtschaftspolitik

RAPPORT
DATE: 31.12.2022
MARCO ACKERMANN

Die Wirtschaftspolitik des Jahres 2022 war geprägt vom Thema der **Inflation** – einer «Krise der Lebenskosten», wie dies von den Medien betitelt wurde. Dieses mediale Interesse zeichnet auch die APS-Zeitungsanalyse nach, welche vor allem im Sommer einen Anstieg der Berichterstattung in diesem Themenbereich verzeichnete. Während die Preissteigerung allerdings in vielen Ländern Europas über die Marke von 10 Prozent gegenüber dem Vorjahr kletterte, blieb sie in der Schweiz bei maximal 3.5 Prozent (August 2022) und sank danach auf 3 Prozent im Oktober und November. Dies stellte dennoch einen Höchstwert dar: Seit den 1990er Jahren war in der Schweiz keine so hohe Inflation mehr gemessen worden. Vor allem die hohen Preise für Energie auf dem internationalen Markt trieben die Inflation an. Dies bekamen nicht nur die Unternehmen, sondern insbesondere auch die Bevölkerung bei Strom-, Gas- und Heizölrechnungen zu spüren. In den Läden stiegen zudem die Preise gewisser Güter wie Speiseöle oder Kleider stark an. In einer ausserordentlichen Session präsentierten die Parteien in der Folge einen bunten Strauss an möglichen Entlastungsmassnahmen. Unter anderem aufgrund der hohen Energiepreise und der Inflation erwartete das SECO im Herbst eine **Verlangsamung des jährlichen BIP-Wachstums** für das Jahr 2022: Bei einem prognostizierten Wachstum von gut 2 Prozent sei eine «deutliche Abschwächung» der Konjunktur zu erwarten.

Im Bereich der **Strukturpolitik** stand erneut das Thema «Covid-19» im Fokus – wenn auch weniger stark als in den zwei Jahren zuvor, in welchen die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie deutlich stärker in den Medien diskutiert wurden, wie die APS-Zeitungsanalyse zeigt. Im Januar 2022 beschloss der Bundesrat, die Covid-19 Härtefallverordnung bis im Sommer 2022 zu verlängern. Er wollte damit betroffene Unternehmen weiterhin unkompliziert finanziell unterstützen. Ende März 2022 rief die Regierung dann mit der Aufhebung sämtlicher verpflichtender Corona-Schutzmassnahmen die Rückkehr in die normale Lage aus. Die Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie, aber auch der Krieg in der Ukraine hatten freilich gewisse Vulnerabilitäten in der **wirtschaftlichen Versorgungssicherheit** aufgezeigt. Dies löste einige Debatten zu Themen wie Pflichtlager, die Versorgungssicherheit mit Metallen und seltenen Erden sowie eine allgemeine Verringerung der wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Ausland bei essenziellen Gütern aus. In einem im Sommer veröffentlichten Bericht erklärte der Bundesrat, dass die Schweiz bei Energieträgern und Nahrungsmitteln in der Tat stark vom Ausland abhängig sei. Im Verlaufe des Jahres mussten gar Pflichtlager für Schmerzmittel oder für Treibstoffe freigegeben werden, da der freie Markt die Nachfrage nicht ausreichend decken konnte.

Die **Tourismusbranche** erfuhr im Jahr 2022 verschiedenste strukturelle Verbesserungen: National- und Ständerat verboten künftig enge und weite Preisbindungsklauseln von Online-Buchungsplattformen gegenüber Beherbergungsstätten. Zudem überwiesen die Räte eine Motion, die im Rahmen bestehender Fördermassnahmen ein Programm zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus fordert. Drei weitere überwiesene Motionen verlangten die Schaffung von langfristigen Finanzierungsmöglichkeiten für Tourismusprojekte im Bereich der Nachhaltigkeit und Digitalisierung, eine Ausweitung des Förderperimeters der SGH auf städtische Individualbetriebe sowie eine Digitalisierung der Meldescheinprozesse in der Beherbergung. Der Bundesrat wiederum präsentierte im Sommer eine Botschaft für eine befristete Erhöhung der Beteiligung des Bundes bei Innoutour-Projekten von 50 auf 70 Prozent.

Beide Rechtskommissionen gaben im Mai und September im Bereich der Strukturpolitik einer parlamentarischen Initiative betreffend die **Ausweitung der Sorgfaltspflicht zwecks Bekämpfung von Zwangsarbeit** Folge. Die gesetzlichen Bestimmungen zur Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags der Konzernverantwortungsinitiative würden damit um den Sachverhalt der Zwangsarbeit ergänzt werden. Für politische Diskussionen sorgte schliesslich auch der im Februar 2022 von der EU-Kommission präsentierte Entwurf für ein neues Lieferkettengesetz, welches Unternehmen in ihrer sozialen Verantwortung stärken soll. Er ähnelte der 2020 abgelehnten Konzernverantwortungsinitiative in vielen Punkten stark und setzte den Bundesrat unter «Zugzwang», in diesem Bereich ebenfalls vorwärts zu machen, berichteten die Medien.

Im Bereich der **Wettbewerbspolitik** waren die angekündigte Teilrevision des Kartellrechts sowie die noch bevorstehende **Totalrevision des Zollgesetzes** zentral. Letztere soll dazu führen, dass die rechtlichen Grundlagen für die Arbeiten des BAZG harmonisiert und die Digitalisierung der Prozesse weiter vorangetrieben werden. Bei der **Teilrevision des Kartellgesetzes** wollte der Bundesrat vorrangig die Zusammenschlusskontrolle modernisieren. Zudem sollen laut Vorentwurf gewisse Anpassungen im Kartellzivilrecht und im Widerspruchsverfahren vorgenommen werden. Eine im Sommer überwiesene Motion verlangt zudem, dass der Grundsatz der Unschuldsvermutung im Kartellgesetz gewahrt und der Untersuchungsgrundsatz explizit genannt werden. Eine weitere Anpassung des Kartellgesetzes nahm das Parlament im Frühling vor: Mittels Motion wird ein effektiver Vollzug des Kartellgesetzes im Kraftfahrzeughandel gefordert, um «Knebelverträge» zwischen internationalen Autoherstellern und Schweizer Garagen zu bekämpfen. Diskutiert wurden des Weiteren verschiedenste parlamentarische Vorstösse zur Frage der **Wettbewerbsverzerrungen durch Staatsunternehmen**. Mit zwei gleichlautenden Motionen verlangten die Räte, dass bundesnahe Betriebe prinzipiell auf ihre Kernaufgaben des Service Public beschränkt werden sollen. Im Bereich der Wettbewerbspolitik trat per Jahresbeginn zudem der indirekte Gegenvorschlag zur Fair-Preis-Initiative in Kraft. Er soll die **Position von Konsumentinnen und Konsumenten** stärken. Dieses Ziel verfolgen auch zwei vom Nationalrat angenommene Postulate zur Prüfung rechtlicher Konsequenzen bei einer absichtlichen Verkürzung der Produktlebensdauer sowie zur Nutzung von sogenannten Dark Patterns im Internet, die Konsumentinnen und Konsumenten zu einem erwünschten Konsumverhalten verleiten sollen.

Beim **Gesellschaftsrecht** nahmen National- und Ständerat in der Frühjahrssession 2022 ein Bundesgesetz im **Kampf gegen die missbräuchliche Verwendung von Konkursverfahren** an. Es soll primär verhindern, dass das Konkursrecht bewusst dazu verwendet wird, Konkurrenzfirmen preislich zu unterbieten und zu schädigen, um später nach mehrfachen Konkursverfahren und Neugründungen eine dominante Marktstellung einnehmen zu können. Weitere Anpassungen wollte das Parlament beim **Genossenschaftsrecht** prüfen und nahm ein entsprechendes Postulat für eine Auslegeordnung über eine Gesamtrevision an. Prüfen wollte der Nationalrat zudem, ob für die **Gründung einer GmbH** die Einführung einer Option zur Teileinzahlung des nötigen Startkapitals von CHF 20'000 sinnvoll wäre. Des Weiteren möchte das Parlament ermöglichen, dass Unternehmen künftig vollständig digital gegründet werden können.¹⁰

Jahresrückblick 2022: Soziale Gruppen

Groupes sociaux

Jahresrückblick 2022: Soziale Gruppen von Viktoria Kipfer und Marlène Geber

Die Schweizer **Asylpolitik** wurde vor allem im Frühjahr 2022 primär durch den Krieg in der Ukraine geprägt, wie auch die Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse zeigt. So aktivierte die Schweiz im März 2022 erstmals den Schutzstatus S, der es den Geflüchteten aus der Ukraine erlaubt, ohne reguläres Asylverfahren in der Schweiz eine Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten. Bis im November 2022 fanden so rund 70'000 Flüchtende aus der Ukraine in der Schweiz Schutz. Das Zusammenleben zwischen Geflüchteten aus der Ukraine und Schweizerinnen und Schweizern nahm zu Beginn des Krieges eine Hauptrolle in der medialen Berichterstattung ein. So zeigten sich viele

Schweizerinnen und Schweizer vor allem zu Beginn solidarisch mit den Flüchtenden, von denen in der Folge rund die Hälfte bei Privatpersonen unterkam, wie die SFH berichtete. Gleichzeitig wurde der Schutzstatus S aber auch als «faktische Ungleichbehandlung» der Ukrainerinnen und Ukrainer gegenüber allen anderen Asylsuchenden kritisiert. Folglich wurden im Parlament zahlreiche Vorstösse zum neuen Schutzstatus eingereicht, welche diesen unter anderem einschränken oder anpassen wollten – jedoch erfolglos. Insgesamt führte die Zeitungsberichterstattung zur Asylpolitik im Zuge des Ukraine-Kriegs zu einem deutlichen Anstieg des medialen Interesses des Jahres 2022 zum Thema «Soziale Gruppen» gegenüber dem Vorjahr (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse).

Diskutiert wurden auch allgemeine Neuregelungen bei den Asylsuchenden, etwa zur Schaffung der Möglichkeit, dass Asylsuchende nach einem negativen Aufenthaltsentscheid ihre Lehre in der Schweiz beenden dürften. Dieser Vorschlag scheiterte jedoch im Ständerat. Hingegen sprach sich der Nationalrat für zwei Motionen für eine Erleichterung des Zugangs zu einer beruflichen Ausbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papier sowie für die Ermöglichung der Erwerbstätigkeit auch im Falle eines negativen Asylentscheids aus. Unverändert bestehen blieben die zwangsweisen Covid-19-Tests von Abgewiesenen bei der Rückstellung in ihr Herkunftsland, welche das Parlament bis ins Jahr 2024 verlängerte. Finanzielle Unterstützung wollte der Bundesrat schliesslich Kantonen mit Ausreisezentren an der Landesgrenze in Ausnahmesituationen gewähren, National- und Ständerat nahmen jedoch gewichtige Änderungen an der entsprechenden Revision des AIG vor.

Im Jahre 2022 unternahmen Bundesrat und Parlament einige Anstrengungen bei der **Bekämpfung von häuslicher Gewalt und Gewalt an Frauen**. Einerseits inspirierte ein Bericht zu Ursachen von Homiziden im häuslichen Umfeld eine Vielzahl verschiedener Vorstösse, andererseits diente auch die Ratifikation der Istanbul-Konvention als Ansporn zur Lancierung parlamentarischer Vorlagen gegen häusliche und geschlechterbezogene Gewalt. Als Erbe der letztjährigen Frauensession wurde zudem ein erster Vorstoss, der nationale Präventionskampagnen gegen Gewalt fordert, überwiesen. Während sich bei diesem Thema eine Allianz von Frauen verschiedenster Parteien beobachten liess, fand ein Vorstoss aus dem rechten Lager, mit dem Gewalt an Frauen künftig mit einer Freiheitsstrafe geahndet werden müsste, im Parlament keine Mehrheit. Des Weiteren rückte auch die Mehrdimensionalität der Gewalt an Frauen im Rahmen intersektionaler Vorstösse in den Fokus. Einerseits erhielt die Forderung nach verbessertem Schutz ausländischer Opfer vor häuslicher Gewalt mehr Aufmerksamkeit, andererseits wurde die Schutzbedürftigkeit von Menschen mit Behinderung bei häuslicher Gewalt hervorgehoben. Zwei weitere, im Frühjahr 2022 lancierte Vorlagen mit dem Titel «Wer schlägt, geht!» beschäftigten sich mit dem Wohnverhältnis nach Vorfällen der häuslichen Gewalt, während sich der Nationalrat in der Sommersession für eine nationale Statistik über Kinder, die Zeuginnen und Zeugen von häuslicher Gewalt sind, aussprach. Zuletzt forderten Vertreterinnen unterschiedlicher Parteien in sechs parlamentarischen Initiativen, Aufrufe zu Hass und Gewalt aufgrund des Geschlechts der Antirassismus-Strafnorm zu unterstellen, was von der erstberatenden RK-NR befürwortet wurde.

Die Idee eines «**pacte civil de solidarité**» (**Pacs**) treibt die Schweiz bereits seit mehreren Jahren um, was im Frühjahr 2022 in einem Bericht des Bundesrats über die «Ehe light» mündete. Auf Grundlage des Berichts wurde bereits ein parlamentarischer Vorstoss zur Schaffung entsprechender Rechtsgrundlagen im Ständerat eingereicht. Auch die **Regulierung von Schwangerschaftsabbrüchen** fand im Jahr 2022 Platz auf der politischen Agenda. Denn Ende 2021 hatten Vertreterinnen und Vertreter der SVP zwei Volksinitiativen lanciert, welche die Zahl von Schwangerschaftsabbrüchen reduzieren wollten: einerseits die Initiative «Für einen Tag Bedenkzeit vor jeder Abtreibung (Einmal-darüber-schlafen-Initiative)» und andererseits die Initiative «Für den Schutz von ausserhalb des Mutterleibes lebensfähigen Babys (Lebensfähige-Babys-retten-Initiative)». 2022 führten diese Anliegen auch innerhalb der SVP zu Diskussionen; insbesondere jüngere Vertreterinnen der Volkspartei äusserten sich dezidiert dagegen. Dieser Konflikt mündete unter anderem in der Ablehnung hauseigener Vorstösse durch eine Minderheit der SVP-Fraktion in der Sondersession 2022. Umgekehrt hatten es auch Vorstösse, die auf einen flächendeckenden und hürdenfreien Zugang zu Abtreibung abzielten, 2022 nicht leicht im Parlament.

Betreffend die **Familienplanung** sprachen sich beide Räte für eine Legalisierung der Eizellenspende für Ehepaare aus. Unter anderem weil die parlamentarische Initiative zur Überführung der Anstossfinanzierung für die familienexterne Kinderbetreuung in

eine zeitgemässe Lösung den Sprung ins Sessionsprogramm 2022 verpasst hatte, stimmten National- und Ständerat einer Verlängerung der Bundesbeiträge an die familienexterne Kinderbetreuung bis Ende 2024 zu. Um jedoch die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung zu senken und die Anzahl Kitaplätze zu erhöhen, wurde im Frühjahr 2022 eine Volksinitiative «Für eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle (Kita-Initiative)» lanciert. Auch die Annahme der «Ehe für alle» im September 2021 blieb nicht folgenlos im Parlament: Da gleichgeschlechtliche Paare nach der Heirat bei der Familienplanung weiterhin eingeschränkt seien, setzten sich zwei Motionen mit der rechtlichen Anerkennung der Elternschaft gleichgeschlechtlicher Paare auseinander, um deren Gleichberechtigung auch über die «Ehe für alle» hinaus voranzutreiben.

Darüber hinaus wurde 2022 eine Reihe von Forderungen aus der zweitägigen Frauensession 2021 vom Parlament aufgegriffen. Zwei Motionen zum Einbezug der Geschlechterperspektive in der Medizin stiessen in der Herbstsession 2022 in der grossen Kammer auf Akzeptanz. In Anbetracht des bevorstehenden digitalen Wandels fokussierten andere, auf die Frauensession zurückgehende erfolgreiche parlamentarische Vorstösse auf den Einbezug von Frauen in die Digitalisierungsstrategie des Bundes. In Anbetracht der in der Frauensession eingereichten Petitionen reichten die betroffenen Kommissionen auch mehrere Postulate ein, welche unter anderem Berichte zur Strategie zur Integration von Frauen in MINT-Berufen, zur Evaluation der schulischen Sexualaufklärung und zur Aufwertung der Care-Arbeit forderten – sie wurden allesamt angenommen.

In der **LGBTQIA-Politik** nahm besonders die Diskussion über die **Existenz und das Verbot von Konversionstherapien** viel Platz ein. Nach der Annahme der «Ehe für alle» waren 2021 drei parlamentarische Initiativen zum Verbot von Konversionstherapien eingereicht, später aber wegen einer lancierten Kommissionsmotion zurückgezogen worden. Angenommen wurde hingegen ein Postulat, das die Datengrundlage zum Vorkommen von Konversionsmassnahmen in der Schweiz verbessern möchte.

Auch die **Gleichstellung gehörloser und hörbehinderter Menschen** sollte gemäss Parlament vorangetrieben werden, weshalb National- und Ständerat eine Motion zur Schaffung eines Gesetzes zur Anerkennung der Gebärdensprachen annahm.¹¹

Jahresrückblick 2022: Parteien

Partis

Jahresrückblick 2022: Parteien

Die Parteien als wichtige politische Akteure werden in der Öffentlichkeit besonders stark im **Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen** wahrgenommen. Mit den **Bundesratsersatzwahlen vom Dezember 2022** schnellte insbesondere die Medienpräsenz der SVP und der SP, in geringerem Mass auch jene der Grünen in die Höhe (siehe Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse 2022 im Anhang).

Die **SVP** hatte dabei den zurücktretenden Ueli Maurer zu ersetzen. Zu reden gab dabei, dass die in den letzten Jahrzehnten tonangebende Zürcher Kantonalsektion erst nach längerer Suche überhaupt eine Kandidatur präsentieren konnte (alt Nationalrat Hans-Ueli Vogt), während die Berner Sektion mit Nationalrat Albert Rösti und Ständerat Werner Salzmann gleich zwei Kandidaten ins Rennen schicken konnte. Relativ früh zeichnete sich ab, dass es anders als bei früheren Bundesratswahlen bei der SVP zu keiner Zerreissprobe und allfälligen Parteiausschlüssen kommen würde, da die anderen Fraktionen keine Ambitionen erkennen liessen, eine Person ausserhalb des offiziellen SVP-Tickets zu wählen, für das die SVP-Fraktion letztlich Vogt und Rösti auswählte. Schliesslich erhielt die SVP mit Albert Rösti einen Bundesrat, der als linientreu und gleichzeitig umgänglich im Ton gilt.

Die **SP** wiederum hatte nach dem überraschenden Rücktritt von Simonetta Sommaruga nur wenig Zeit für die Nominierung ihrer Kandidaturen. Für gewisse Turbulenzen sorgte hier der von der Parteispitze rasch und offensiv kommunizierte Antrag an die Fraktion, sich auf Frauenkandidaturen zu beschränken. Ständerat Daniel Jositsch (sp, ZH) rebellierte zunächst dagegen und gab seine eigene Kandidatur bekannt, zog diese aber wieder zurück, nachdem die SP-Fraktion dem Antrag der Parteispitze deutlich zugestimmt hatte. Mit einer «Roadshow» der Kandidatinnen in verschiedenen Landesteilen versuchte die SP trotz der knappen Zeit noch vom Schaufenstereffekt der

Bundesratswahlen zu profitieren. Auf's Ticket setzte die Fraktion schliesslich die beiden Ständerätinnen und ehemaligen Regierungsrätinnen Eva Herzog (BS), die Mitglied der SP-Reformplattform ist und eher dem rechten Parteiflügel zugerechnet wird, und Elisabeth Baume-Schneider (JU), die als umgänglicher und weiter links stehend gilt. Im Parlament gingen in den ersten Wahlgängen überraschend viele Stimmen an den nicht auf dem Ticket stehenden Jositsch, bevor schliesslich Baume-Schneider den Vorzug vor Herzog erhielt. Wenig erbaut zeigte sich die SP von der anschliessenden Departementsverteilung, bei der Baume-Schneider das EJPD zugeteilt und Alain Berset ein angeblich gewünschter Wechsel aus dem EDI verwehrt wurde.

Dass weder die SVP noch die SP um ihre zweiten Bundesratssitze bangen mussten, hatte auch damit zu tun, dass sich die **Grünen**, die bei den letzten Gesamterneuerungswahlen noch mit einer Sprengkandidatur angetreten waren, selbst früh aus dem Rennen nahmen. Manche Beobachterinnen und Beobachter warfen den Grünen deswegen Harmlosigkeit und mangelnden Machtinstinkt vor. Die Grünen argumentierten dagegen, dass ein Angriff auf den SP-Sitz dem rot-grünen Lager keine Stärkung bringen würde und ein Angriff auf den SVP-Sitz aussichtslos gewesen wäre, weil das «Machtkartell» der bisherigen Bundesratsparteien keine Sitzverschiebungen wolle.

Alle 2022 durchgeführten **kantonalen Wahlen** wurden von den Medien auch als Tests für den **Formstand der Parteien** im Hinblick auf die eidgenössischen Wahlen im Herbst 2023 interpretiert. Die grossen Zwischenbilanzen, die im März nach den kantonalen Wahlen in Bern, der Waadt, Obwalden und Nidwalden gezogen wurden, bestätigten sich im Wesentlichen auch in den folgenden Glarner und Zuger Wahlen (allerdings nicht in Graubünden, das wegen einem Wechsel des Wahlsystems jedoch einen Sonderfall darstellt): Die **«grüne Welle»** rollte weiter, zumal die Grünen und noch stärker die GLP fast durchwegs Zugewinne verbuchen konnten. Demgegenüber büssten alle vier Bundesratsparteien Stimmenanteile ein, am deutlichsten die SP. Spekulationen über Gewinne und Verluste bei den nationalen Wahlen und mögliche Auswirkungen für die Sitzverteilung im Bundesrat sind freilich zu relativieren, weil sich Themen- und Parteienkonjunktur bis im Oktober 2023 noch deutlich verändern können und sich kantonale Wahlergebnisse aus mehreren Gründen nicht einfach auf die nationale Ebene übertragen lassen.

Misst man den Rückhalt der Parteien an ihrem **Erfolg in den Volksabstimmungen**, so ergibt sich ein etwas anderes Bild: Am häufigsten – nämlich bei 8 von 11 Abstimmungsvorlagen – stand dieses Jahr die EVP mit ihren Parolen auf der Siegerseite, gefolgt von EDU, FDP, GLP und Mitte (je 7). Seltener jubeln konnten die Parteien an den linken und rechten Polen des Spektrums (Grüne, PdA, SP und SVP: je 6). Freilich ist nicht jede Abstimmungsvorlage für jede Partei gleich wichtig. So war etwa für die SP das knappe Ja zur AHV-21-Reform mit der Frauenrentenaltererhöhung besonders schmerzhaft, die beiden Nein zu den Teilabschaffungen von Stempel- und Verrechnungssteuer hingegen besonders erfreulich. Für FDP und SVP war es gerade umgekehrt, daneben war für sie auch die Ablehnung des Medienpakets ein bedeutender Erfolg.

Mit Blick auf ihre **Mitgliederzahlen** sahen sich derweil fast alle grösseren Parteien im Aufwind: GLP, Grüne, Mitte, SP und SVP meldeten im Vergleich zu 2020 Mitgliederzuwächse im vierstelligen Bereich, die FDP hatte keine Informationen zu ihrer aktuellen Mitgliederentwicklung. Ein Grund für die vermehrte Hinwendung zu den Parteien könnte sein, dass die stark alltagsrelevante Covid-19-Pandemie, die intensivisierte Diskussion um den Klimawandel und aussergewöhnlich intensive Abstimmungskämpfe etwa zur Konzernverantwortungsinitiative im November 2020 und zu den beiden Covid-19-Gesetzesvorlagen im Juni und im November 2021 viele Bürgerinnen und Bürger stärker politisiert haben.

Das Jahr brachte in der Schweizer Parteienlandschaft auch einige **strukturelle Veränderungen**. So ist mit der Gründung einer Kantonalsektion in Uri die GLP nun erstmals in sämtlichen Kantonen präsent. Bei der BDP fand zum Jahresbeginn der umgekehrte Weg seinen Abschluss: Am 1. Januar 2022 hörten die letzten beiden BDP-Kantonalsektionen auf zu existieren, nachdem die Partei auf nationaler Ebene schon ein Jahr davor in der Mitte aufgegangen war. Ganz aufgelöst wurde sodann die Partei national orientierter Schweizer (Pnos), die als parteipolitischer Arm der rechtsextremen Szene in der Schweiz gegolten hatte. Sie war im Parteiensystem nie über eine marginale Rolle hinausgekommen. Ihre Auflösung bedeutet allerdings nicht das Aussterben rechtsextremer Ideologien im Land, sondern lediglich das – vorläufige – Ende der parteipolitischen Aktionsform des Milieus.

Nachdem der Bundesrat im zu Ende gehenden Jahr das Gesetz und eine konkretisierende Verordnung zur **Transparenz der Politikfinanzierung** in Kraft gesetzt hat, werden sich die Parteien im neuen Jahr erstmals an die entsprechenden Regeln halten müssen. Die Parteien, die in der Bundesversammlung vertreten sind, haben unter anderem ihre Gesamteinnahmen sowie Zuwendungen von über CHF 15'000 offenzulegen.¹²

Jahresrückblick 2022: Aussenpolitik

Politique étrangère

Jahresrückblick 2022: Aussenpolitik

RAPPORT
DATE: 31.12.2022
AMANDO AMMANN

Nach der Corona-Pandemie und dem institutionellen Rahmenabkommen 2020 und 2021 wurde das Jahr 2022 nun von einem gänzlich neuen Thema dominiert: Der Angriffskrieg Russlands in der Ukraine löste in der Schweiz nicht nur Diskussionen zum Sanktionswesen aus, sondern auch eine Grundsatzdebatte zur Schweizer Neutralitätspolitik. Die APS-Zeitungsanalyse für das Jahr 2022 zeigt – im Vergleich zu den Vorjahren – das Aufkommen komplett neuer Themenschwerpunkte wie «Neutralität» und «Sanktionen» in der Medienberichterstattung (vgl. Abbildung 2 der Analyse im Anhang). Wenig überraschend zeigen sich Ausschläge in der Artikelzahl zum Thema Aussenpolitik im Februar und März rund um den Kriegsausbruch in der Ukraine. Zwar nahm der prozentuale Anteil der Berichte dazu in den folgenden Monaten ab, hielt sich aber bis in den Herbst hinein auf einem hohen Niveau.

Das Jahr 2022 begann aussenpolitisch mit einem grossen Paukenschlag, dem **Kriegsausbruch in der Ukraine** Ende Februar, der den Bundesrat gemäss Medien völlig auf dem falschen Fuss erwischte. Noch im Januar hatten sich die Aussenminister Russlands und der USA in Genf getroffen, um die angespannte Lage an der russisch-ukrainischen Grenze zu deeskalieren. Aussenminister Cassis hatte damals von einer «freundschaftlichen, aber konzentrierten Stimmung» gesprochen. Der Angriff Russlands auf die Ukraine im Donbass löste im Parlament, wie auch in der Bevölkerung heftige Reaktionen aus. Stände- und Nationalrat verabschiedeten wenige Tage nach Kriegsausbruch eine Erklärung, mit der sie einen sofortigen Waffenstillstand verlangten, und übten in der Folge Druck auf den Bundesrat aus, wirtschaftliche Sanktionen der EU zu übernehmen. Nach mehreren verbalen Verurteilungen des Vorgehens Russlands als völkerrechtswidrig und aufgrund des massiven Drucks aus dem In- und Ausland beschloss der Bundesrat am 27. Februar die Übernahme der Sanktionspakete der EU gegen Russland. Bundespräsident Cassis wurde in der Folge nicht müde zu betonen, dass die Schweiz ihre Neutralität mit dieser Art der Sanktionsübernahme beibehalte. In den folgenden Wochen und Monaten übernahm die Schweiz sämtliche Ausweitungen der Sanktionen der EU gegen Russland – und später auch gegen Belarus. Fast zeitgleich zur Übernahme des EU-Sanktionsregimes gab die Regierung bekannt, die ukrainische Bevölkerung mit Hilfsgütern zu unterstützen. Ein erstes Paket in Höhe von CHF 8 Mio. wurde in raschen Abständen durch weitere Hilfsgüterlieferungen und die finanzielle Unterstützung von humanitären Organisationen ergänzt. Im Bereich der Guten Dienste unterstützte die Schweiz den Reform- und Wiederaufbauprozess in der Ukraine mithilfe der von langer Hand geplanten Ukraine Recovery Conference, die im Juli in Lugano stattfand. Die seit 2017 jährlich stattfindende Ukraine Reform Conference wurde angesichts des Kriegsgeschehens umbenannt und inhaltlich neu ausgerichtet.

Der **Erlass und die Übernahme von Sanktionen** stellten nicht nur den Bundesrat, sondern auch das Parlament vor neue Fragen und hielten dieses auf Trab. Davon zeugen nicht nur die parlamentarischen Vorstösse zum Thema, sondern auch die intensiven Debatten, die im Rahmen der Anpassung des Embargogesetzes geführt wurden. Eine bereits im Jahr 2019 eingereichte parlamentarische Initiative zur Einführung einer Rechtsgrundlage für gezielte Sanktionen bei schweren Menschenrechtsverletzungen und Korruption durch hochrangige Politiker und Politikerinnen erhielt aufgrund der geopolitischen Umstände besondere Relevanz. Zwar wurde diese vom Ständerat abgelehnt, doch trug sie massgeblich zu einer umfassenden Debatte innerhalb des Parlaments über das Schweizer Sanktionswesen bei. Im Mai 2022 verlangte die APK-NR vom Bundesrat mittels einer Kommissionsmotion die Entwicklung einer kohärenten, umfassenden und eigenständigen Sanktionspolitik. Der reine Nachvollzug von EU- und UNO-Sanktionen genügte nach Ansicht der Kommission nicht, um die

Landesinteressen der Schweiz in den Bereichen Sicherheit, Versorgungssicherheit und Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten.

Eng mit den Überlegungen zur Sanktionsthematik verknüpft war die Frage, inwiefern die Schweiz diese mit ihrer **Neutralität** respektive mit ihrer **Neutralitätspolitik** vereinbaren könne. Während die SVP die Schweizer Neutralität durch die übernommenen EU-Sanktionen als bedroht erachtete, liess Alt-Bundesrat Blocher bezüglich der Sanktionsübernahme verlauten: «Wer hier mitmacht, ist eine Kriegspartei.» Derweil wünschte sich die APK-SR vom Bundesrat in einem Postulat mehr Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik. Diese Forderung versprach der Bundesrat durch einen aktualisierten Neutralitätsbericht – der letzte stammte aus dem Jahr 1993 – zu erfüllen. Aussenminister Cassis scheiterte jedoch Anfang September mit der Konzeptionierung der von ihm geprägten «kooperativen Neutralität», als der Gesamtbundesrat den Neutralitätsbericht zurückwies. Erst Ende Oktober verabschiedete die Regierung den Bericht in Erfüllung des Postulats und beschloss, an der Neutralitätspraxis aus dem Jahr 1993 festzuhalten. Im gleichen Monat kündigte die neu gegründete nationalkonservative Gruppierung «Pro Schweiz» an ihrer Gründungsversammlung die Lancierung einer Volksinitiative an, mit der sie die «immerwährende bewaffnete Neutralität» der Schweiz in der Verfassung festschreiben will.

Wenn auch nicht im gleichen Ausmass wie in den Jahren zuvor, sorgten aber auch im Jahr 2022 die **bilateralen Beziehungen mit der EU** für einige Schlagzeilen. Insbesondere die vom Bundesrat im Januar vorgestellte neue Stossrichtung für das Verhandlungspaket mit der EU sorgte aufgrund des gewählten sektoriellen Ansatzes vielerorts für Kopfschütteln, nicht zuletzt bei EU-Vertreterinnen und -Vertretern selbst. Auch das Parlament kämpfte weiterhin mit den Nachwehen des gescheiterten Rahmenabkommens und beschäftigte sich mit der Vielzahl der 2021 eingereichten parlamentarischen Vorstösse, deren Forderungen von einer nachhaltigen Zusammenarbeit mit der EU, über einen EWR-Beitritt bis zum EU-Beitritt reichten. Der vom Bundesrat versprochene Europabericht, welcher eine Vielzahl der Vorstösse hätte beantworten sollen, liess indes auf sich warten. Im März schwebte überdies die Abstimmung über das Frontex-Referendum wie ein Damoklesschwert über der sowieso schon belasteten Beziehung mit der EU. Ein Nein hätte unter Umständen den Ausschluss aus dem Schengen/Dublin-Abkommen nach sich ziehen können. Zwar verschwanden entsprechende Diskussionen nach dem deutlichen Ja im März 2022 rasch, ein im Sommer publik gewordener Briefwechsel zwischen EU-Vize-Kommissionspräsident Maros Sefčovič und Staatssekretärin Livia Leu warf jedoch ein erneut negatives Licht auf den Stand der bilateralen Verhandlungen. Daraus ging hervor, dass auf beiden Seiten weiterhin Unklarheiten über die jeweiligen Forderungen und roten Linien existierten. Etwas Versöhnlichkeit zeigte das Parlament im März, als es einer Aktualisierung des Abkommens mit der Europäischen Gemeinschaft über Zollerleichterungen und Zollsicherheit zustimmte, sowie in der Herbstsession mit der Annahme zweier Vorlagen zur Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands. Auch die Anpassungen der Systeme ETIAS und VIS waren in beiden Räten ungefährdet.

Im Gegensatz zu den stagnierenden Beziehungen zur EU zeigte sich die Schweiz sehr **aktiv im Umgang mit einzelnen Partnerländern**. Das Verhältnis zum Vereinigten Königreich wurde im Frühling 2022 unter anderem durch ein Mobilitätsabkommen für Dienstleistungserbringende, ein Sozialversicherungsabkommen und durch einen Präsidialbesuch von Bundespräsident Cassis in London gestärkt. Ebenfalls im Frühjahr reiste Cassis wenige Wochen nach der Annahme des neuen Grenzgängerabkommens mit Italien im Parlament nach Italien, um sich unter anderem mit dem italienischen Aussenminister Luigi di Maio zu treffen. Generell zeigte sich Cassis in seiner Doppelrolle als Aussenminister und Bundespräsident sehr reise- und gesprächsfreudig. Das belegen unter anderem Staatsbesuche in Österreich und der Tschechischen Republik, Polen und Moldawien, Japan, Niger und dem Vatikan, aber auch Gespräche mit dem Aussenminister der VAE und der slowakischen Präsidentin Zuzana Čaputová.

In seiner Chinapolitik musste der Bundesrat 2022 innenpolitisch mehrere Dämpfer hinnehmen: Das Parlament stimmte gegen seinen Willen mehreren Motionen zu, mit denen die wirtschaftlichen Beziehungen mit China und der Whole-of-Switzerland-Ansatz anders ausgestaltet werden sollen.

Auf multinationaler Ebene stach insbesondere die erfolgreiche Wahl der Schweiz als nichtständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrats im Juni hervor. Darüber hinaus beschloss das Parlament, dass sich die Schweiz weiterhin an der internationalen Währungshilfe beteiligen soll, und verabschiedete einen Verpflichtungskredit in Höhe von CHF 10 Mrd. bis 2028, der als Notreserve bei starken Störungen des internationalen

Jahresrückblick 2022: Verkehr und Kommunikation

Transports et communications

RAPPORT

DATE: 31.12.2022

BERNADETTE FLÜCKIGER

Jahresrückblick 2022: Verkehr und Kommunikation

Auch der Themenbereich «Verkehr und Kommunikation» wurde 2022 durch den Ukraine-Krieg und dessen Folgen beeinflusst. Im Frühling wurde in der Schweiz ein starker Anstieg der Energiepreise und insbesondere der **Treibstoffpreise** verzeichnet. Die SVP forderte daher in mehreren Motionen erfolglos unter anderem eine 50-prozentige Senkung der Mineralölsteuern auf Treib- und Brennstoffen, der CO₂-Kompensationspflicht sowie der MWST und einen pauschalen Berufskostenabzug für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte. Die Mehrheiten der beiden Kammern erachteten eine Entlastung der Autofahrerinnen und Autofahrer jedoch als nicht angezeigt, vielmehr müssten Entlastungsmassnahmen gezielt an ärmere Bevölkerungsgruppen ausgerichtet werden.

Weitergearbeitet wurde an der **Änderung des Strassenverkehrsgesetzes**, insbesondere am sogenannten Raserartikel. Anfänglich hatten sich beide Räte dafür entschieden, den Gerichten bei Raserdelikten wieder mehr Ermessensspielraum zu geben, die Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr zu streichen und die Mindestdauer für den Entzug des Fahrausweises zu reduzieren. Aufgrund einer Referendumsdrohung durch die Stiftung Roadcross schwenkten die beiden Räte dann jedoch in fast allen Punkten auf das geltende Recht zurück und schwächten damit die Massnahmen des Via Sicura-Pakets nur wenig ab. Diese Revision konnte allerdings im Berichtsjahr noch nicht vollständig bereinigt werden.

Ebenfalls mehr Verkehrssicherheit sollte das **neue Veloweggesetz** bringen, das 2022 vom Parlament verabschiedet wurde. Damit soll der Verkehr entflechtet und sollen die Kantone zur Planung und Erstellung von grundsätzlich zusammenhängenden und durchgehenden Velowegnetzen verpflichtet werden.

Beim öffentlichen Verkehr lag der Fokus im Jahr 2022 hauptsächlich auf der **Änderung des Personenbeförderungsgesetzes**, die in der Wintersession abgeschlossen werden konnte. Mit dieser Revision beabsichtigte der Bundesrat, das Bestellverfahren, also den Vorgang, bei welchem die Besteller (Bund und Kantone) mit den Transportunternehmen die Angebotsvereinbarung im regionalen Personenverkehr aushandeln, effizienter und transparenter auszugestalten und die Planungssicherheit für die Transportunternehmen zu erhöhen. Zudem sollte mit der Revision weiteren Subventionsskandalen wie demjenigen der BLS einen Riegel geschoben werden. Dazu war vorgesehen, dass im subventionierten Bereich keine Gewinne einkalkuliert werden dürfen, zudem wurde festgelegt, wie künftig mit ungeplanten Gewinnen umgegangen werden muss. Hierbei entschieden die Räte, dass die Unternehmen künftig nur die Hälfte ihrer allfälligen Gewinne auf den von Bund und Kantonen gemeinsam bestellten Angeboten einer Spezialreserve zuweisen müssen, der Bundesrat hatte sich ursprünglich für zwei Drittel ausgesprochen.

Schliesslich gab im Berichtsjahr auch das Thema **Mobilfunkstandard 5G** wieder zu reden: Im Frühjahr publizierte der Bundesrat den Bericht «Nachhaltiges Mobilfunknetz» in Erfüllung eines gleichnamigen Postulats. Darin erläuterte der Bundesrat unter anderem, dass durch eine Änderung der NISV für den Ausbau des 5G-Netzes deutlich weniger Antennen notwendig sein werden als bisher angenommen. Das UVEK gleiste zudem ein NIS-Monitoring, eine umweltmedizinische Beratungsstelle, die Harmonisierung im Vollzug sowie eine Intensivierung der Forschung auf, um den Ängsten in der Bevölkerung vor 5G zu begegnen. Überdies gab das Parlament im Berichtsjahr drei Standesinitiativen für ein Moratorium für den Aufbau des 5G-Millimeterwellennetzes (Kt.lv. GE 20.309; Kt.lv. NE 20.314; Kt.lv. JU 21.305) keine Folge. Hingegen wurde eine neue Volksinitiative in diesem Bereich lanciert: Die sogenannte Saferphone-Initiative, in deren Komitee zahlreiche Politiker und Politikerinnen – insbesondere der SP und der Grünen – zu finden waren, forderte, dass Bund und Kantone für den Einsatz emissionsarmer Techniken in allen Anwendungsbereichen sorgen. Dies sollte durch tiefe Strahlengrenzwerte und eine grundsätzliche Versorgung

von Wohn- und Geschäftshäusern mit Fernmeldediensten über das Kabelnetz erreicht werden. Die Initiative wurde jedoch im Dezember zurückgezogen.

Im Kapitel Verkehr und Kommunikation kam es im Juni 2022 zu einem Peak in der Medienberichterstattung, wie Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse zeigt. Hauptverantwortlich dafür war der Flugverkehr, zumal zahlreiche Zeitungsartikel zu einer Panne bei Skyguide sowie zu abgesagten Flugverbindungen bei der SWISS erschienen. Verglichen mit dem Vorjahr gab es 2022 für den Bereich Verkehr und Kommunikation wieder etwas mehr Aufmerksamkeit seitens der Presse zu verzeichnen. Dies lag womöglich daran, dass über die in den beiden Vorjahren omnipräsente Covid-19-Pandemie im Berichtsjahr deutlich weniger geschrieben wurde und damit die übrigen Themenbereiche prozentual mehr Aufmerksamkeit erhielten.¹⁴

Jahresrückblick 2022: Öffentliche Finanzen

Finances publiques

Jahresrückblick 2022: Öffentliche Finanzen

Während die Covid-19-Pandemie im Jahr 2022 allgemein an Virulenz verloren hatte, blieb sie für den Politikbereich «Öffentliche Finanzen» sehr zentral. Im Zentrum stand die Frage, wie die bis Ende 2022 auf CHF 26 Mrd. angewachsenen pandemiebedingten, ausserordentlich verbuchten **Schulden abgebaut** werden sollen. Zwar hatten Parlamentsmitglieder verschiedene Vorschläge unterbreitet, mit einer Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes entschieden die Räte jedoch, dem Bundesrat zu folgen, die Abbaufrist um sechs Jahre zu verlängern und die Schulden durch die zukünftigen Kreditreste sowie allfällige Zusatzausschüttungen der SNB abzubauen.

Die Covid-19-Pandemie war jedoch nicht nur bei der Frage des Schuldenabbaus 2022, sondern bei vielen anderen Debatten zu den öffentlichen Finanzen immer wieder Thema. So behandelte das Parlament zahlreiche Vorstösse, die zu Beginn der Pandemie im Jahr 2020 eingereicht worden waren und nun entweder behandelt oder aber unbehandelt abgeschrieben werden mussten. Folglich debattierte das Parlament über parlamentarische Vorschläge zur **steuerlichen Unterstützung der von der Pandemie besonders stark betroffenen Unternehmen**, zum Beispiel durch einen zwölfmonatigen Mehrwertsteuererlass oder eine Mehrwertsteuerreduktion für die betroffenen Betriebe oder durch einen Abzug für Eigenfinanzierung bei der Unternehmenssteuer. Auch Vorstösse zur **Finanzierung der Covid-19-Massnahmen** – etwa mittels Streichung sämtlicher Zahlungen ans Ausland, wie zum Beispiel der zweiten Kohäsionsmilliarde, durch höhere Ausschüttungen der SNB oder durch neue Steuern, etwa in Form eines Solidaritäts-Zuschlags auf Dividenden und Kapitaleinlagereserven oder durch eine solidarische Steuer auf grossen Vermögen – wurden diskutiert, aber allesamt abgelehnt.

Noch immer zentral war Covid-19 auch in der im Sommer 2022 beratenen **Staatsrechnung 2021**, zumal die Pandemie erneut zu einem rekordhohen Defizit von CHF 12.2. Mrd. geführt hatte. Und obwohl Covid-19 in der Zwischenzeit stark an Intensität eingebüsst hatte, stritten National- und Ständerat im Rahmen des Nachtrags Ib zum Voranschlag 2022 erneut relativ heftig um die Finanzierung einzelner Covid-19-Massnahmen. Deutlich weniger stark von der Pandemie geprägt als in den zwei Jahren zuvor war hingegen der **Voranschlag 2023**: Statt mehrerer Milliarden sah der Bundesrat nur noch CHF 410 Mio. zur Pandemiebekämpfung vor, die neu ordentlich verbucht sowie teilweise durch die Kantone gegenfinanziert werden sollten. Stattdessen liessen nun der gestiegene Zahlungsbedarf für Schutzsuchende aus der Ukraine sowie die Erhöhung der Armeeaussgaben die Gesamtausgaben ansteigen.

Zweites grosses Thema im Politikbereich der öffentlichen Finanzen war im Jahr 2022 die **OECD-Mindestbesteuerung**. Der Bundesrat veröffentlichte im Juni 2022 seine Botschaft dazu, in der er eine Verfassungsänderung vorschlug, um die Mindestbesteuerung beruhend auf einer befristeten Verordnung per Januar 2024 einführen zu können. Umgesetzt werden soll die Mindestbesteuerung durch eine Ergänzungssteuer, die dann anfällt, «wenn eine in der Schweiz tätige Unternehmensgruppe die Mindestbesteuerung in der Schweiz oder im Ausland nicht erreicht». Umstritten war im Parlament vor allem die Frage, welcher Anteil dieser Zusatzeinnahmen an den Bund und welcher an die Kantone gehen soll. In der Wintersession einigten sich die Räte darauf, 75 Prozent der Einnahmen den Kantonen

zukommen zu lassen, diskutiert worden waren aber auch zahlreiche weitere Varianten. In den Medien wurde darüber diskutiert, ob es aufgrund dieser höheren Unternehmensbesteuerung Massnahmen zum Erhalt der **Steuerattraktivität der Schweiz** brauche. Der Nationalrat wollte entsprechende Massnahmen untersuchen lassen und nahm dazu ein Postulat an, das eine Strategie zum Erhalt der Attraktivität der Schweiz im Rahmen der OECD-Mindestbesteuerung forderte. Die grossen grundsätzlichen Diskussionen zur Mindestbesteuerung, welche die Medien im Vorjahr noch geführt hatten, blieben im Jahr 2022 aber aus, wie auch Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse 2022 verdeutlicht.

Darüber hinaus begann der Nationalrat die Beratung der neusten **Mehrwertsteuerrevision**, die grösstenteils auf eine Vereinfachung der Mehrwertsteuer abzielte. Für einige Diskussionen wird im kommenden Jahr wohl auch die **Erhöhung der Abzüge für Krankenkassenprämien im DBG** sorgen, auf die der Ständerat in der Wintersession aufgrund der drohenden Steuerausfälle von CHF 400 Mio. jährlich nicht eintrat. Erstmals behandelt wurde zudem die **Tonnagesteuer auf Seeschiffe**, mit welcher der Bundesrat und die Mehrheit des Nationalrats die Steuerbelastung für Seeschiffverkehrsunternehmen senken und somit die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz in diesem Bereich erhöhen wollten. Schliesslich kam im Oktober die **Initiative «für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steurgerechtigkeits-Initiative)»** zustande, gemäss der zukünftig alle Personen unabhängig von ihrem Zivilstand besteuert werden sollen.¹⁵

Rétrospective annuelle 2022: Agriculture

Agriculture

Rétrospective annuelle 2022: Agriculture

L'année 2022 aura été l'occasion de réveiller de vieux souvenirs dans les débats agricoles. Alors que la crise du Covid avait relancé les discussions sur notre dépendance aux importations alimentaires et l'importance de la production locale, la situation en Ukraine fera resurgir le plan Wahlen – mis en place par la Suisse durant la deuxième guerre mondiale – des archives. C'est ainsi que les événements liés à la **guerre en Ukraine** amèneront certain.e.s élu.e.s de l'UDC à réclamer une version 2.0 de cette politique agricole de crise – allant jusqu'à vouloir lancer une initiative populaire – qui avait pour but d'augmenter l'**autosuffisance alimentaire**, pour pallier aux importations qui se faisaient de plus en plus rares. Le spectre d'un conflit qui durerait et qui impacterait les chaînes alimentaires mondiales – l'Ukraine et la Russie étant deux grands pays exportateurs de certains biens agricoles – a mené à des discussions parfois houleuses entre tenant.e.s d'une agriculture conventionnelle et défenseuses et défenseurs d'une agriculture pour qui le tournant écologique est un impératif. Ces débats ont été exacerbés par la publication d'une série d'ordonnances par le Conseil fédéral dans le cadre de la mise en œuvre de l'lv. pa. 19.475 visant tant une réduction des risques liés aux produits phytosanitaires qu'une réduction des pertes d'éléments fertilisants. Pour cela, le Conseil fédéral a prévu, d'une part, une réduction de l'ordre de 20 pour cent des pertes de phosphore et d'azote et, d'autre part, d'allouer 3.5 pour cent des terres d'assolement à la **biodiversité** à partir de 2024, provoquant l'ire d'une partie de la classe politique. La fraction UDC convoquera d'ailleurs une session extraordinaire pour débattre, tant au Conseil des Etats, qu'au Conseil national, de ces questions et pour forcer l'exécutif à revenir sur ses décisions; une tentative qui ne réussira qu'à moitié, le Parlement transmettant au Conseil fédéral une motion pour revoir ses objectifs de réduction des pertes d'éléments fertilisants, mais rejetant finalement d'attaquer les mesures liées aux surfaces dédiées à la biodiversité. Pour les partis conservateurs, il n'était pas question d'affaiblir l'autoapprovisionnement alimentaire alors que l'Europe vit une situation de crise exceptionnelle. D'autres ont profité de ce débat pour réclamer un **changement dans les habitudes alimentaires** de la population afin d'augmenter l'autarcie alimentaire et de relever les défis qui nous attendent sur ces question-là, notamment en ce qui concerne le gaspillage alimentaire – que le Conseil fédéral veut réduire de moitié d'ici 2030 – et la consommation de produits carnés. Sur ce dernier point, l'**initiative sur la fin de l'élevage intensif** – qui a bénéficié d'un certain écho dans les médias, comme montré par l'analyse APS des journaux – aura été l'occasion de questionner la place de la viande et, plus largement, du traitement des animaux dans notre société. Tandis que les initiant.e.s avaient à cœur de mettre en place d'ici à 2050 des conditions d'élevage des animaux

équivalentes aux normes du cahier des charges de BioSuisse (réduction du nombre d'animaux par exploitation, plus de surface par tête, accès à l'extérieur, etc.) et de les imposer aux produits importés pour éviter tout dumping, les opposant.e.s ont décrié un texte trop radical, la législation suisse en la matière étant considérée comme l'une des plus poussée au monde. Plus de 62 pour cent du corps électoral glissera un non dans l'urne, se laissant convaincre par les arguments des opposant.e.s et des autorités.

Toutes ces discussions ont été menées alors que le Conseil fédéral a publié un rapport en réponse à la suspension provisoire de la Politique agricole 22+ (PA 22+) décidée par le Parlement en 2021. Dans ce rapport, le Conseil fédéral explique avoir à cœur de penser, dans le futur, le système alimentaire dans sa globalité, de la production à la consommation. Au fondement de cette stratégie, la volonté d'avoir en Suisse une agriculture durable. La publication de cet explicatif a permis de relancer les discussions en commission et d'entamer le travail parlementaire dans la chambre haute lors de la session d'hiver. La **PA 22+** permettra, selon les autorités, de poser les jalons d'une agriculture plus résiliente face aux changements climatiques; une préoccupation qui a, une fois encore, été particulièrement prégnante durant l'été. En effet, l'agriculture a dû faire face à une saison estivale particulièrement sèche, alors que l'année 2021 s'était caractérisée par un été très pluvieux.

La sécheresse n'a pas été la seule **préoccupation des agricultrices et agriculteurs** en cet été 2022. En effet, la période estivale a été le théâtre d'attaques de **loup** sur des élevages bovins et ovins, menant les autorités cantonales à réclamer des autorisations de tir, cela alors que le Parlement débat de la **révision de la Loi sur la chasse** (LChP) après l'échec dans les urnes de la précédente mouture en 2020. Comme à son habitude, ce sujet particulièrement sensible a suscité de nombreuses réactions, les un.e.s souhaitant faciliter au maximum la régulation de ce grand prédateur, tandis que d'autres se battent pour protéger un animal considéré comme un bienfait pour la biodiversité et dont le statut dans le cadre de la Convention de Berne n'a pas été remis en question. Finalement, et après plusieurs votes très serrés, le Parlement a décidé d'alléger les conditions permettant le tir du loup. Les organisations défendant Ysengrin, le grand prédateur, réfléchissent à lancer un référendum.

Alors que les discussions se poursuivront l'année prochaine sur plusieurs des gros dossiers agricoles précédemment évoqués, le renouvellement du **moratoire sur les organismes génétiquement modifiés** a connu un retournement de situation particulièrement intéressant durant le courant de cette année. Les parlementaires ont, en effet, décidé de le prolonger tout en laissant la porte ouverte aux nouvelles techniques d'édition génomique n'impliquant pas l'ajout de matériel génétique transgénique. Ces nouvelles techniques sont vues par certains comme un moyen parmi d'autres de relever les défis futurs qui attendent l'agriculture : comment assurer de bonnes récoltes en des temps incertains ?

L'année 2022 aura donc été, pour l'agriculture, une année ayant au cœur de ses préoccupations l'approvisionnement alimentaire. Comment réagir face à un danger de pénurie? Quelles stratégies adopter? Le spectre des possibilités passant de l'intensification de la production à un changement de nos modes de consommation. Quel équilibre trouver entre protection de l'environnement et productivisme? Quelle place laisser aux nouvelles techniques génétiques, alors que le changement climatique se fait de plus en plus ressentir sur les récoltes? Avec cette question fondamentale qui rythmera sans aucun doute les débats agricoles en 2023 avec la PA 22+: quelle agriculture «durable» souhaitons-nous pour le futur? ¹⁶

Jahresrückblick 2022: Verbände

Associations

RAPPORT
DATE: 31.12.2022
HANS-PETER SCHAUB

Jahresrückblick 2022: Verbände

In der Schweizer Verbandslandschaft kam es im Jahr 2022 zu einigen Veränderungen. So löste sich etwa die Aktion für eine unabhängige Schweiz (AUNS), die mit dem EWR-Nein vor genau 30 Jahren ihren grössten Erfolg gefeiert hatte, auf Betreiben ihres Gründervaters Christoph Blocher auf und schloss sich mit zwei kleineren EU-kritischen Vereinen zur neuen Organisation **«Pro Schweiz»** zusammen. Angestrebt wird eine verbesserte Referendums- und Initiativfähigkeit, nachdem es um die AUNS zuletzt relativ ruhig geworden war. Mit der Neutralitätsinitiative beschloss «Pro Schweiz» an ihrer Gründungsversammlung denn auch gleich die Lancierung ihres ersten Initiativprojekts.

Auch bei den grossen **Wirtschaftsverbänden** gab es Neuerungen. Nachdem sich **Economiesuisse**, der **Arbeitgeberverband** (SAV) und der **Gewerbeverband** (SGV) schon 2021 zu einer engeren Zusammenarbeit bekannt hatten, schlossen sie im Sommer 2022 auch mit dem **Bauernverband** (SBV) eine **«strategische Allianz»**. Die vier Allianzpartner wollen sowohl bei Abstimmungskämpfen als auch im Hinblick auf die eidgenössischen Wahlen 2023 vermehrt «gemeinsam für eine wirtschafts- und agrarfreundliche Politik kämpfen». Der Schritt wurde weitherum als Reaktion darauf gewertet, dass die Wirtschaftsverbände zuletzt zunehmend Schwierigkeiten bekundet hatten, bei Volksabstimmungen Mehrheiten für ihre Positionen zu erhalten. Auch 2022 mussten sie aus ihrer Sicht schmerzhafteste Abstimmungsniederlagen einstecken, einerseits mit der Annahme der Initiative für ein Tabakwerbeverbot und des Filmgesetzes, andererseits mit der Ablehnung der Reformen der Stempelsteuer und der Verrechnungssteuer. Dass sie sich hingegen im September mit dem Ja zur AHV-21-Reform an der Urne knapp durchsetzen konnten, wurde teilweise als erste Frucht der neuen Allianz mit dem SBV interpretiert. Der SBV wiederum konnte sich über das deutliche Nein zur Massentierhaltungsinitiative freuen.

Eine besondere Entwicklung nahm im Jahresverlauf das Verhältnis zwischen den **Krankenkassenverbänden Curafutura und Santésuisse**, das meist angespannt gewesen war, seitdem sich Curafutura 2013 von Santésuisse abgespalten hatte: Aufgrund zahlreicher inhaltlicher Differenzen, aber offenbar auch persönlicher Animositäten erreichte dieses Verhältnis im Frühling 2022 zunächst einen Tiefpunkt, und Gesundheitspolitikerinnen und -politiker aus dem gesamten politischen Spektrum äusserten erheblichen Unmut über die schwierige Zusammenarbeit mit den tief zerstrittenen Verbänden. Bis im Herbst entspannte sich das Verhältnis indessen deutlich, und beide Verbandsspitzen sprachen gar öffentlich von einer möglichen Wiedervereinigung.

Keine Fusion wird es bis auf Weiteres zwischen dem **VPOD** und dem **Bundpersonalverband** (PVB) geben. Nachdem die beiden **Gewerkschaften** einen solchen Schritt 2022 zunächst erwogen hatten, wurde diese Option vom PVB schliesslich verworfen. Der PVB will stattdessen eine Lösung aushandeln, bei der er als Kollektivmitglied dem VPOD beitreten könnte, womit seine unabhängige Rechtspersönlichkeit gewahrt bliebe und dennoch eine engere Verzahnung der beiden Gewerkschaften erreicht würde.

Die **Syna** sorgte einerseits mit internen Konflikten für Aufmerksamkeit und andererseits mit einem von ihr und der **Unia** intensiv geführten Kampf mit dem **Baumeisterverband** (SBV) um Anpassungen am Landesmantelvertrag im Bauhauptgewerbe. Die Gewerkschaften veranlassten in dessen Rahmen im Herbst eine landesweite Reihe von Arbeitsniederlegungen auf Baustellen.

An der Abstimmungsurne war die Bilanz auch für die Gewerkschaften gemischt: Während sie bei der Erhöhung des Frauenrentenalters im Rahmen der AHV-Reform und beim Medienpaket schmerzhafteste Niederlagen einstecken mussten, standen sie bei den Abstimmungen zur Stempel- und zur Verrechnungssteuer sowie zum Filmgesetz auf der Siegerseite.

Schwierig verlief das Jahr für mehrere Organisationen, die in den letzten Jahren im Rahmen der **Protestbewegung gegen die Covid-19-Massnahmen** des Bundesrats entstanden waren. So wurden die **«Freunde der Verfassung»** von internen Konflikten und zwei Rücktrittswellen aus dem Vereinsvorstand erschüttert. Auch bei den

Freiheitsrhythmen entbrannte ein heftiger Konflikt zwischen zwei Führungspersonen, es kam zu Drohungen und Polizeieinsätzen. Der **Verein «Mass-voll»** wiederum musste gleich zu Beginn des Jahres eine grössere Abspaltung verkraften, als viele Mitglieder einen neuen Verein mit weniger politischer Ausrichtung gründeten. Insgesamt wurde es um diese Organisationen im Vergleich zum Vorjahr deutlich stiller, teils wohl wegen einer gewissen Lähmung durch diese internen Konflikte und teils wegen des Wegfalls der wichtigsten Triebfeder und Zielscheibe ihrer Proteste: Der Bundesrat hatte im Frühling 2022 die meisten Covid-Massnahmen aufgehoben. Dem Versuch eines Teils der Bewegung, unter dem Namen **«Aufrecht Schweiz»** bei verschiedenen kantonalen und kommunalen Parlaments- und Regierungswahlen politische Ämter zu erringen, war kein Erfolg beschieden. Die «Freunde der Verfassung» und «Mass-voll» konnten sich immerhin über die Ablehnung des Medienpakets im Februar freuen, zu dessen Gegnerinnen und Gegnern sie zählten.

Auch verschiedene **Gruppierungen der Klimabewegung** vermochten sich und ihre Forderungen nach griffigeren Klimaschutzmassnahmen ins mediale Scheinwerferlicht zu rücken. Um dies zu erreichen und der Dringlichkeit ihrer Anliegen Nachdruck zu verleihen, bedienten sie sich nebst Demonstrationen auch umstrittener und möglicherweise unerlaubter Aktionsformen. Dazu gehörten beispielsweise ein Aufruf zur Militärdienstverweigerung (Waadtländer Sektion von «Klimastreik Schweiz»), die Blockade von Verkehrsachsen («Renovate Switzerland») oder das Luftablassen aus Reifen von Geländewagen («The Tyre Extinguishers»). Kritikerinnen und Kritiker monierten, dass sich solche Gruppierungen radikalisiert hätten und damit den eigenen Anliegen einen Bärendienst erwiesen, weil sie die breite Öffentlichkeit gegen sich aufbrächten und diese mehr über die Aktionsformen als über die inhaltlichen Forderungen der Klimabewegung diskutiere.

Insgesamt waren die Verbände **in den Medien etwa gleich oft Thema** wie in den beiden Vorjahren. Erhöhte Aufmerksamkeit gab es im Februar für die doppelte Abstimmungsniederlage der Economiesuisse (Kategorie «Industrieverbände»), im Mai für die Bemühungen der Tourismusverbände um die Einstellung ukrainischer Flüchtlinge, im Frühling für die Konflikte bei den Covid-Protestorganisationen und für die F-35-Initiative der GSoA («ausserparteiliche Interessen») und schliesslich im Herbst für die Arbeitsniederlegungen auf den Baustellen und die Lohnforderungen der Gewerkschaften (siehe die APS-Zeitungsanalyse 2022 im Anhang).¹⁷

Jahresrückblick 2022: Umweltschutz

Protection de l'environnement

Jahresrückblick 2022: Umweltschutz

Zentrales Thema im Bereich des Umweltschutzes war 2022 erneut die **Klimapolitik**. Dabei standen die Diskussionen um die Gletscherinitiative respektive allen voran um deren indirekten Gegenvorschlag im Zentrum der politischen Aufmerksamkeit: Mit dieser in der Herbstsession unter Dach und Fach gebrachten Vorlage in Form des «Bundesgesetzes über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit» beschlossen die Räte, dass die Schweiz bis 2050 klimaneutral werden soll. Dies soll unter anderem mit Emissionsreduktionszielen in den einzelnen Sektoren Gebäude, Verkehr und Industrie, einem Sonderprogramm zum Ersatz von fossilen Heizungsanlagen und zur Stärkung der Energieeffizienz sowie mit der Förderung von neuartigen Technologien und Prozessen sichergestellt werden. Die SVP ergriff gegen die von ihr als «Stromfresser-Gesetz» bezeichnete Vorlage das Referendum. Auch gegen das dringliche Bundesgesetz, mit dem das Parlament den Ausbau der Photovoltaik mittels grossflächiger Anlagen in den Bergen voranbringen will, wurde das Referendum ergriffen.

Im Berichtsjahr stellte der Bundesrat zudem das **CO₂-Gesetz für die Zeit nach 2024** vor, das an das geltende CO₂-Gesetz anknüpfte, welches vom Parlament bis 2024 verlängert worden war. Ziel ist eine Verringerung der Treibhausgasemissionen bis 2030 gegenüber 1990 um 50 Prozent, was mit konkreten Massnahmen und finanziellen Mitteln über insgesamt CHF 4.1 Mrd in den verschiedensten Bereichen, wie etwa dem Verkehrswesen, beim Import von Treibstoffen, aber auch beim Finanzmarkt erreicht werden soll.

Im September 2022 startete schliesslich die Unterschriftensammlung für die **Klimafonds-Initiative**, mit der die SP und die Grünen einen Fonds zur Finanzierung von

Massnahmen einrichten wollen, die den Klimawandel und seine Folgen für Mensch, Wirtschaft und Umwelt in Übereinstimmung mit dem Klimaabkommen von Paris bekämpfen.

Trotz dieser verschiedenen Projekte blieb die mediale Berichterstattung zum Thema Umweltschutz im Jahr 2022 jedoch hinter derjenigen des Vorjahrs zurück, als an der Urne über das CO₂-Gesetz abgestimmt worden war. Jedoch sorgte der heisse Sommer 2022 für einen Anstieg der Medienberichterstattung zum Thema «Klimapolitik» sowie zum Thema «Schutz vor Naturgefahren». Letzteres wurde aufgrund mehrerer Hitzeperioden sowie der in manchen Regionen der Schweiz stark ausgeprägten Trockenheit in zahlreichen Zeitungsartikeln diskutiert – insbesondere im Hinblick auf die Situation in der Landwirtschaft (vgl. Abbildung 1).

Beim **Biodiversitäts- und Landschaftsschutz** stand der vermeintliche oder tatsächliche Widerspruch zwischen Naturschutz und Ausbau der erneuerbaren Energien im Fokus von Medien und Politik. Im Frühjahr 2022 gab es einige Medienaufmerksamkeit zu Projekten in den Bereichen Photovoltaik und Wasserkraft sowie zu den diesbezüglichen Reaktionen von Organisationen des Natur- und Landschaftsschutzes. So stiess etwa ein geplanter Photovoltaikpark im Hochgebirge oberhalb von Gondo (VS) bei der ENHK auf Widerstand. Deren Präsidentin Heidi Z'graggen (mitte, UR) wehrte sich gegen die «Verunstaltung» der Schweizer Landschaften durch Solarpanels. In einer Motion forderte sie deshalb ein Moratorium für den Bau solcher Anlagen. Überdies wehrte sich die Stiftung Landschaftsschutz Schweiz im Nachgang zu einem runden Tisch zur Wasserkraft gegen einen neuen Stausee am Gornergletscher und die Organisation Aqua Viva opponierte zusammen mit dem Grimselverein gegen einen geplanten Stausee beim Triftgletscher. Als Grund für den Widerstand wurde in beiden Fällen der Landschaftsschutz vorgebracht.

Das Dilemma zwischen Ausbau der Erneuerbaren und Schutz der Umwelt fand auch im Rahmen der nationalrätlichen Debatte über die Biodiversitätsinitiative und deren indirekten Gegenvorschlag ihren Niederschlag. Dazu gesellten sich intensive Debatten über den Schutz der Biodiversität und der diesbezüglichen – je nach Sichtweise positiven oder negativen – Folgen für die Landwirtschaft. Während sich der Nationalrat in der Herbstsession für den indirekten Gegenvorschlag und für einen qualitativen Ansatz des Biodiversitätsschutzes anstelle eines konkreten Flächenziels aussprach, konnte sich die kleine Kammer im Berichtsjahr noch nicht zur Vorlage äussern.

Beim Thema **Gewässerschutz** führte ein Bericht der GPK-NR zum Grundwasserschutz, der insbesondere die Vollzugsdefizite der Kantone beim planerischen Grundwasserschutz bemängelte, zur Einreichung dreier Vorstösse ebendieser Kommission: Eine erste Motion verlangte verbindliche Fristen für die Umsetzung aller rechtlich vorgesehener Massnahmen des planerischen Grundwasserschutzes, eine zweite Motion wollte, dass das geltende Gewässerschutzrecht um Aufsichts- und Interventionsmöglichkeiten beim Vollzug erweitert wird, und ein Postulat forderte die Prüfung und gegebenenfalls die Anpassung des Gewässerschutzprogramms in der Landwirtschaft. Alle drei Vorstösse wurden in der Wintersession 2022 vom Nationalrat gutgeheissen.

2022 gab es schliesslich auch Fortschritte beim Thema **Abfallvermeidung**: Ein auf die parlamentarische Initiative «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken» zurückgehender Entwurf in Form einer Revision des USG war in der Vernehmlassung grundsätzlich positiv aufgenommen worden. Die Vorlage, die den Grundsatz der Ressourcenschonung im USG verankern will und die Massnahmen in zahlreichen Bereichen, wie etwa beim Abfallwesen, beim Littering, beim Produktdesign oder im Bausektor fordert, wird wohl nächstes Jahr im Parlament diskutiert werden.¹⁸

Rétrospective annuelle 2022: Armée

Armée

RAPPORT
DATE: 31.12.2022
CHLOÉ MAGNIN

Rétrospective annuelle 2022: Armée

Au cours de l'année 2022, l'armée a fait couler de l'encre, que ce soit dans les travées du Parlement ou dans la presse. En effet, entre l'achat des **jets de combat** F-35A, l'alimentation future de l'armée ainsi que la sécurité intérieure et extérieure, de nombreuses interventions populaires et parlementaires ont capté l'attention des politicien.ne.s et de la population suisse. Ainsi, les articles de la presse suisse traitant de l'armée ont explosé en mars, mai et août 2022, faisant grimper leur pourcentage jusqu'à 6.2 pour cent – indique l'analyse APS des journaux 2022. A titre de comparaison, la moyenne annuelle de 2021 était de 2.6 pour cent et en 2022 de 3.9 pour cent.

Le sujet le plus médiatisé a été la signature des contrats avec les États-Unis concernant l'acquisition des nouveaux jets de combat. Dans ce débat, l'initiative «Stop F-35A» a tenté de remettre au centre des questionnements la coopération européenne, le choix de l'avion et les coûts qui seront engendrés par son utilisation. Cependant, l'opinion des députés fédéraux n'ayant pas changé, l'initiative a été retirée une fois la finalisation du contrat avec le Pentagone officialisée. Cette signature «accélérée» s'est inscrite dans le mouvement de peur généré en Europe après l'éclat de la guerre en Ukraine en février. Dans ces mêmes circonstances, le Parlement a décidé qu'une augmentation du **budget militaire** était nécessaire pour sécuriser le pays. Ainsi, à l'aide d'un relèvement progressif, il devrait représenter 1 pour cent du PIB helvétique d'ici 2030.

Une autre grande question qui a travaillé les parlementaires a concerné l'alimentation future de la Grande Muette, en raison du **manque de soldat.e.s dans l'armée**. Plusieurs options, de natures différentes, ont été entendues. Il a notamment été question d'augmenter les effectifs en dissuadant les soldats de quitter l'armée, en fusionnant le service civil et la protection civile ou encore en rendant le service militaire ainsi que la journée d'orientation obligatoire pour les **femmes**.

De plus, le thème récurrent de la **cybersécurité** helvétique a été remis sur le tapis par plusieurs objets. Ceux-ci ont rappelé à de nombreuses reprises qu'il était nécessaire de rester à jour technologiquement afin de garantir un niveau de sécurité élevé en Suisse. Ainsi, différentes propositions ont été avancées afin de soutenir la collaboration entre les différents acteurs (cloud, exercices, analyses de la situation actuelle). Dans cette même optique, en décembre 2022, il a été décidé de transférer l'unité de cyber sécurité du DFF au DDPS. Ainsi, un nouvel office fédéral verra le jour permettant de supprimer les interfaces entre les départements. D'autre part, il a été décrété que d'ici 2024, l'armée subirait des transformations afin de créer un commandement cyber qui permettra de prévenir plus efficacement les cyberrisques.

Finalement, l'audit du Contrôle des finances (CDF) concernant la **mobilisation de l'armée durant la pandémie** du Covid-19 a permis d'observer la gestion de la situation plus objectivement et a fourni quelques pistes afin d'améliorer les réactions et relations entre les différents acteurs suisses. Ainsi, augmenter la communication et la transparence entre l'État et les cantons suisses permettrait de minimiser les erreurs, les coûts et les inégalités entre les régions en période de crise.¹⁹

Jahresrückblick 2022: Rechtsordnung

Ordre juridique

Jahresrückblick 2022: Rechtsordnung

RAPPORT
DATE: 31.12.2022
KARIN FRICK

Im Jahr 2022 standen im Themenbereich Rechtsordnung mehrere grosse zivil- und strafrechtliche Gesetzesrevisionen auf der Agenda, so etwa die beiden langjährigen Grossprojekte zur **Verbesserung der Praxistauglichkeit der Straf- und der Zivilprozessordnung**. Beide Gesetze waren in den 2000er-Jahren geschaffen worden, um die bis dahin verschiedenen kantonalen Verfahrensregeln schweizweit zu vereinheitlichen. Knapp zehn Jahre nach Inkrafttreten wurden die beiden Prozessordnungen – nicht zuletzt in Reaktion auf zahlreiche parlamentarische Vorstösse – einer Gesamtschau unterzogen und wo nötig überarbeitet.

Bei der Revision der **Strafprozessordnung**, die im Sommer 2022 abgeschlossen wurde, blieb der ganz grosse Wurf nach umfangreichen Debatten letztlich aus. Mit seinem Hauptanliegen, der Einschränkung der Teilnahmerechte, konnte der Bundesrat nicht beide Parlamentskammern überzeugen, weshalb die heutige Regelung bis auf Weiteres unverändert bestehen bleibt. Die Regierung hatte mit der Möglichkeit, Beschuldigte unter gewissen Umständen von den Einvernahmen mitbeschuldigter Personen auszuschliessen, verhindern wollen, dass mehrere Beschuldigte ihre Aussagen einander anpassen können. Das in der juristischen Praxis festgestellte Problem, das gemäss Bundesrätin Karin Keller-Sutter einer der Hauptauslöser für die Vorlage gewesen war, blieb damit ungelöst. Dennoch wurden an der Strafprozessordnung viele punktuelle Neuerungen vorgenommen, etwa bei den Grundlagen zur Erstellung von DNA-Profilen oder bei den Verfahrensrechten. Das vom links-grünen Lager aufs Tapet gebrachte Konzept der **restaurativen Gerechtigkeit** wurde zwar im Zuge dieser Revision noch abgelehnt, ist aber damit nicht vom Tisch: Mit der Annahme einer entsprechenden Motion der RK-SR beauftragten die eidgenössischen Räte den Bundesrat, eine Gesetzesgrundlage zur Verankerung der «justice restaurative» in der Strafprozessordnung auszuarbeiten.

Bei der Revision der **Zivilprozessordnung** schlug das Parlament die wichtigsten Pflöcke ein, wenngleich Ende 2022 noch einige Differenzen bestanden. So wurden verschiedene Massnahmen getroffen, um die Prozesskosten zu senken und so den Zugang zum Gericht zu erleichtern. Zudem sollten Erleichterungen in der Verfahrenskoordination sowie die Stärkung des Schlichtungsverfahrens die Effizienz der Prozesse steigern. Im Parlament waren vor allem die Frage der zulässigen Verfahrenssprachen an kantonalen Gerichten sowie eine Lockerung der Voraussetzungen für vorsorgliche Massnahmen gegen Medien hoch umstritten. Gegen den Willen des Bundesrats setzten die eidgenössischen Räte durch, dass es einfacher sein soll, die Veröffentlichung von rufschädigenden Medienberichten mittels superprovisorischer Verfügung vorläufig zu verhindern. Erfolgreich war der Bundesrat hingegen mit seinem Ansinnen, die Einrichtung internationaler Handelsgerichte in den Kantonen zu fördern: Den Kantonen ist es künftig freigestellt, in internationalen Handelsstreitigkeiten an ihren Gerichten auch Englisch und alle Schweizer Landessprachen als Verfahrenssprachen zuzulassen.

Begleitet von einer regen gesellschaftlichen Debatte begannen die eidgenössischen Räte die Beratung der **Revision des Sexualstrafrechts**. Der aus der Harmonisierung der Strafrahmen herausgetrennte Entwurf war in der Vernehmlassung grundsätzlich positiv aufgenommen worden und der Reformbedarf war auch in der Gesellschaft nahezu unbestritten. In einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage hielten nur 13 Prozent der Befragten die geltenden Normen für ausreichend. Mit dem neuen Sexualstrafrecht soll etwa der Straftatbestand der Vergewaltigung neu definiert werden, so dass nicht mehr nur Frauen davon betroffen sein können und dass keine Nötigung mehr vorausgesetzt wird. Hauptstreitpunkt war sowohl im Parlament als auch ausserhalb, ob anstelle von abgenötigten sexuellen Handlungen neue Handlungen «gegen den Willen» des Opfers oder «ohne Einwilligung» des Opfers unter Strafe stehen sollen. Während sich der Bundesrat und der Ständerat als Erstrat für die sogenannte Widerspruchslösung («Nein heisst Nein») aussprachen, schwenkte der Nationalrat als Zweirat auf die Zustimmungslösung – die in der gesellschaftlichen Debatte lautstark geforderte «Nur-Ja-heisst-Ja»-Variante – um. Der Ball liegt 2023 wieder beim Ständerat. Wie die APS-Zeitungsanalyse zeigt, war die Reform des Sexualstrafrechts ein Treiber der medialen Debatte im Bereich Rechtsordnung: Über den Jahresverlauf waren im April, im Juni

sowie gegen Ende Jahr drei kleine Spitzen in der Medienaufmerksamkeit zu verzeichnen, als jeweils die Stellungnahme des Bundesrats und die Behandlung in den beiden Parlamentskammern aktuell waren.

Im Bereich **Innere Sicherheit** trat Anfang Juni 2022 das Bundesgesetz über präventiv-polizeiliche Massnahmen zur Terrorismusbekämpfung (PMT) in Kraft. Obwohl sich Bundesrat und Parlament bei der Ausarbeitung des PMT-Gesetzes aus Menschenrechtsbedenken gegen die Präventivhaft als zusätzliche Massnahme entschieden hatten, beschäftigte diese die eidgenössischen Räte auch nach Inkrafttreten des Gesetzes weiter. Eine 2020 eingereichte parlamentarische Initiative, die eine gesicherte Unterbringung für staatsgefährdende Personen forderte, wurde erst in der Wintersession 2022 erledigt. Derselbe Casus Belli – die fragliche Vereinbarkeit mit den Menschenrechten – lag auch der umstrittenen Abschreibung einer Motion zur Ausweisung von Terroristinnen und Terroristen in Folterstaaten zugrunde. Ein rechtsbürgerlicher Teil des Parlaments wollte sich nicht damit abfinden, dass der Bundesrat die Motion nicht umgesetzt hatte. Die Regierung hatte argumentiert, dass eine Umsetzung nicht opportun sei, da die Motion den Bruch von zwingendem Völkerrecht gefordert habe. Beide Räte stimmten letztlich aber der Abschreibung zu.

Mit Ausnahme des Sexualstrafrechts bewegte sich die Medienberichterstattung über den Bereich Rechtsordnung recht gleichförmig auf eher tiefem Niveau übers Jahr 2022 (vgl. Abbildung 1: Anteil Zeitungsberichte pro Monat). Insgesamt erhielt der Bereich Rechtsordnung im Jahr 2022 deutlich weniger mediale Aufmerksamkeit als in den Vorjahren (vgl. Abbildung 2: Anteil Zeitungsberichte pro Jahr). Zum einen stand 2022 keine Volksabstimmung im Bereich Rechtsordnung an und die in den vergangenen Jahren virulente Diskussion über die Corona-Massnahmen war 2022 deutlich weniger relevant. Zum anderen vereinnahmten der Ukraine-Krieg und die damit verbundenen Debatten über die Aufnahme von Flüchtenden, über Sanktionen und Neutralität sowie über eine drohende Energiekrise einen Grossteil der Medienaufmerksamkeit. Der Bereich Rechtsordnung war davon nur marginal tangiert.²⁰

Jahresrückblick 2022: Föderativer Aufbau

Structures fédéralistes

Jahresrückblick 2022: Föderativer Aufbau

Die Diskussionen über **Krisentauglichkeit und allfälligen Reformbedarf des schweizerischen föderalistischen Systems** hielten 2022 wie schon in den Vorjahren an, allerdings in geringerer medialer Intensität: Mit dem Abflauen der Covid-19-Pandemie und der Aufhebung der meisten Massnahmen ging Anfang Jahr auch das Medieninteresse an Fragen des Föderalismus auf das Niveau vor der Pandemie zurück (siehe die Abbildungen in der angehängten APS-Zeitungsanalyse 2022).

Viele Medien, Behörden und Forschende zogen aber Bilanz darüber, ob der **Föderalismus bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie** eher Fluch oder Segen gewesen sei. Dabei herrschte weitgehend Einigkeit, dass der Föderalismus verschiedentlich einem Schwarzpeter-Spiel Vorschub leistete, bei dem Bund und Kantone sich gegenseitig die Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen zuschoben. Kantonal unterschiedliche Regelungen wurden oft als Flickenteppich wahrgenommen, was möglicherweise der generellen Akzeptanz von Einschränkungen schadete. Andererseits wurden dank dem «föderalen Labor» diverse innovative Lösungen in einem Kanton entwickelt und konnten im Erfolgsfall dann auch anderswo übernommen werden – so etwa die Zürcher Lösung für die Unterstützung von Kulturschaffenden, das Zuger Ampelsystem oder die Bündner Massentests, welche ihrerseits aus dem Wallis inspiriert waren. Weil der Föderalismus zu einer breiteren Abstützung politischer Massnahmen zwingt, hat er gemäss einer verbreiteten Einschätzung die Entscheidungsfindung verlangsamt und tendenziell verwässert, die Akzeptanz in der Gesellschaft dadurch aber vermutlich verbessert. Kritik gab es in den Medien, aber auch aus den Kantonen, an der Rolle der interkantonalen Konferenzen der Kantonsregierungen: Diese seien fälschlicherweise als Sprachrohre der Kantone gegenüber dem Bund und der Öffentlichkeit wahrgenommen worden.

Aufgrund dieser Diskussionen wurden teilweise auch Konsequenzen in Form von **institutionellen Anpassungen** gefordert. Ein von verschiedenen Seiten vorgebrachtes Anliegen war eine klarere Kompetenzzuteilung und eine bessere Koordination zwischen

Bund und Kantonen. Derweil rückte die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) wieder von ihrer Ende 2020 formulierten Forderung nach einem paritätisch zusammengesetzten politisch-strategischen Führungsorgan von Bund und Kantonen ab; sie erachtete nun im Fall einer Krise bloss noch einen gemeinsamen Krisenstab auf operativer Ebene und eine Intensivierung des Dialogs auf strategischer Ebene für nötig. Zudem solle das Epidemiengesetz dem Bund künftig bereits in der besonderen Lage (und nicht erst in der ausserordentlichen Lage) eine «strategische Gesamtführung» und zusätzliche Kompetenzen für landesweite Massnahmen übertragen. Kritikerinnen und Kritiker witterten darin eine neue Schwarzpeter-Strategie: Die KdK wolle Verantwortung an den Bund abschieben. Die KdK selbst argumentierte hingegen, es gehe ihr um die Vermeidung von Flickenteppichen.

Die zwei Seiten der Föderalismusmedaille – einerseits Begünstigung innovativer Lösungen durch das föderale Labor, andererseits Verlangsamung einheitlicher Lösungen und Koordinationsbedarf zwischen Bund und Kantonen – blieben auch in anderen Bereichen ein unerschöpfliches Thema der öffentlichen Diskussion. So wurde etwa diskutiert, ob der **Föderalismus bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung(en)** in der Schweiz als Motor oder vielmehr als Bremsklotz wirke.

Die Aufgabenteilung und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen war auch bei der Aufnahme der zahlreichen nach der russischen Invasion **aus der Ukraine Geflüchteten** ein Thema. Aufgrund der erstmaligen Aktivierung des Schutzstatus S waren dabei Fragen zu klären, wie jene nach einem Schlüssel für die Zuteilung der Geflüchteten auf die Kantone oder nach der finanziellen Unterstützung des Bundes für ihre Betreuung in den Kantonen.

In der **Diskussion um eine drohende Energieknappheit** forderte die Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK) nebst der Einberufung eines Krisenstabs auf Bundesebene mehr und frühzeitigere koordinierende Vorgaben vom Bund, worauf dieser vorerst nicht einging. Manche Kommentatorinnen und Kommentatoren fühlten sich an das «Gschtürm» während der Covid-19-Pandemie erinnert: Erneut schoben Bund und Kantone einander gegenseitig die Verantwortung für unpopuläre Massnahmen zu.

Die Debatte um das Verhältnis zwischen **Stadt und Land** flaute im Vergleich zum Vorjahr deutlich ab – bis sie im Zusammenhang mit den Bundesratsersatzwahlen im Dezember unvermittelt wieder hochkochte: Einige Stimmen in den Medien befürchteten aufgrund der Wohnorte der künftigen Bundesratsmitglieder eine Übervertretung der ländlichen Schweiz, andere sahen auf lange Sicht gerade im Gegenteil die Städte übervertreten, während Agglomerations- und Landgemeinden weniger Bundesratsmitglieder stellten als es ihrem Bevölkerungsanteil entspräche. Dagegen gehalten wurde aber vor allem auch, dass die aktuellen Wohnorte der Bundesratsmitglieder bloss von marginaler Bedeutung für die Vertretung regionaler Interessen in der Schweiz seien.

Derweil tat sich bei zwei Volksabstimmungen ein **Röstigraben** auf: Sowohl beim knappen Ja zur AHV-21-Reform als auch beim Nein zum Medienpaket wurde die Romandie (und bei der AHV zudem das Tessin) von einer Mehrheit der Deutschschweiz überstimmt. Zwei im Berichtsjahr erschienene Studien zum Röstigraben gaben indessen eher zu Gelassenheit Anlass: Sie zeigten unter anderem, dass sämtliche Kantone – auch jene der Sprachminderheiten – deutlich häufiger auf der Gewinner- als auf der Verlierseite stehen und dass es bisher nicht einmal bei jeder hundertsten Volksabstimmung zu einem «perfekten» Röstigraben gekommen ist, bei dem sämtliche mehrheitlich französischsprachigen Kantone auf der einen und sämtliche Deutschschweizer Kantone auf der anderen Seite standen.

In der schier unendlichen Geschichte um die Kantonszugehörigkeit von **Moutier** unternahmen Beschwerdeführende 2022 einen Versuch, das Abstimmungsergebnis von 2021 mit einem Rekurs umzustossen. Das bernische Statthalteramt trat auf den Rekurs jedoch nicht ein, sodass es nicht zu einer weiteren Abstimmungswiederholung kommt: Moutier wird also vom Kanton Bern zum Kanton Jura übertreten – und zwar möglichst per 1. Januar 2026. Auf dieses Datum konnten sich die beiden Kantone und der Bund inzwischen einigen. Bis dahin ist noch eine Reihe inhaltlicher Fragen zu lösen, und das Ergebnis muss in Volksabstimmungen in den Kantonen Bern und Jura sowie mit einem Parlamentsbeschluss des Bundes abgesegnet werden.

Nachdem die bisher ebenfalls bernische Gemeinde Clavaleyres diesen Prozess bereits durchlaufen hatte, stellte der Wechsel von Clavaleyres zum Kanton Freiburg am 1. Januar 2022 nur noch eine Vollzugsmeldung dar. Es handelte sich dabei um die **erste Grenzverschiebung zwischen zwei Schweizer Kantonen seit 1996**, als Vellerat den Kanton Bern zugunsten des Kantons Jura verliess.

Häufiger als Kantonswechsel sind **Gemeindefusionen** innerhalb desselben Kantons. Der Trend zu weniger und grösseren Gemeinden ging 2022 weiter: Am 1. Januar 2022 betrug die Zahl der Gemeinden in der Schweiz 2'148, das waren 24 weniger als ein Jahr davor. Damit ging die Entwicklung in einem ähnlichen Tempo weiter wie in den Vorjahren.²¹

Rétrospective annuelle 2022: Problèmes politiques fondamentaux

Problèmes politiques fondamentaux

Rétrospective annuelle 2022 : Problèmes politiques fondamentaux

RAPPORT

DATE: 31.12.2022

MATHIAS BUCHWALDER

En consultant leur boule de cristal pour les mois à venir dans leurs traditionnels articles de début d'année, peu de journaux auraient pu prédire les événements de 2022. Alors que la **pandémie** semblait s'essouffler, la **guerre en Ukraine** a pris le relais dans l'actualité. En lien avec le conflit, la question de l'approvisionnement énergétique a été l'une des trois **préoccupations principales de la population**, indique le baromètre des préoccupations 2022 du Credit Suisse. L'environnement et les retraites sont les deux autres thématiques les plus citées par les participantes et participants à l'enquête. Malgré les circonstances, les membres du Conseil fédéral ont quand même souhaité se montrer positifs dans leurs discours lors de la **fête nationale**. Le président de la Confédération Ignazio Cassis a d'ailleurs déclaré que le monde aurait besoin de plus de «**suissitude**» en ce moment. Une «suissitude» observable dans toute sa splendeur lors de la fête fédérale de lutte, qui s'est tenue à Pratteln (BL). Particulièrement populaire outre-Sarine, ce sport typiquement suisse a attiré plus de 400'000 personnes le temps d'un week-end. Un autre événement d'une ampleur particulière a eu lieu dans la vallée de Conches cet été. Le camp fédéral scout «Mova» a réuni 30'000 membres du mouvement de jeunesse, qui connaît un regain de forme ces dernières années. Occupant l'équivalent de 170 terrains de football, les scouts ont effectué diverses activités durant trois semaines, recevant notamment la visite de la conseillère fédérale Viola Amherd. Lors d'une fête de taille plus modeste, l'association des gardes suisses du Vatican a, de son côté, célébré ses 100 ans à Appenzell.

Selon Présence Suisse, l'**image du pays à l'étranger** demeure bonne. En 2021, c'est en particulier la rencontre entre Joe Biden et Vladimir Poutine, reçus à Genève par Guy Parmelin, qui a placé la Suisse sous le feu des projecteurs. En participant à l'exposition universelle de Dubaï, la Suisse souhaitait également soigner son image. Pourtant, l'**exposition** s'est plutôt attirée des critiques, notamment en raison de la démesure du site de l'événement et des accusations d'atteintes aux droits des travailleurs. En outre, la demande de crédit pour la participation de la Suisse à la prochaine exposition universelle a été validée, après de longues discussions, par le Conseil national. Quant au Conseil des États, il doit encore se prononcer. C'est la ville d'Osaka, au Japon, qui accueillera l'événement. Par ailleurs, les parlementaires ont jugé suffisantes les mesures prises par l'administration fédérale afin d'éviter des cas problématiques de parrainage privé d'événements publics. Suite à cela, Thomas Minder (sans parti, SH) a retiré son initiative parlementaire qui souhaitait l'interdiction pure et simple du sponsoring.

En ce qui concerne la tenue d'une nouvelle exposition nationale, plusieurs projets sont encore en concurrence. L'exposition pourrait avoir lieu en 2027, alors que 2022 marquait les vingt ans d'Expo.02.

Pour ce qui est de l'**activité parlementaire**, les chambres fédérales ont accepté deux motions similaires de Daniel Jositsch (ps, ZH) et Alfred Heer (udc, ZH), qui souhaitent ériger un lieu de commémoration en mémoire des victimes de l'Holocauste et du national-socialisme. En outre, une initiative parlementaire demandant la réhabilitation des Suisses et Suissesses ayant combattu dans la Résistance française doit encore passer devant le Parlement. Les commissions compétentes se sont prononcées en faveur de l'objet.

En proposant de modifier le préambule de la Constitution, Fabian Molina (ps, ZH) s'est heurté à une forte résistance au Conseil national, qui a refusé sa proposition. Le zurichois estimait que le préambule contrevient à la neutralité confessionnelle de l'État. Une discussion pourra à nouveau être menée à ce sujet si l'initiative pour une révision totale de la Constitution lancée en avril aboutit. Les initiants ont jusqu'à

octobre 2023 pour récolter les 100'000 signatures.

En 2022, 2 pour cent du nombre total d'articles de presse sur la politique nationale traitaient de sujets liés au thème «Problèmes politiques fondamentaux», un peu moins qu'en 2021, indique l'analyse APS des journaux 2022. Sans surprise, c'est aux alentours du premier août que l'on retrouve la proportion la plus forte de coupures de presse consacrées à ce thème. Sans constituer l'activité principale des chambres fédérales, les discussions qui relèvent de ce chapitre donnent toujours matière à réflexion quant à la manière dont la société suisse soigne le **vivre-ensemble**, la **cohésion nationale**, et **l'image de la Suisse à l'interne et à l'externe**.²²

Jahresrückblick 2022: Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

Santé, assistance sociale, sport

Jahresrückblick 2022: Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

Zu Beginn des Jahres 2022 wurde befürchtet, dass die **Covid-19-Pandemie** auch in diesem Jahr das politische Geschehen der Schweiz dominieren würde: Mitte Januar erreichte die Anzahl laborbestätigter täglicher Neuinfektionen mit 48'000 Fällen bisher kaum denkbare Höhen – im Winter zuvor lagen die maximalen täglichen Neuinfektionen noch bei 10'500 Fällen. Die seit Anfang 2022 dominante Omikron-Variante war somit deutlich ansteckender als frühere Varianten – im Gegenzug erwies sie sich aber auch als weniger gefährlich: Trotz der viermal höheren Fallzahl blieben die Neuhospitalisierungen von Personen mit Covid-19-Infektionen deutlich unter den Vorjahreswerten. In der Folge nahm die Dominanz der Pandemie in der Schweizer Politik und in den Medien fast schlagartig ab, wie auch Abbildung 1 verdeutlicht. Wurde im Januar 2022 noch immer in 15 Prozent aller Zeitungsartikel über Covid-19 gesprochen, waren es im März noch 4 Prozent. Zwar wurde im Laufe des Jahres das Covid-19-Gesetz zum fünften Mal geändert und erneut verlängert, über die Frage der Impfstoff- und der Arzneimittelbeschaffung gestritten und versucht, in verschiedenen Bereichen Lehren aus den letzten zwei Jahren zu ziehen. Jedoch vermochten weder diese Diskussionen, die zwischenzeitlich gestiegenen Fallzahlen sowie ein weltweiter Ausbruch vermehrter Affenpocken-Infektionen das mediale Interesse an der Pandemie erneut nachhaltig zu steigern.

Stattdessen erhielten im Gesundheitsbereich wieder andere Themen vermehrte Aufmerksamkeit, vor allem im Rahmen von Volksabstimmungen und der Umsetzung von Abstimmungsentscheiden.

Einen direkten Erfolg durch ein direktdemokratisches Instrument erzielte das Komitee hinter der **Volksinitiative «Kinder ohne Tabak»**. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger hiessen diese Initiative am 13. Februar mit 56.7 Prozent gut. Das Volksbegehren zielte darauf ab, dass Kinder und Jugendliche nicht länger mit Tabakwerbung in Berührung kommen. Während das Initiativkomitee die Vorlage unter anderem damit begründete, dass durch das Werbeverbot dem Rauchen bei Jugendlichen Einhalt geboten werden könne, führten die Gegnerinnen und Gegner die Wirtschaftsfreiheit an. Zudem befürchtete die Gegnerschaft, dass in Zukunft weitere Produkte wie Fleisch oder Zucker mit einem vergleichbaren Werbeverbot belegt werden könnten. Der Bundesrat gab Ende August einen gemäss Medien sehr strikten Entwurf zur Umsetzung der Initiative in die Vernehmlassung. Während die Stimmbürgerinnen Werbung für Tabakprodukte verbieten wollten, bewilligte das BAG ein Gesuch der Stadt Basel zur Durchführung von Cannabisstudien; die Städte Bern, Lausanne, Zürich und Genf lancierten ebenfalls entsprechende Studien. Zudem können Ärztinnen und Ärzte seit dem 1. August medizinischen Cannabis ohne Bewilligung durch das BAG verschreiben.

Teilweise erfolgreich waren im Jahr 2022 aber auch die Initiantinnen und Initianten der Organspende-Initiative. 2021 hatte das Parlament eine **Änderung des Transplantationsgesetzes** als indirekten Gegenvorschlag gutgeheissen, woraufhin das Initiativkomitee die Initiative bedingt zurückgezogen hatte. Im Januar kam das Referendum gegen die Gesetzesänderung zustande. Mit dem Gesetz beabsichtigten Bundesrat und Parlament die Einführung einer erweiterten Widerspruchslösung, wobei die Angehörigen der verstorbenen Person beim Spendeentscheid miteinbezogen

werden müssen. Auch wenn es sich dabei um eine Abschwächung der Initiativforderung handelte, ging die Änderung dem Referendumskomitee zu weit; es äusserte ethische und rechtliche Bedenken. Die Stimmbevölkerung nahm die Gesetzesänderung am 15. Mai allerdings deutlich mit 60.2 Prozent an. Damit gewichtete sie die von den Befürwortenden hervorgehobene Dringlichkeit, die Spenderquote zu erhöhen und etwas gegen die langen Wartezeiten auf ein Spenderorgan zu unternehmen, stärker als die Argumente des Referendumskomitees. In den Wochen vor dem Abstimmungssonntag wurde die Vorlage vermehrt von den Zeitungen aufgegriffen, wie Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse verdeutlicht.

Nach dem deutlichen Ja an der Urne im November 2021 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament im Mai 2022 seine Botschaft zur Umsetzung eines ersten Teils der **Pflegeinitiative**. Dieser entspricht dem indirekten Gegenvorschlag, den die Legislative ursprünglich als Alternative zur Volksinitiative ausgearbeitet hatte. Ohne grosse Änderungen stimmten die beiden Kammern der Gesetzesrevision zu.

Noch immer stark von der Covid-19-Pandemie geprägt waren die Diskussionen zu den **Spitälern**. Da die Überlastung der Spitäler und insbesondere der Intensivstationen während der Pandemie eine der Hauptsorgen dargestellt hatte, diskutierten die Medien 2022 ausführlich darüber, wie es möglich sei, die Intensivstationen auszubauen. Vier Standesinitiativen forderten zudem vom Bund eine Entschädigung für die Ertragsausfälle der Krankenhäuser während der ersten Pandemiewelle, der Nationalrat gab ihnen indes keine Folge.

Von einer neuen Krise betroffen war die **Medikamentenversorgung**. Die Versorgungssicherheit wurde als kritisch erachtet, was die Medien auf den Brexit, die Opioidkrise in den USA sowie auf den Ukrainekrieg zurückführten. Der Bundesrat gab in der Folge das Pflichtlager für Opioide frei. Das Parlament hiess überdies verschiedene Motionen für eine Zulassung von Medizinprodukten nach aussereuropäischen Regulierungssystemen gut, um so die Medikamentenversorgung auch mittelfristig sicherzustellen (Mo. 20.3211, Mo. 20.3370). Kein Gehör fand hingegen eine Standesinitiative aus dem Kanton Aargau zur Sicherung der Landesversorgung mit essenziellen Wirkstoffen, Medikamenten und medizinischen Produkten, durch ausreichende Lagerhaltung, Produktion in Europa und durch die Vereinfachung der Registrierung in der Schweiz.

Im Bereich des **Sports** war das Jahr 2022 durch mehrere Grossanlässe geprägt, die nicht nur in sportlicher, sondern auch in politischer Hinsicht für Gesprächsstoff sorgten. Die Olympischen Winterspiele in Peking Anfang Jahr und die Fussball-Weltmeisterschaft der Männer in Katar zum Jahresende standen aufgrund von Menschenrechtsverletzungen an den Austragungsstätten in den Schlagzeilen. Skandale gab es aber nicht nur in der internationalen Sportwelt, sondern auch hierzulande, wo Vorwürfe bezüglich Missständen im Synchronschwimmen erhoben wurden und die 1. Liga-Frauen-Fussballmannschaft des FC Affoltern nach einem Belästigungsskandal praktisch geschlossen den Rücktritt erklärte. Erfreut zeigten sich die Medien hingegen über eine Meldung im Vorfeld der Fussball-Europameisterschaft der Frauen, dass die Erfolgsprämien durch die Credit Suisse und die Gelder für Bilder- und Namensrechte durch den SFV für die Spielerinnen und Spieler der Nationalmannschaft der Frauen und Männer künftig gleich hoch ausfallen sollen. Sinnbildlich für den wachsenden Stellenwert des Frauenfussballs stand ferner eine Erklärung des Nationalrats in der Wintersession 2022, wonach er die Kandidatur zur Austragung der Fussball-Europameisterschaft der Frauen 2025 in der Schweiz unterstütze. Trotz dieser verschiedenen Diskussionen im Sportbereich hielt sich die Berichterstattung dazu verglichen mit derjenigen zu gesundheitspolitischen Themen in Grenzen (vgl. Abbildung 1). Dies trifft auch auf die Medienaufmerksamkeit für die **Sozialhilfe** zu, die sich über das gesamte Jahr hinweg unverändert auf sehr tiefem Niveau bewegte.²³

Jahresrückblick 2022: Raumplanung und Wohnungswesen

Aménagement du territoire et logement

RAPPORT
DATE: 31.12.2022
ELIA HEER

Jahresrückblick 2022: Raumplanung und Wohnungswesen

Die Entwicklungen im Themenbereich **Wohnungswesen** waren 2022 stark geprägt von der steigenden Inflation und vom russischen Angriffskrieg in der Ukraine. So kam es nach Jahren eines Booms an den Immobilienmärkten aufgrund des Anstiegs der Leit- und Hypothekarzinsen zu einer **Trendwende am Immobilienmarkt**. Aufgrund der gestiegenen Hypothekarzinsen war es nach langer Zeit an den meisten Orten in der Schweiz wieder attraktiver, ein Wohnobjekt zu mieten, als ein gleichwertiges Objekt zu kaufen. Obwohl die Preise für Wohneigentum vorerst weiter stiegen, gab es erste Anzeichen dafür, dass die Nachfrage nach Wohneigentum abnehmen und der Wohneigentumsmarkt sich nach langer Boom-Zeit etwas abkühlen könnte. Die Bewegungen am Wohneigentumsmarkt waren auch medial sehr präsent, wie die APS-Zeitungsanalyse zeigt: Insbesondere über den Sommer, als die Hypothekarzinsen zum ersten Mal stark anstiegen, wurde in den nationalen Zeitungen oft über dieses Thema berichtet.

Der Krieg führte derweil auch zu **höheren Energiepreisen**, weshalb Verbände einen Nebenkostenschock beim nächsten Abrechnungstermin befürchteten und Mieterinnen und Mietern rieten, ihre Akontozahlungen freiwillig zu erhöhen oder Geld auf die Seite zu legen. Dabei kam es auch vereinzelt zu Zwist zwischen Mietenden und Vermieterschaft, etwa bei Diskussionen um die Verwaltungspauschale auf Nebenkostenabrechnungen. Bis zum Jahresende wurden im Parlament einige Vorstösse eingereicht, mit denen die Auswirkungen der steigenden Energiepreise für Mieterinnen und Mieter abgefedert werden sollten. Zudem erarbeitete der Bundesrat Verordnungen mit Massnahmen, die er im Falle von schweren Gas- oder Strommangellagen beschliessen könnte. Darunter befindet sich auch eine Temperaturobergrenze für Innenräume, was Fragen zu möglichen Klagen von Mietenden aufwarf.

Beim **Mietrecht** blieben die Fronten auch im Jahr 2022 verhärtet: Linke Anliegen blieben im Parlament allesamt chancenlos (Po. 21.3759; St.IV 21.316; Pa.IV. 20.449; Mo. 20.4031; Pa.IV. 21.476). Auch für die bürgerliche Parlamentsmehrheit waren allerdings höchstens kleine Änderungen umsetzbar. Die von der RK-NR aufgrund von parlamentarischen Initiativen vorgelegten Vorlagen zur Stärkung der Kompetenzen der Vermieterschaft bei Untermietverhältnissen, zur Senkung der Hürden für Kündigungen von Mietverhältnissen wegen Eigenbedarf) oder zur Lockerung von Formvorschriften bei gewissen Mietvertragsänderungen stiessen allerdings mit Ausnahme des Entwurfs zu den Formvorschriften sowohl in der Vernehmlassung als auch in der Kommission selber auf einigen Widerstand. Der Bundesrat empfahl sie zur Ablehnung. Überdies scheiterte ein Versuch des Bundesrates, die verhärteten Fronten rund um das Mietrecht mit einem runden Tisch und allen relevanten Verbänden zu lösen.

Auch in anderen Politikbereichen im Wohnungswesen gab es kaum Einigkeit. Eine zuerst vom Nationalrat angenommene Motion der RK-NR über eine Wiederaufnahme der parlamentarischen Revisionsarbeiten am Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller) scheiterte im Ständerat. Virulent wurde zudem die **Abschaffung des Eigenmietwerts** diskutiert: Der Nationalrat kam nach langer Debatte zum Schluss, dass die aktuelle Vorlage nur schwer finanzierbar und kaum mehrheitsfähig sei, und schickte sie zurück an seine WAK. Die Räte lehnten zudem zwei gleichlautende Motionen (Mo. 22.3817; Mo. 22.3862) der SVP zur Abschaffung des Eigenmietwerts für Rentnerinnen und Rentner ab. Das Bundesgericht wiederum hiess eine Beschwerde gegen eine Eigenmietwert-Härtefallregelung im Tessiner Steuergesetz gut, was auch Auswirkungen auf andere Kantone mit ähnlichen Regelungen haben dürfte.

Weniger umstritten war 2022 die **Raumplanung**, wo es dem Ständerat unter der Leitung seiner UREK nach längerer Zeit wohl gelang, eine mehrheitsfähige Vorlage für die **zweite Etappe der RPG-Revision** zu zimmern. An diesem Revisionsvorhaben hatten die Räte seit 2015 erfolglos gearbeitet. Herzstück der neuen Vorlage ist ein Stabilisierungsziel der Gebäudezahl ausserhalb der Bauzone, das mit verpflichtenden kantonalen Richtplänen, Abbruchprämien für Bauten ausserhalb der Bauzone und Sanktionen für Kantone, die das Stabilisierungsziel nicht einhalten, erreicht werden soll. Ausserdem

soll den Kantonen zusätzlicher Spielraum eingeräumt werden, damit diese in der Raumplanung ihren kantonalen oder regionalen Eigenheiten besser Rechnung tragen können. Dieser RPG2-Entwurf wurde in der kleinen Kammer einstimmig angenommen. Der Ständerat hatte den Entwurf als indirekten Gegenentwurf zur Landschaftsinitiative ausgestaltet, die er deutlich zur Ablehnung empfahl.

Neben der RPG-Revision beschäftigte sich das Parlament mit weiteren Vorstössen betreffend **Bauten ausserhalb von Bauzonen**. Beide Räte überwiesen eine Motion, die eine Verjährung illegaler Bauten ausserhalb der Bauzonen nach 30 Jahren fordert. Eine Motion, mit welcher die Schaffung dezentraler kantonalen Behörden zur Bearbeitung von Anträgen für Bauvorhaben ausserhalb von Bauzonen hätte erlaubt werden sollen, wurde jedoch vom Ständerat abgelehnt. Schliesslich war das Bauen ausserhalb der Bauzone verglichen mit den anderen Themen im Bereich Raumplanung auch am meisten in den nationalen Zeitungen präsent.²⁴

Rétrospective annuelle 2022: Médias

Médias

Rétrospective annuelle 2022: Médias

RAPPORT

DATE: 31.12.2022

MATHIAS BUCHWALDER

En politique médiatique, l'année 2022 a incontestablement été marquée par le refus du **paquet d'aide aux médias** le 13 février. Avec 54.56 pour cent de non, la population suisse a enterré ce qui devait constituer une pierre angulaire du soutien à la presse et aux médias en ligne. Au terme d'une intense campagne, le Conseil fédéral et le Parlement ont été désavoués par le peuple. L'analyse VOX a démontré que les arguments des opposant.e.s ont été efficaces. Ceux-ci ont porté sur la répartition des subventions, et sur l'indépendance des médias vis-à-vis de l'État. Craignant pour la diversité du paysage médiatique, et en particulier pour la survie des journaux régionaux, les partisan.e.s ont été entendus en Suisse romande. En revanche, l'objet n'a pas convaincu outre-Sarine.

Sans surprise, c'est durant le mois précédant la votation que la proportion d'articles de presse sur le thème des médias était la plus élevée. En effet, au mois de janvier, cette part atteignait presque 9 pour cent de l'ensemble des articles de journaux sur la politique nationale. Malgré l'effet «votation», la proportion de coupures de presse consacrées aux médias sur l'année s'établit autour de 2 pour cent, dans les mêmes eaux que les années précédentes. Cela demeure bien loin de 2018, où la votation sur l'initiative No-Billag avait fait couler beaucoup d'encre dans la presse, comme le montre l'analyse APS des journaux 2022.

D'ailleurs, quatre ans après le clair rejet de No-Billag dans les urnes, l'échec du paquet d'aide aux médias a constitué une plateforme idéale pour une nouvelle initiative s'attaquant au **service-public**. L'UDC, accompagné de l'USAM et des jeunes PLR, a présenté début mars son **initiative «200 francs, ça suffit»**. Comme son nom l'indique, cette initiative souhaite réduire le montant de la redevance radio-TV à CHF 200 francs par ménage. Moins radicale que sa prédécesseur, qui prévoyait une suppression pure et simple de la redevance, elle met une fois de plus la pression sur le service-public. De manière générale, la **SSR n'a pas été épargnée par les critiques** cette année. Déjà pointés du doigt en 2021, les salaires des cadres ont à nouveau suscité des discussions dans la presse, alors que l'entreprise applique des plans d'économie pour réduire ses dépenses. Cependant, l'épisode le plus médiatisé a concerné l'incident entre Sandro Brotz et le conseiller national Thomas Aeschi (udc, ZG) dans l'émission Arena. Le présentateur-vedette du programme a taxé de «racistes» des propos tenus par Aeschi au Parlement. Outrée, l'UDC a répliqué en boycottant l'émission. Après le dépôt d'une plainte, l'AIEP a jugé que Brotz avait violé le principe d'objectivité en qualifiant ainsi les propos du chef du groupe UDC aux chambres.

Outre la réduction de la redevance pour les ménages, l'initiative «200 francs, ça suffit» comprend également un volet qui prévoit d'**exempter les entreprises de payer la redevance**. Une ambition partagée par une initiative parlementaire finalement refusée par le Conseil des États (le Conseil national l'avait en revanche acceptée) au motif que le peuple aura l'occasion de se prononcer sur le sujet. Un signe que dans les travées du parlement, peu de doute subsiste quant au fait que l'initiative de l'UDC va aboutir. Elle se trouve actuellement au stade de la récolte de signature. Avec un délai allant jusqu'à

décembre 2023, la presse a souligné que cette initiative faisait sans aucun doute partie de la stratégie de l'UDC en vue des élections fédérales d'octobre 2023. Alors que la majorité des partis devraient s'opposer à l'initiative, l'UDC souhaiterait surfer sur la vague de scepticisme qui règne dans une partie de la population à l'encontre des médias.

L'année a donc été **compliquée pour les médias**. Ce constat est partagé par l'**annuaire 2022 sur la qualité des médias**. Le rapport réalisé par le fôg démontre que l'intérêt pour l'actualité diminue en Suisse. En particulier, une étude indique que les jeunes passent en moyenne sept minutes par jour à consulter des «news» sur leur téléphone portable. En outre, les consommateurs et consommatrices se montrent réticents à payer pour des contenus, accentuant les difficultés financières de la branche. Cependant, le rapport relève que la couverture médiatique demeure de bonne qualité en Suisse. Les auteur.e.s refusent donc de peindre le diable sur la muraille, en proposant diverses pistes pour améliorer la situation. De manière générale, certains observateurs et observatrices se sont inquiétés de la situation des médias, allant même jusqu'à dire qu'un «vent défavorable pour les médias» souffle au Parlement. Ces déclarations ont fait suite à la décision du Conseil des États d'assouplir les exigences pour faire recours aux mesures provisionnelles. Ces inquiétudes provenaient également de l'affaire dite des «Suisse secrets», une enquête à laquelle n'ont pas pu participer les médias suisses, entravés par un article de la loi sur les banques (LB). Une motion a été déposée au Parlement afin de mener une réflexion sur une éventuelle modification de l'article en question.

Après le gros coup d'arrêt provoqué par le rejet du paquet d'aide aux médias, diverses interventions parlementaires ont été déposées afin de relancer les débats. La Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-CN) a proposé de reprendre les mesures du projet qui n'étaient pas contestées durant les débats parlementaires et la campagne. Des mesures essentielles selon la commission, mais qui n'ont pas convaincu la majorité du Conseil national. Appelant à respecter la décision populaire, les opposants de cette initiative parlementaire ont demandé à ce que les résultats d'un postulat soient entendus avant de prendre de nouvelles mesures. Le postulat en question, accepté par la chambre du peuple peu après le vote sur l'aide aux médias, charge le Conseil fédéral de présenter une nouvelle stratégie pour la politique médiatique, afin de ne pas répéter les erreurs commises lors de la conception du paquet d'aide aux médias. Dans l'attente de nouvelles mesures, la CTT-CN a proposé de prolonger les mesures transitoires de soutien à la presse écrite, mises en place durant la pandémie. Cette option a finalement été refusée au Conseil des États.

En outre, le Parlement a rejeté une motion qui proposait de distribuer des bons aux personnes de 16 à 25 ans pour qu'elles puissent s'abonner à un média de leur choix, et a accepté un postulat visant à réguler les discours haineux sur les réseaux sociaux. Enfin, le Conseil national a refusé de prolonger l'utilisation de la diffusion FM. Cette technologie sera donc, comme prévu, abandonnée en 2024.²⁵

-
- 1) Analyse APS des objets parlementaires et des journaux 2022
 - 2) APS-Analyse 2022 der Parlamentsgeschäfte und Zeitungen
 - 3) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Bildung und Forschung
 - 4) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Kultur, Sprache, Religion
 - 5) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Sozialversicherungen
 - 6) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Institutionen und Volksrechte
 - 7) Analyse APS des journaux 2022 – Energie
 - 8) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Bevölkerung und Arbeit
 - 9) Analyse APS des journaux 2022 – Crédit et monnaie
 - 10) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Wirtschaftspolitik
 - 11) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Soziale Gruppen; Ergebnisbericht BR vom 20.10.22; TA, 10.2.22
 - 12) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Parteien
 - 13) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Aussenpolitik
 - 14) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Verkehr und Kommunikation
 - 15) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Öffentliche Finanzen
 - 16) Analyse APS des journaux 2022 – Agriculture
 - 17) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Verbände
 - 18) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Umweltschutz
 - 19) Analyse APS des journaux 2022 – Armée
 - 20) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Rechtsordnung
 - 21) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Föderativer Aufbau
 - 22) Analyse APS des journaux 2022 – Problèmes politiques fondamentaux
 - 23) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Gesundheit, Sozialhilfe, Sport
 - 24) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Raumplanung und Wohnungswesen
 - 25) Analyse APS des journaux 2022 – Médias
-