

Sélection d'article sur la politique suisse

Dossier

Dossier: Rétrospective annuelle 2023

Imprimer

Éditeur

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

Contributions de

Baltisser, Lena
Buchwalder, Mathias
Bühlmann, Marc
Fletcher, Lloyd
Flückiger, Bernadette
Frick, Karin
Gerber, Marlène
Gianola, Giada
Heidelberger, Anja
Kipfer, Viktoria
Kuhn, Sarah
Magnin, Chloé
Schaub, Hans-Peter
Schmid, Catalina
Schneuwly, Joëlle
Ziehli, Karel
Zumofen, Guillaume

Citations préféré

Baltisser, Lena; Buchwalder, Mathias; Bühlmann, Marc; Fletcher, Lloyd; Flückiger, Bernadette; Frick, Karin; Gerber, Marlène; Gianola, Giada; Heidelberger, Anja; Kipfer, Viktoria; Kuhn, Sarah; Magnin, Chloé; Schaub, Hans-Peter; Schmid, Catalina; Schneuwly, Joëlle; Ziehli, Karel; Zumofen, Guillaume 2025. *Sélection d'article sur la politique suisse: Dossier: Rétrospective annuelle 2023, 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 14.06.2025.

Sommaire

Rétrospective annuelle APS 2023 – APS-Jahresrückblick 2023	1
Jahresrückblick 2023: Sozialversicherungen	6
Jahresrückblick 2023: Umweltschutz	7
Jahresrückblick 2023: Bildung und Forschung	8
Jahresrückblick 2023: Verbände	9
Jahresrückblick 2023: Institutionen und Volksrechte	10
Jahresrückblick 2023: Soziale Gruppen	12
Jahresrückblick 2023: Föderativer Aufbau	13
Jahresrückblick 2023: Raumplanung und Mietwesen	14
Jahresrückblick 2023: Geld, Währung und Kredit	15
Jahresrückblick 2023: Kultur, Kirchen und religionspolitische Fragen	17
Jahresrückblick 2023: Rechtsordnung	18
Rétrospective annuelle 2023: Agriculture	19
Rétrospective annuelle 2023: Problèmes politiques fondamentaux	21
Jahresrückblick 2023: Verkehr und Kommunikation	22
Jahresüberblick 2023: Bevölkerung und Arbeit	23
Rétrospective annuelle 2023: Armée	24
Jahresrückblick 2023: Gesundheit und Sport	25
Jahresrückblick 2023: Aussenpolitik	26
Rétrospective annuelle 2023: Médias	28
Jahresrückblick 2023: Parteien	29
Jahresrückblick 2023: Öffentliche Finanzen	31
Rétrospective annuelle 2023: Politique économique	32
Rétrospective annuelle 2023: Énergie	33

Abréviations

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
KVF-NR	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates
BFS	Bundesamt für Statistik
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
SiK-NR	Sicherheitspolitische Kommission des Nationalrates
WBK-SR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats
SNB	Schweizerische Nationalbank
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
EU	Europäische Union
IV	Invalidenversicherung
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
IOC	International Olympic Committee
BIP	Bruttoinlandsprodukt
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
PH	Pädagogische Hochschule
USG	Umweltschutzgesetz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
EMEK	Eidgenössische Medienkommission
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
IPRG	Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht
EnG	Energiegesetz
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
NATO	North Atlantic Treaty Organization
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
RPG	Raumplanungsgesetz
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
SIG	Schweizerischer Israelitischer Gemeindebund
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
SBV	Schweizerischer Bauernverband
TabPG	Bundesgesetz über Tabakprodukte
KG	Kartellgesetz
DaziT	Gesamtheitliches Transformationsprogramm der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV)
ZG	Zollgesetz
FinDel	Finanzdelegation
WBK-NR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats
JSG	Jagdgesetz
KMG	Bundesgesetz über das Kriegsmaterial
PBV	Verordnung über die Bekanntgabe von Preisen
EFAS	Einheitliche Finanzierung von ambulanten und stationären Leistungen
STS	Schweizer Tierschutz
WEKO	Wettbewerbskommission
NRP	Neue Regionalpolitik
EPD	Elektronisches Patientendossier
PLB	Public Liquidity Backstop
TSG	Tierseuchengesetz
LVG	Landesversorgungsgesetz
PFAS	Per- und polyfluorierte Alkylverbindungen

UEG	Unternehmensentlastungsgesetz
KI	Künstliche Intelligenz
LGBTQIA+	lesbisch, schwul, bisexuell, transgender/transsexuell, queer, intersexuell, asexuell und andere
FinfraG	Finanzmarktinfrastrukturgesetz
DFJP	Département fédéral de justice et police
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
OFS	Office fédéral de la statistique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CPS-CN	Commission de la politique de sécurité du Conseil national
CSEC-CE	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats
BNS	Banque nationale suisse
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
UE	Union européenne
AI	Assurance-invalidité
DFI	Département fédéral de l'intérieur
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CIO	Comité International Olympique
PIB	Produit intérieur brut
SSR	Société suisse de radiodiffusion
OFL	Office fédéral du logement
DDC	Direction du développement et de la coopération
HEP	haute école pédagogique
LPE	Loi sur la protection de l'environnement
PME	petites et moyennes entreprises
COFEM	Commission fédérale des médias
USS	Union syndicale suisse
LDIP	Loi fédérale sur le droit international privé
LEne	Loi sur l'énergie
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
USAM	Union suisse des arts et métiers
OTAN	L'Organisation du traité de l'Atlantique nord
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
LAT	Loi sur l'aménagement du territoire
CCT	Convention collective de travail
FSCI	Fédération suisse des communautés israélites
CEP	Commission d'enquête parlementaire
USP	Union Suisse des Paysans
LPTab	Loi fédérale sur les produits du tabac
LCart	Loi sur les cartels
DaziT	Programme global de modernisation et de transformation de l'Administration fédérale des douanes (AFD)
LD	Loi sur les douanes
DéIFin	Délégation des finances
CSEC-CN	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
LChP	Loi sur la chasse
LFMG	Loi fédérale sur le matériel de guerre
OIP	Ordonnance sur l'indication des prix
EFAS	Financement uniforme des prestations dans le domaine ambulatoire et stationnaire
PSA	Protection suisse des animaux
COMCO	Commission de la concurrence

NPR	Nouvelle politique régionale
DEP	Dossier électronique du patient
PLB	Public Liquidity Backstop
LFE	Loi sur les épizooties
LAP	Loi sur l’approvisionnement du pays
PFAS	Substances per- et polyfluoroalkylées
LACRE	Loi sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises
IA	Intelligence artificielle
LGBTQIA+	Lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, queer, intersexuées, asexuées et autres
LIMF	Loi sur l’infrastructure des marchés financiers

Rétrospective annuelle APS 2023 – APS-Jahresrückblick 2023

RAPPORT
DATE: 30.12.2023
ANJA HEIDELBERGER

Problèmes politiques fondamentaux

APS-Jahresrückblick 2023

Autorinnen und Autoren: Anja Heidelberger, Marlène Gerber, Guillaume Zumofen und Marc Bühlmann

Was war im Jahr 2023 wichtig in der Schweizer Politik?

Die Antwort auf diese Frage fällt je nach Standpunkt unterschiedlich aus. Zwei Akteure, welche die «Wichtigkeit» von Politik mitbestimmen, sind das Parlament und die Medien: Beide haben Einfluss auf die politische Agenda, geben also bis zu einem gewissen Grad vor, worüber die politische Schweiz diskutiert, berät und entscheidet. Dabei verfolgen sie unterschiedliche Logiken: Die Medien setzen eher auf kurzfristige Ereignisse und heben in einem bestimmten Moment Aussergewöhnliches hervor («**Medienlogik**»). Das Parlament hingegen besitzt einen weitreichenderen Blickwinkel: Zwar nimmt es einerseits auch medial hervorgehobene Aktualitäten auf, indem es diese in parlamentarische Vorstösse einfließen lässt («**Vorstosslogik**»), diese erhalten im Parlament durch die zeitverzögerte Beratung hingegen erst zu einem späteren Zeitpunkt Aufmerksamkeit. Grosse Reformgeschäfte haben einen noch längeren Zeithorizont: Sie werden häufig über Jahre hinweg aufgelegt und beraten, um kompromissfähige Vorlagen zu schmieden. Die Wichtigkeit, die solchen Gesetzgebungsprojekten zugemessen wird, definiert sich somit kaum über die unmittelbare politische Aktualität, sondern eher über die Tragweite der Gesetzesreformen («**Geschäftslogik**»). Im Versuch, so breit wie möglich zu definieren, was 2023 in der Schweizer Politik wichtig war, stützen wir uns auf diese drei Logiken.

«Medienlogik»: Über welche Ereignisse berichteten die Medien 2023 besonders intensiv?

(vgl. Informationen zur Messung im technischen Anhang)

Das wichtigste Ereignis gemäss Medienlogik waren 2023 die **eidgenössischen Wahlen**. Diese erhielten nicht nur im Wahlmonat Oktober, sondern bereits Monate zuvor vergleichsweise hohe mediale Aufmerksamkeit (vgl. Tabelle 1 der APS-Analyse der Parlamentsgeschäfte und Zeitungen im Anhang). So berichteten die Printmedien ausführlich über die kantonalen Ausgangslagen, die Strategien und Wahlkampfthemen der Parteien und Verbände, über den Wahlausgang, der insbesondere Sitzgewinne für die SVP und Sitzverluste für die Grünen und Grünliberalen mit sich brachte, und schliesslich über dessen Folgen für die Bundesratswahlen 2023.

Ähnlich intensiv, aber zeitlich stärker begrenzt war die Berichterstattung über den **Untergang der Credit Suisse**: Nach 167 Jahren musste die Grossbank 2023 trotz Hilfe der SNB unter Unterstützung des Bundes an die UBS verkauft werden. Gleichzeitig sorgte das Ereignis für grosse Diskussionen über die Too-big-to-fail-Regulierungen, über die Einsetzung der fünften PUK in der Geschichte der modernen Schweiz, über hohe Verpflichtungskredite des Bundes sowie über den Imageverlust der Schweiz im Ausland.

Wie stets war auch die **direkte Demokratie** Treiberin überdurchschnittlicher medialer Aufmerksamkeit, wobei sich Letztere mangels Alternativen lediglich auf die drei Vorlagen am einen Abstimmungssonntag im Juni 2023 konzentrierte: Dabei wurden die OECD/G20-Mindestbesteuerung und das Klima- und Innovationsgesetz ausführlich beleuchtet; beide Vorlagen fanden in der Stimmbürgerschaft eine Mehrheit. Im Vergleich zu vor zwei respektive drei Jahren fast keine mediale Aufmerksamkeit mehr erhielt hingegen eine weitere Revision des Covid-Gesetzes, die von der Stimmbevölkerung angenommen wurde.

Ausserordentlich viel Aufmerksamkeit liessen die Medien überdies dem im September erschienenen Bericht über sexuellen Missbrauch im Umfeld der römisch-katholischen Kirche sowie im Juli dem Hackerangriff auf die IT-Firma Xplain zukommen, der auch im Zusammenhang mit der Cybersicherheit diskutiert wurde.

Im Unterschied zur Medienberichterstattung im Vorfeld der eidgenössischen Wahlen von 2015 und 2019, in denen die Kampagnenthemen «Migration» bzw. «Klima» stark betont worden waren, gab es 2023 kein Thema, das von den Medien doppelt so intensiv aufgegriffen wurde wie im Vorjahr (vgl. Heidelberger und Bühlmann 2023).

«Vorstosslogik»: Welche Themen erhielten durch die Nutzung von parlamentarischen Instrumenten 2023 besonders viel Aufmerksamkeit im Parlament?

(vgl. Informationen zur Messung im technischen Anhang)

Die vom Parlament 2023 behandelten Vorstösse und parlamentarischen Initiativen hatten 2023 besonders häufig die **«sozialen Gruppen»** zum Thema, wobei Gleichstellungsfragen, die unter anderem auf Vorstösse aus der Frauensession 2021 zurückgingen, und Asylfragen, die durch den Anstieg der Anzahl Asyl- und Schutzsuchender, aber nicht zuletzt auch aufgrund der umstrittenen Aufgabenteilung zwischen den unterschiedlichen föderalen Ebenen im Mittelpunkt standen (vgl. Abbildung 1 der APS-Analyse der Parlamentsgeschäfte und Zeitungen).

Für ebenfalls zahlreiche behandelte Vorstösse sorgten die **Gesundheitskosten**, allen voran die Krankenkassenprämien sowie mögliche Sparbemühungen im Gesundheitsbereich. Entsprechende Vorstösse waren schon in den Jahren zuvor zahlreich eingereicht worden, das Thema erhielt aber aufgrund der erneuten Prämienerrhöhung 2023 noch parlamentarischen Schub. In Vorstössen breit diskutiert wurden schliesslich auch **aussenpolitische Fragen** zur Ukraine und zu Waffenexporten. Auch in der Verkehrs- und Landwirtschaftspolitik debattierte das Parlament 2023 vergleichsweise zahlreiche in Vorstössen und parlamentarischen Initiativen aufgebrachte Problemlösungsvorschläge.

«Geschäftslogik»: Mit welchen grösseren Reformprojekten beschäftigte sich das Parlament 2023?

(vgl. Informationen zur Messung im technischen Anhang)

Die **während der 51. Legislatur eingetretenen Krisen** (vgl. die Jahresrückblicke 2021 und 2022) hallten im Jahr 2023 unter der Bundeshauskuppel nach. Gemessen an der Zahl gesprochener Wörter beschäftigte sich das Parlament 2023 mit Abstand am längsten mit dem Bundesgesetz über eine sichere Stromversorgung mit erneuerbaren Energien (vgl. Tabelle 2 der APS-Analyse der Parlamentsgeschäfte und Zeitungen) und führte dabei unter anderem Diskussionen über die Stromknappheit, den Ausbau der alternativen Energien und über die Zukunft der Atomkraft weiter, die bereits im Vorjahr und in Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg virulent diskutiert worden waren. Auch die Armeebotschaft 2023 sorgte im Lichte des Ukraine-Kriegs für wortreiche Debatten. Unter anderem führte der in diesem Rahmen beschlossene Export von Leopard-2-Panzern nach Deutschland zu Diskussionen rund um die Vereinbarkeit mit der Schweizer Neutralität. Viel zu diskutieren gaben im Parlament zudem zwei Geschäfte im Zusammenhang mit den öffentlichen Finanzen: Einerseits beriet das Parlament ausserordentlich wortreich über den Nachtrag I zum Voranschlag 2023, bei dem insbesondere die Verpflichtungskredite zur Übernahme der CS durch die UBS umstritten waren. Andererseits widmete es dem Budget 2024 viel Redezeit, wobei die Sparbemühungen für die kommenden Jahre zentrales Thema waren.

Das Parlament beschäftigte sich aber auch intensiv mit **Vorlagen ohne expliziten Krisenbezug**: Mit dem «Ausbauschnitt 2023 der Nationalstrassen» inklusive dem «Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2024-2027» sowie der BVG-Reform verabschiedeten die beiden Räte 2023 zwei hitzig debattierte Geschäfte, gegen die im Anschluss jeweils ein Referendum angestrebt wurde. Hingegen scheint zur im Parlament seit mehreren Jahren intensiv diskutierten und im Berichtsjahr verabschiedeten zweiten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes bislang kein Referendum in Sicht.

Als weitere Gesetzesreformen, die das Parlament über einige Jahre intensiv beschäftigt hatten, kamen im Berichtsjahr auch die Agrarpolitik 22+ und mit Beschluss der erweiterten Widerspruchslösung auch die Strafrahenharmonisierung zum Abschluss. In der Wintersession wurde schliesslich das Grossprojekt für eine einheitliche Finanzierung von ambulanten und stationären Gesundheitskosten (EFAS) nach beinahe 15-jähriger Verhandlungszeit verabschiedet.

Im Vergleich zu den Vorjahren unter dem Radar und durch die drei Logiken kaum erfassbar

Medienlogik, Vorstosslogik und Geschäftslogik bestimmen die Wichtigkeit aufgrund sichtbarer beziehungsweise sichtbar gemachter Ereignisse und Debatten. In der konkordanzorientierten Schweizer Politik werden freilich zahlreiche wichtige Entscheidungen gefällt – etwa durch den Bundesrat –, die von unseren drei Indikatoren zur Messung der Wichtigkeit politischer Themen und Ereignisse eher nicht erfasst werden.

Ein Thema, das 2023 lange eher im Hintergrund blieb, waren die **Beziehungen zur EU**, wo der Bundesrat im Dezember ein neues Verhandlungsmandats vorlegte. In Zukunft dürften deshalb nicht nur die Bilateralen III, sondern auch das Thema Personenfreizügigkeit, die Frage des Fachkräftemangels oder die Forschungszusammenarbeit mit der EU wieder vermehrt auf der politischen Agenda zu finden sein. Dasselbe gilt auch für die Medienpolitik: Die 2023 zustandegekommene «SRG-Initiative (200 Franken sind genug)» wird im kommenden Jahr mit ziemlicher Sicherheit genauso in unseren Indikatoren für Medien- und Geschäftslogik auftauchen wie die zahlreichen zur Abstimmung anstehenden Volksbegehren bei den Sozialversicherungen.

Schliesslich beschäftigte sich die Politik 2023 auch mit der **Versorgungssicherheit respektive -knappheit**, die sich im Gesundheitsbereich – etwa bezüglich eines Mangels an Medikamenten sowie Ärztinnen und Ärzten –, bei der Lebensmittelsicherheit, im Wirtschaftsbereich sowie noch immer im Energiebereich zeigte. Mit einer Teilrevision des Landesversorgungsgesetzes sowie einer Erhöhung der Garantien für Pflichtlagerdarlehen sollen die Probleme angegangen werden.

In den verschiedenen thematischen APS-Jahresrückblicken finden sich zahlreiche weitere wichtige politische Ereignisse. Leitend für die Entscheidung, was 2023 wichtig war oder nicht, war in diesen verschiedenen Kapiteln die Expertise der APS-Reaktorinnen und Redaktoren.¹

RAPPORT
DATE: 31.12.2023
ANJA HEIDELBERGER

Rétrospective annuelle APS 2023

Auteurs: Anja Heidelberger, Marlène Gerber, Guillaume Zumofen et Marc Bühlmann
Traduction: Karel Ziehli

Qu'est-ce qui a été important dans la politique suisse en 2023?

La réponse à cette question varie selon le point de vue. Le Parlement et les médias sont deux acteurs qui contribuent fortement à déterminer ce qui est «important» en politique: tous deux ont une influence sur l'agenda politique, ils définissent donc, dans une certaine mesure, ce qui est discuté, délibéré et décidé en politique suisse. Ce faisant, ils suivent des logiques différentes: les médias privilégient plutôt les événements à court terme et mettent en avant l'exceptionnel à un moment donné («**logique des médias**»). Le Parlement, quant à lui, a une vision plus large: certes, il prend en compte les actualités mises en avant par les médias en les intégrant dans des interventions parlementaires («**logique des interventions parlementaires**»), mais celles-ci n'attirent l'attention du Parlement qu'à un moment ultérieur en raison du temps de latence. Les grandes réformes ont un horizon temporel encore plus étendu: elles sont souvent préparées et débattues pendant des années afin de forger des projets susceptibles de déboucher sur des compromis. L'importance accordée à ces projets législatifs ne se définit donc pas en fonction de l'actualité politique immédiate, mais plutôt en fonction de la portée qu'ont ces réformes législatives («**logique des réformes parlementaires**»). Afin de définir de la manière la plus exhaustive possible, ce qui a été important dans la politique suisse en 2023, nous nous reposons sur ces trois logiques.

«Logique des médias»: Quels ont été les événements les plus médiatisés?

(pour plus d'informations sur la mesure de cet indicateur, voir l'annexe technique)

L'événement le plus important selon la logique des médias, en 2023, fut les **élections fédérales** (voir tableau 1 de l'analyse APS des objets parlementaires et des journaux en

annexe). Celles-ci ont bénéficié d'une attention médiatique relativement élevée non seulement en octobre, mois des élections, mais également lors des mois précédents. Ainsi, la presse écrite a largement rendu compte de la situation initiale dans les cantons, des stratégies et des thèmes de campagne des partis et des associations, du résultat des élections – qui a notamment vu l'UDC gagner des sièges et les Vert-e-s et Verts/libéraux en perdre – et enfin de la conséquence de ces élections pour l'élection du Conseil fédéral en décembre 2023.

La couverture médiatique de la **chute du Crédit Suisse** a été tout aussi importante, mais plus limitée dans le temps: après 167 ans, la grande banque a dû être vendue – malgré l'aide de la BNS – à UBS en 2023, avec le soutien de la Confédération. Parallèlement, l'événement a suscité de grandes discussions sur la réglementation Too-big-to-fail, sur la mise en place de la cinquième CEP de l'histoire de la Suisse moderne, sur les crédits d'engagement élevés accordés par la Confédération ainsi que sur les dommages infligés à l'image de la Suisse à l'étranger.

Comme toujours, la **démocratie directe** a fait l'objet d'une attention médiatique supérieure à la moyenne, même si les médias se sont concentrés, faute d'alternatives, sur les trois objets soumis à votation lors d'un dimanche de juin 2023: l'imposition minimale de l'OCDE et du G20 et la loi sur le climat et l'innovation ont été examinées en détail par les médias et ont finalement obtenu la majorité des voix. En revanche, la nouvelle révision de la loi Covid, acceptée par les électeurs, n'a pratiquement pas retenu l'attention par rapport aux votations qui ont eu lieu il y a deux et trois ans à ce sujet.

Les médias ont, en outre, accordé une attention exceptionnelle au rapport publié en septembre sur les abus sexuels en lien avec l'Église catholique romaine et, en juillet, au piratage de la société informatique Xplain, qui a également été discuté dans le contexte de la cybersécurité.

Contrairement au traitement médiatique lors des années électorales 2015 et 2019, notamment dicté par les thèmes de campagne comme la migration ou le climat, en 2023 aucun thème n'a été traité deux fois plus intensément par les médias que l'année précédente (voir Heidelberg et Bühlmann 2023).

«Logique des interventions parlementaires»: quels thèmes ont reçu le plus d'attention au Parlement en 2023 par le biais de l'utilisation des instruments parlementaires?

(pour plus d'informations sur la mesure de cet indicateur, voir l'annexe technique)

En 2023, le Parlement a traité particulièrement souvent des interventions et initiatives parlementaires sur le thème des **«groupes sociaux»**, avec en point de mire les questions d'égalité – qui découlent notamment des interventions provenant de la session des femmes de 2021 – et les questions touchant à l'asile (voir figure 1 de l'analyse APS des objets parlementaires et des journaux). Ces dernières ont été au cœur des débats en raison de l'augmentation du nombre de demandeuses et demandeurs d'asile et de personnes en quête de protection, mais aussi en raison de la répartition controversée des tâches entre les différents niveaux fédéraux.

Les **coûts de la santé**, en particulier les primes d'assurance-maladie et les mesures d'économie possibles dans le domaine de la santé, ont également fait l'objet de nombreuses interventions. Cela avait déjà été le cas les années précédentes, mais ce thème a encore reçu une impulsion parlementaire supplémentaire en raison de la nouvelle augmentation des primes en 2023. Enfin, les questions de **politique étrangère** concernant l'Ukraine et les exportations d'armes ont également été largement débattues dans le cadre d'interventions. En matière de politique des transports et de politique agricole, le Parlement a aussi délibéré en 2023 sur un nombre relativement élevé de sujets soulevés par des interventions et des initiatives parlementaires.

«Logique des réformes parlementaires»: de quels grands projets de réforme le Parlement s'est-il occupé en 2023?

(pour plus d'informations sur la mesure de cet indicateur, voir l'annexe technique)

Les **crises survenues au cours de la 51^e législature** (voir les rapports annuels 2021 et 2022) ont trouvé un écho sous la coupole du Palais fédéral en 2023. Si l'on se réfère au

nombre de mots prononcés durant les débats, c'est de loin sur la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables que le Parlement a passé le plus de temps en 2023 (voir tableau 2 de l'analyse APS des objets parlementaires et des journaux), poursuivant entre autres ses discussions sur la pénurie d'électricité, le développement des énergies alternatives et l'avenir de l'énergie nucléaire. Elles avaient déjà fait l'objet de débats virulents l'année précédente, notamment en lien avec la guerre en Ukraine. Le message sur l'armée 2023 a également fait l'objet de discussions animées à la lumière de la guerre en Ukraine. En particulier, l'exportation de chars Leopard 2 vers l'Allemagne, décidée dans ce cadre, a donné lieu à des discussions sur la compatibilité avec la neutralité suisse. Deux affaires en rapport avec les finances publiques ont aussi suscité de nombreux échanges au Parlement : d'une part, le Parlement a débattu de manière singulièrement prolifique du supplément I au budget 2023, dans lequel les crédits d'engagement pour la reprise du CS par UBS ont été très contestés. D'autre part, il a consacré beaucoup de temps de parole au budget 2024, dans le cadre duquel les efforts d'économie pour les années à venir ont été un thème central.

Mais le Parlement s'est aussi occupé intensivement de **projets sans lien explicite avec une situation de crise**: avec le «plafond des dépenses pour les routes nationales sur la période 2024-2027» y compris «l'aménagement 2023 des routes nationales», ainsi que la réforme de la LPP, les deux Chambres ont adopté en 2023 deux objets âprement débattus, contre lesquels deux référendums ont été respectivement lancés. En revanche, aucun référendum ne semble en vue à ce jour concernant la deuxième révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, qui a fait l'objet de débats nourris au Parlement depuis de nombreuses années et qui a été adoptée au cours de l'année sous revue.

Parmi les autres réformes législatives qui ont occupé le Parlement de manière soutenue pendant plusieurs années, la Politique agricole 22+ et l'harmonisation des peines dans le code pénal – avec l'adoption de la solution du refus – ont été menées à bien au cours de cette année. Enfin, le grand projet de financement uniforme des coûts de la santé ambulatoires et stationnaires (EFAS) a été adopté lors de la session d'hiver après presque 15 ans de négociations.

Sous le radar par rapport aux années précédentes et difficilement saisissables par le biais des trois logiques

La logique des médias, la logique des interventions parlementaires et la logique des réformes parlementaires déterminent l'importance d'un sujet en fonction des événements et des débats visibles ou rendus visibles. Dans la politique suisse – axée sur la concordance –, de nombreuses décisions importantes sont prises – par exemple par le Conseil fédéral – qui ne sont pas forcément couvertes par nos trois indicateurs de mesure de l'importance des thèmes et événements politiques.

Les **relations avec l'UE**, pour lesquelles le Conseil fédéral a présenté en décembre un nouveau mandat de négociation, sont un thème qui est longtemps resté plutôt en arrière-plan en 2023. A l'avenir, non seulement les Bilatérales III, mais aussi la libre circulation des personnes, la question de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée ou la coopération en matière de recherche avec l'UE devraient donc à nouveau figurer en bonne place dans l'agenda politique. Il en va de même pour la politique des médias: l'«initiative SSR (200 francs, ça suffit)», qui a abouti en 2023, figurera certainement l'année prochaine dans nos indicateurs de logique des médias et de logique des réformes parlementaires. Ceci au même titre que les nombreuses initiatives populaires dans le domaine des assurances sociales sur lesquelles le corps électoral s'apprête à voter.

Enfin, la politique s'est également penchée en 2023 tant sur la **sécurité que sur la pénurie d'approvisionnement**, notamment dans les domaines de la santé – par exemple en ce qui concerne la pénurie de médicaments et de médecins –, de la sécurité alimentaire, de l'économie ou encore de l'énergie. Une révision partielle de la loi sur l'approvisionnement du pays et une augmentation des garanties pour les prêts destinés à financer les réserves obligatoires devraient permettre de s'attaquer aux problèmes.

De nombreux autres événements politiques importants figurent dans les différentes rétrospectives annuelles thématiques d'APS. Dans ces différents chapitres, c'est l'expertise des rédactrices et rédacteurs d'APS qui a été déterminante pour décider de

ce qui était important ou non en 2023. ²

Jahresrückblick 2023: Sozialversicherungen

Assurances sociales

RAPPORT
DATE: 31.12.2023
ANJA HEIDELBERGER

Jahresrückblick 2023: Sozialversicherungen

Zu Beginn des Jahres 2023 dominierte die Debatte um die Teuerung auch den Sozialversicherungsbereich, wie Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse verdeutlicht. Obwohl National- und Ständerat dies im Vorjahr explizit gewünscht hatten, entschieden sich die beiden Räte in der Frühjahrssession 2023, nicht auf den in der Zwischenzeit vorgelegten bundesrätlichen Entwurf für einen vollständigen Teuerungsausgleich bei den AHV- und IV-Renten, den Ergänzungsleistungen und den Überbrückungsleistungen einzutreten. Grund dafür war insbesondere, dass die Teuerung in der Zwischenzeit weniger hoch ausgefallen war als ursprünglich befürchtet und die Erhöhung der Sozialversicherungsleistungen beinahe die gesamte Teuerung kompensierte.

Auch im Bereich der **Krankenversicherungen** stieg der finanzielle Druck auf die Bevölkerung weiter, insbesondere durch einen erneuten Anstieg der Krankenkassenprämien, was sich etwa auch in einer verstärkten medialen Berichterstattung zu diesem Thema gegenüber den Vorjahren zeigte (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse). Gleichzeitig tat sich das Parlament weiterhin schwer damit, Lösungen zur Senkung der Gesundheitskosten zu finden – auch da die Meinungen, wer am Kostenanstieg schuld sei und wo am einfachsten gespart werden kann, in Öffentlichkeit, Medien und Parlament weit auseinandergingen.

Ein umfangreiches Projekt, von dem sich ein Teil des Parlaments grosse Einsparungen bei den Gesundheitskosten erhoffte, war EFAS, die **einheitliche Finanzierung von ambulanten und stationären Gesundheitskosten**, das bereits seit 2009 in Bearbeitung war. Nachdem der Ständerat im Jahr zuvor eingewilligt hatte, auf das Projekt einzutreten, sofern die Kosten der Langzeitpflege ebenfalls darin integriert werden, hiess der Nationalrat im Berichtsjahr diese Forderung gut. In der Wintersession 2023 bereinigte das Parlament schliesslich die letzten Fragen zur Ausgestaltung, unter anderem zur Höhe der kantonalen Beteiligung an den Kosten und zu den zukünftigen kantonalen Kompetenzen im Gesundheitsbereich, und nahm das Langzeitprojekt in den Schlussabstimmungen an. Weitere Kosteneinsparungen beabsichtigte der Bundesrat mit dem zweiten Massnahmenpaket zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen, über das sich der Nationalrat im Berichtsjahr als Erstrat beugte.

Im Bereich der Gesundheitskosten präsentierte der Bundesrat sowohl zur Prämien-Entlastungs-Initiative als auch zur Kostenbremse-Initiative je einen **indirekten Gegenvorschlag**, die das Parlament im Berichtsjahr mit einigen Änderungen guthiess. Da die beiden Initiativen daraufhin nicht zurückgezogen wurden, werden diese wohl im Jahr 2024 an die Urne gelangen.

Ebenfalls im kommenden Jahr abgestimmt werden wird über die **Pensionskassenreform** BVG 21, welche das Parlament 2023 fertig beriet. Dabei wich es stark von dem ursprünglich von einem Teil der Sozialpartner vorgeschlagenen Entwurf ab – unter anderem, indem es den lebenslangen Rentenzuschlag für die von der Reduktion des Umwandlungssatzes am stärksten betroffenen Jahrgänge deutlich weniger grosszügig ausgestaltete als von den Sozialpartnern gefordert. In der Folge reichten die links-grünen Parteien und die Gewerkschaften genügend Unterschriften für ein fakultatives Referendum ein, so dass 2024 über die Reform abgestimmt werden wird.

Im März 2024 werden auch die **Renteninitiative** sowie die **Initiative für eine 13. AHV** an die Urne kommen. Beide beriet das Parlament 2023 zu Ende und empfahl sie zur Ablehnung. Dabei wurde auf Gegenentwürfe oder -vorschläge verzichtet, jedoch wies der Ständerat seiner Kommission eine Motion zur Vorberatung zu, welche eine Erhöhung der AHV-Renten für bedürftige Rentnerinnen und Rentner forderte und somit das Begehren der Initiative für eine 13. AHV teilweise aufnahm. Nicht bis zur Abstimmung schafften es hingegen die Initiativbegehren «Nationalbankgewinne für eine starke AHV (SNB-Initiative)», «Generationeninitiative» für faire und sichere Renten sowie «Leben in Würde – Für ein finanzierbares bedingungsloses Grundeinkommen»;

sie alle scheiterten dieses Jahr im Stadium der Unterschriftensammlung.

Bewegung gab es in zwei Bereichen, die üblicherweise weniger im Fokus der Sozialversicherungen stehen: Im Herbst 2023 schickte der Bundesrat einen Entwurf zu den AHV-Hinterlassenenrenten in die Vernehmlassung, mit welcher er eine vom EGMR gerügte Ungleichbehandlung von Witwern und Witwen beheben will, indem er die Witwen- an die Witwerrente anpasst.

2023 nahm die Regierung schliesslich zahlreiche Änderungen im Bereich der **Invalidenversicherung** vor: So verbesserte sie per Verordnung den Lohnvergleich von Menschen mit Invalidität, den Zugang von bei der IV gemeldeten Stellensuchenden zur Stellenplattform für den Inländervorrang, die Vergütung der medizinischen Massnahmen bei Kindern mit Geburtsgebrechen sowie die Übernahme der Hilfsmittel durch IV und AHV.³

Jahresrückblick 2023: Umweltschutz

Protection de l'environnement

Jahresrückblick 2023: Umweltschutz

RAPPORT

DATE: 31.12.2023

BERNADETTE FLÜCKIGER

Die **Klimapolitik** bildete 2023 einmal mehr den Schwerpunkt im Themenbereich «Umweltschutz», so wurde im Berichtsjahr in über 60 Prozent der Presseartikel, die der Thematik «Umweltschutz» gewidmet waren, über die Klimapolitik berichtet.

Im März reichten die Jungen Grünen genügend Unterschriften für das Zustandekommen der Umweltverantwortungsinitiative ein. Diese Initiative fordert, dass die natürlichen Lebensgrundlagen durch die wirtschaftlichen Aktivitäten nicht gefährdet werden dürfen. In einem viel weiter fortgeschrittenen Stadium befand sich hingegen die Gletscherinitiative: Im Juni nahm die Schweizer Stimmbevölkerung in einem fakultativen Referendum den indirekten Gegenvorschlag zur Gletscherinitiative an. Das damit neu geschaffene Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit wurde von zwei Bundesbeschlüssen über die Förderung neuer Technologien und über ein Programm zum Heizungsersatz ergänzt. Die Berichterstattung zu Klimafragen verzeichnete im Zusammenhang mit dieser Abstimmung einen veritablen Peak: Im Mai befassten sich fast 7 Prozent aller Zeitungsartikel mit dem Klimaschutz (vgl. Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse). Das Parlament begann sodann im Berichtsjahr auch mit der Beratung der Revision des CO₂-Gesetzes für die Periode 2025–2030, bei welcher es um die Konkretisierung und Umsetzung der im Klima- und Innovationsgesetz gesteckten Reduktionsziele geht.

Deutlich weniger stark war die Zeitungsberichterstattung über diesen Themenbereich 2023 verglichen mit der Zeit vor den eidgenössischen Wahlen 2019, sowohl absolut als auch relativ (vgl. APS-Inserateanalyse zu den eidgenössischen Wahlen 2023). Kurz vor den eidgenössischen Wahlen 2023 organisierten Umweltschutzorganisationen eine grosse Klimademonstration in Bern. Bei den Wahlen erzielten die Parteien, die sich prominent für den Klima- und Umweltschutz einsetzten, jedoch unterschiedliche Resultate (vgl. Jahresrückblick zu den Parteien): Während die Grünen und die Grünliberalen herbe Verluste einstecken mussten, vermochte die SP einige Sitze hinzuzugewinnen. Die Medien machten unter anderem die so genannten Klimakleber für das schlechte Abschneiden der Grünen mitverantwortlich.

Neben der Klimapolitik fanden auch der Schutz und die Stärkung der Biodiversität 2023 einige Beachtung. National- und Ständerat wurden sich dabei jedoch über den richtigen Weg nicht einig: Während die grosse Kammer einen indirekten Gegenvorschlag zur **Biodiversitätsinitiative** ausarbeiten wollte, trat der Ständerat in der Wintersession endgültig nicht auf diesen ein. Die kleine Kammer präferierte stattdessen den Weg über ein Postulat, mit dem der Vollzug im Bereich des Biodiversitätsschutzes mit den bestehenden rechtlichen Grundlagen verbessert werden soll. Hingegen hiess das Parlament eine Motion sowie ein Postulat gegen **langlebige Chemikalien** (PFAS) gut. Auch im Bereich des Naturschutzes kann die Volksinitiative «Für eine Einschränkung von Feuerwerk» angesiedelt werden. Diese will Verkauf und Verwendung von lärmerzeugendem Feuerwerk generell verbieten und kam im Dezember offiziell zustande.

Schliesslich beschäftigte auch die **Kreislaufwirtschaft** die Schweizer Politik im Jahr 2023. Anfang März erschien ein umfangreicher Bericht zum Abfallmanagement und

Recycling in der Schweiz in Erfüllung von sechs Postulaten. Dieser wollte nicht nur das Rezyklieren verbessern, sondern auch die Vermeidung, Teilung, Wiederverwendung oder Reparation von Abfällen fördern. Im Bericht wurde jedoch darauf verzichtet, konkrete Massnahmen zu fordern, da beide Parlamentskammern im Berichtsjahr auch die umfassende Revision des Umweltschutzgesetzes erstmals berieten: Der Entwurf der UREK-NR wollte die Schonung der natürlichen Ressourcen und die Stärkung der Kreislaufwirtschaft als Grundsätze im USG verankern. Gleichzeitig wurden eine gewisse Liberalisierung bei der Sammlung von Kunststoffabfällen, mögliche Anforderungen an das Design von Produkten und Verpackungen sowie die Förderung des ressourcenschonenden Bauens diskutiert.⁴

Jahresrückblick 2023: Bildung und Forschung

Enseignement et recherche

Jahresrückblick 2023: Bildung und Forschung

Im Jahr 2023 war der Bereich Bildung und Forschung von keinem grösseren Ereignis geprägt, es waren vielmehr verschiedene kleinere Debatten, die im Laufe des Jahres inner- und ausserhalb des Parlaments geführt wurden. Dies zeigte sich auch in der Medienberichterstattung (vgl. Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse), wo sich kein grösserer inhaltlicher Schwerpunkt feststellen lässt. Generell brachten die Medien dem Themenbereich «Bildung und Forschung» im Vergleich zu den Vorjahren relativ wenig Interesse entgegen (vgl. Abbildung 2). Zweifellos wurden aber 2023 auch in diesem Themenbereich wichtige Punkte debattiert.

Bei den **Grundschulen**, insbesondere auf Primarstufe, war der **Lehrkräftemangel** ein wichtiges Thema. Wie bereits im Vorjahr waren auch im Frühling 2023 im Hinblick auf das neue Schuljahr noch viele Stellen unbesetzt. Um diesem Problem auf den Grund zu gehen, überwies das Parlament zwei Postulate, die einen Bericht zu den Gründen für den Berufswechsel von Lehrpersonen und eine systematische Evaluation der vergangenen und laufenden Schulreformen forderten. Eine weitere Motion, die verlangte, dass Absolventinnen und Absolventen der Berufsmatura ohne Aufnahmeprüfung zum Studium als Primarlehrerin oder Primarlehrer an der PH zugelassen werden, scheiterte im Ständerat. Durch Annahme eines weiteren Postulats ist der Bundesrat jedoch angehalten, die Zulassungsbedingungen zur PH zu überprüfen.

In der **Berufsbildung** verlangte eine viel beachtete Motion die Anpassung der Titel von Abschlüssen: Durch die Einführung der sogenannten Titeläquivalenz durch die Schaffung eines Professional Bachelor und Professional Master soll eine Aufwertung der höheren Berufsbildung (HBB) im In- und Ausland erfolgen. Der Vorstoss scheiterte jedoch im zweitberatenden Ständerat; befürchtet wurde eine Verwechslung mit den akademischen Titeln der universitären Hochschulen. Jedoch wird der Bundesrat 2024 in Erfüllung zweier Motionen (Mo. 18.3392 und Mo. 18.3240) einen Entwurf in die Vernehmlassung schicken, in dem die Titel «Professional Bachelor» und «Professional Master» lediglich als Zusätze zu den bestehenden und geschützten Berufsbezeichnungen eingeführt werden sollen, wie der Bundesrat im November 2023 in einem Bericht erklärte. Die neuen international verständlichen Titel sollen also nur gemeinsam mit den eidgenössisch anerkannten HBB-Titeln getragen werden dürfen.

Bei den Beziehungen der Schweiz zur EU kam es im Berichtsjahr zu keiner substanziellen Einigung (vgl. Jahresrückblick zur Aussenpolitik), daher bewegte sich auch bei der von der Schweiz gewünschten Assoziierung an das **Forschungsprogramm Horizon** nicht viel. Allerdings beschloss der Bundesrat für das Jahr 2023 Übergangsmassnahmen in der Höhe von CHF 625 Mio. für die Ausschreibungen des Horizon-Pakets. Zudem legte die WBK-SR einen Vernehmlassungsentwurf für das Horizon-Fonds-Gesetz vor, das zwei Basler Standesinitiativen umsetzen soll. Dieser zeitlich befristete Fonds soll die finanziellen Mittel für die Schweizer Forschungsstätten in der aktuellen Horizon-Programmperiode 2021–2027 besser sichern und die Nachteile infolge der Nichtassoziiierung der Schweiz möglichst kompensieren.⁵

Jahresrückblick 2023: Verbände

Associations

RAPPORT
DATE: 31.12.2023
HANS-PETER SCHAUB

Jahresrückblick 2023: Verbände

Zu den bedeutsamsten Ereignissen des Jahres 2023 gehörten für viele Verbände die **eidgenössischen Wahlen**. Wohl am meisten Präsenz hatten dabei Economiesuisse, Arbeitgeber-, Gewerbe- und Bauernverband, die erhebliche Mittel in ihre gemeinsame Wahlkampagne «Perspektive Schweiz» investierten, welche zu einem (land)wirtschaftsfreundlich zusammengesetzten Parlament beitragen sollte. Dabei wurde insbesondere von links-grüner Seite, aber auch in Medienkommentaren und von vereinzelt Bürgerlichen darauf verwiesen, dass der SBV und die grossen Wirtschaftsverbände namentlich in den Themen Freihandel und Subventionen grundlegend andere Interessen hätten, die mit der Zusammenarbeit nur notdürftig zugedeckt und früher oder später aufbrechen würden. In den Medien wurde denn auch unterschiedlich eingeschätzt, inwieweit der Rechtsruck im Nationalrat tatsächlich im Sinn der grossen Wirtschaftsverbände sei, da er vor allem durch Gewinne der SVP zustandekam, die in europa- und migrationspolitischer Hinsicht oft andere Positionen vertritt als etwa Economiesuisse. Einig war sich die Presse indessen, dass der Bauernverband gestärkt aus den Wahlen hervorging. Vor allem im Zusammenhang mit den Wahlen konnte dieser gegenüber den Vorjahren auch seine Medienpräsenz deutlich steigern (siehe Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse).

Mit **Vorwürfen** sah sich **im Wahlkampf** der Gewerkschaftsbund (SGB) konfrontiert, weil er den Organisationsaufwand für eine grosse Kaufkraftdemonstration kurz vor den Wahlen nicht als Wahlkampfkosten gemäss der neuen Transparenzgesetzgebung zur Politikfinanzierung deklariert hatte. Der SGB legte sein Budget für die Demonstration daraufhin rasch offen, stellte sich aber auf den Standpunkt, es habe sich nicht um eine Wahlkampfveranstaltung gehandelt. Scharfe Kritik handelte sich sodann die Kampagnenorganisation Campax ein, als sie im Wahlkampf einen Aufkleber verbreitete, auf dem die SVP und die FDP mehr oder weniger explizit als «Nazis» bezeichnet wurden. Campax änderte das Sujet daraufhin ab, doch der Vorfall führte zu erneuten bürgerlichen Forderungen, die Regeln für politische Kampagnenaktivitäten von staatlich unterstützten NGOs zu verschärfen.

Mehrere Verbände mussten sich im Berichtsjahr mit bedeutenden **internen Konflikten** auseinandersetzen. Im Schweizer Tierschutz (STS) eskalierten Diskussionen um Spesenabrechnungen und Führungsstil zu einem heftigen Machtkampf zwischen der Präsidentin und einem Teil der übrigen Vorstandsmitglieder. Stärker politisch aufgeladen war ein Machtkampf zwischen konservativen und progressiven Kräften in der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft (SGG), in dessen Zug der Vorstand alle Neueintritte bis 2024 sistierte, um einen befürchteten «Putsch» an der Mitgliederversammlung zu verhindern. Auch beim Konsumentenforum entbrannte ein Konflikt mit stark politischer Note, indem ein Vereinsmitglied der Verbandsspitze vorwarf, auf Kosten der Konsumentinnen- und Konsumenten-Interessen eine Kaperung der Organisation, insbesondere durch Wirtschaftsverbände, zu orchestrieren. Beim Hauseigentümerverband (HEV) war dessen Nein-Kampagne zum Klimagesetz Auslöser für interne Auseinandersetzungen und zahlreiche, teilweise prominente Verbandsaustritte. Zu einer Zerreissprobe kam es sodann bei der Frauen-Dachorganisation Alliance F, als deren Spitze sich im März im Parlament zugunsten der BVG-Reform einsetzte. Als Reaktion sistierten die SP Frauen zunächst ihre Verbandsmitgliedschaft und prüften unter anderem den Aufbau einer neuen, linken Frauen-Dachorganisation. Schliesslich entschieden sie jedoch, unter bestimmten Bedingungen vorerst doch bei Alliance F zu bleiben.

Beim Gewerbeverband (SGV) fielen Auseinandersetzungen um die politische Ausrichtung des Verbands derweil mit einem **Personalgeschäft** zusammen, das dem Verband deutlich mehr mediale Aufmerksamkeit bescherte als in den Vorjahren (siehe Abbildung 2): Als Nachfolger des langjährigen Verbandsdirektors Hans-Ulrich Bigler wurde zunächst Henrique Schneider gewählt, aufgrund einer Plagiatsaffäre wurde Schneiders Wahl jedoch noch vor dessen Amtsantritt widerrufen. So wählte der SGV mit Urs Furrer letztlich einen Verbandsdirektor, von dem die Medien einen moderateren Kurs erwarteten als von Bigler und Schneider. Reibungslos ging die Neubesetzung von Spitzenposten in einer Reihe anderer Verbände über die Bühne, so beim Arbeitgeberverband, bei der Syna, beim VPOD, beim Versicherungsverband, bei

Curafutura, bei der Bankiervereinigung, bei Avenir Suisse und bei Auto Schweiz.

Grössere **strukturelle Veränderungen** gab es in der Schweizer Verbandslandschaft 2023 kaum. Mit «Cinééconomie» wurde eine neue Allianz von Interessenorganisationen der Filmwirtschaft gegründet. Die Bankiervereinigung konnte die Rückkehr von Raiffeisen in den Verband verzeichnen, wohingegen der Krankenkassenverband Curafutura den Austritt der KPT hinnehmen musste.

Mediale Aufmerksamkeit für eigene **inhaltliche Forderungen** erzielte der Arbeitgeberverband mit einem Papier zum Fachkräftemangel, in dem er unter anderem längere und flexiblere Arbeitszeiten forderte, was starke Kritik von den Gewerkschaften provozierte. Der Mieterinnen- und Mieterverband forderte in der Diskussion um die steigenden Mieten insbesondere staatliche Mietzinskontrollen gegen missbräuchliche Mieten und deutlich mehr gemeinnützigen Wohnungsbau. Auch verschiedene Gruppierungen der Klimabewegung versuchten, Aufmerksamkeit für ihre Anliegen zu generieren, wobei sie wie in den Vorjahren wiederum zu teilweise umstrittenen Aktionsformen griffen.⁶

Jahresrückblick 2023: Institutionen und Volksrechte

Institutions et droits populaires

Jahresrückblick 2023: Institutionen und Volksrechte

Das im Jahr 2023 zentrale politische und sehr stark medial begleitete Ereignis im Themenbereich «Institutionen und Volksrechte» waren die **eidgenössischen Wahlen vom 22. Oktober** (vgl. Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse).

Im **Nationalrat** wechselten per Saldo lediglich 7.5 Prozent der 200 Sitze die Parteifarbe – wesentlich weniger als noch vor vier Jahren (14.5%) – und in zehn Kantonen kam es zu keinerlei parteipolitischen Sitzverschiebungen. Grösste Wahlsiegerin war die SVP, die netto 9 Sitze gewann (vgl. Jahresrückblick Parteien), was die Medien als «Rechtsrutsch» interpretierten. Sitze gewinnen konnten auch die SP (+2 Sitze), die Mitte und die EDU (je +1 Sitz) sowie das MCG (+ 2 Sitze), das damit erneut ins Parlament einzog. Verluste mussten auf der anderen Seite insbesondere die GLP (-6 Sitze) und die Grünen (-5 Sitze), aber auch die FDP, die EVP, die PdA und Ensemble à Gauche (je -1 Sitz) hinnehmen. Letztere zwei Parteien sind somit nicht mehr im Parlament vertreten. Gemessen an der Sitzzahl überholte die Mitte damit die FDP und wurde neu drittstärkste Partei in der grossen Kammer. Zu reden gab diesbezüglich ein Programmierfehler des Bundesamts für Statistik, das zuerst fälschlicherweise verkündet hatte, dass die Mitte auch hinsichtlich Wählendenstärke knapp vor der FDP liege.

Zu Sitzverschiebungen kam es auch im **Ständerat**. Die Gesamterneuerungswahlen führten in acht Kantonen zu parteipolitischen Verschiebungen und zu insgesamt 13 neuen Mitgliedern in der kleinen Kammer. Die Reihenfolge bezüglich Sitzstärke blieb freilich weitgehend dieselbe wie schon 2019: Als stärkste Partei in der kleinen Kammer konnte sich die Mitte mit dem Gewinn eines Sitzes halten, während die FDP mit einem Sitzverlust weiterhin am zweitmeisten Sitze im Stöckli besetzte. Darauf folgten die SP, die ihre zwei bei Ersatzwahlen während der Legislatur verlorenen Sitze zurückgewinnen konnte, die SVP, die einen Sitz und mit Thomas Minder ein langjähriges Fraktionsmitglied verlor, die Grünen mit zwei Sitzverlusten sowie die GLP und das MCG, die mit je einem Sitz ins Stöckli einzogen. Während im Ständerat mit vier neuen Frauen ein rekordhoher Frauenanteil von 34.8 Prozent erreicht wurde (2019: 26.1%; Herbstsession 2023: 30.4%), sank der Frauenanteil im Nationalrat wieder unter den bei den Wahlen 2019 erzielten bisherigen Rekordwert von 42 Prozent (neu: 38.5%).

Im Rahmen der im Dezember stattfindenden **Bundesratserneuerungswahlen** gab es aufgrund des Rücktritts von Alain Berset auch eine Ersatzwahl. Dabei sorgte das Zweitticket der SP für mediale Diskussionen über die seit einigen Jahren befolgte informelle Regel, Vorschläge einer Fraktion nicht zu desavouieren. Die Mehrheit des Parlaments hielt sich an diese Regel und entschied sich im dritten Wahlgang für Beat Jans. Erfolglos blieb der Angriff der Grünen Partei mit Gerhard Andrey auf einen FDP-Sitz; alle bisherigen Bundesratsmitglieder wurden in ihrem Amt bestätigt. Als

Überraschung werteten die Medien die **Departementsverteilung**: Elisabeth Baume-Schneider wechselte nach nur einem Jahr im EJPD ins frei gewordene EDI. Beat Jans übernahm entsprechend die bisherigen Dossiers seiner Parteikollegin.

Wie bereits zu früheren Zeitpunkten sorgte auch die **Wahl des neuen Bundeskanzlers** für einige Spannung. Der zurückgetretene Walter Thurnherr wurde im zweiten Wahlgang durch den Vizekanzler Viktor Rossi ersetzt, der Mitglied der GLP ist. Zum ersten Mal in der Geschichte der Schweiz stellt somit eine Partei den Bundeskanzler, die nicht in der Regierung vertreten ist.

Neben all diesen Wahlen und Wahlgeschäften gab es im Themenbereich «Institutionen und Volksrechte» aber auch wichtige thematische Entwicklungen. So waren Regierung und Verwaltung etwa mit den Nachwehen der Covid-19-Pandemie beschäftigt. Verschiedene Berichte zu einer **Verbesserung der Krisenorganisation der Exekutive** forderten einen permanenten Krisenstab, mit dem die Zusammenarbeit zwischen den Departementen, aber auch zwischen Bund und Kantonen und mit der Wissenschaft im Krisenfall verbessert werden soll. Auch das Parlament erhöhte seine Handlungsfähigkeit in Krisensituationen: Künftig können ausserordentliche Sessionen rascher einberufen, virtuelle Teilnahmen an Ratssitzungen ermöglicht sowie Rats- oder Kommissionssitzungen auch digital durchgeführt werden.

2023 erliess das Parlament neue Regeln zur **Digitalisierung der Verwaltung**, indem es das EMBAG verabschiedete, mit dem der Einsatz von elektronischen Mitteln zur Erfüllung von Behördenaufgaben geregelt wird. Dass eine Verbesserung der digitalen Infrastruktur des Bundes dringend sei, schlossen die Medien aus verschiedenen erfolgreichen Hackerangriffen auf die Bundesverwaltung (vgl. Jahresrückblick Rechtsordnung). Der Bundesrat wurde in einem parlamentarischen Vorstoss aufgefordert, die Verwaltung besser gegen Cyberangriffe zu schützen.

Unter Dach und Fach brachte das Parlament 2023 eine verbesserte **Vereinbarkeit von Mutterschaft und Parlamentsmandat**. Die auf verschiedene Standesinitiativen zurückgehende Teilrevision des Erwerbsersatzgesetzes sieht vor, dass gewählte lokale, kantonale oder nationale Parlamentarierinnen ihren Anspruch auf Entschädigung nicht mehr verlieren, wenn sie während des Mutterschaftsurlaubs an Kommissions- oder Ratssitzungen teilnehmen.

Einiges zu reden gab 2023 der **Teuerungsausgleich** für die Löhne des Bundes. Die Anpassung der Löhne von Magistratspersonen ist per Verordnung geregelt und wurde unter medialer Kritik für das Jahr 2023 auf 2.5 Prozent angesetzt. Den rund 40'000 Verwaltungsangestellten gewährte der Bundesrat ebenfalls eine Lohnanpassung von 2.5 Prozent. Allerdings lehnte das Parlament den für die nachträgliche Erhöhung von 2.0 auf 2.5 Prozent benötigten Nachtragskredit ab. Auch für sich selber lehnte das Parlament medienwirksam einen Teuerungsausgleich ab.

Lediglich zu drei eidgenössischen Vorlagen, die auf einen einzigen Abstimmungstermin angesetzt worden waren, konnte sich die Stimmbevölkerung im Berichtsjahr äussern (Klimagesetz, 5. Covid-19-Gesetzesrevision, OECD-Mindestbesteuerung). Das im Jahresvergleich eher geringe mediale Interesse am Unterthema «**Direkte Demokratie**» (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse) dürfte damit zu erklären sein. Zwar stehen 2024 wieder wesentlich mehr direktdemokratische Urnenentscheide an, diese werden freilich kaum staatspolitischen Inhalt haben: Die Volksinitiativen «Volk und Stände entscheiden über dringlich erklärte Bundesgesetze!» und auch die Forderung für eine Totalrevision der Bundesverfassung scheiterten nämlich 2023 an der Unterschriftenhürde. In diesem Jahr mit der Unterschriftensammlung begann hingegen ein Begehren, das eine Bestätigungswahl für Bundesratsmitglieder durch Volk und Stände verlangt.

Auch 2023 gab es Diskussionen über eine **Ausweitung des Kreises an Stimmberechtigten** und über die **Erleichterung der Wahrnehmung des Stimmrechts**. Zum dritten Mal stimmte die grosse Kammer gegen einen Abschreibungsantrag ihrer SPK-NR, die nun eine Vorlage für Stimmrechtsalter 16 ausarbeiten muss. Zu reden geben wird diesbezüglich künftig wohl auch der bisherige Stimmrechtsausschluss von Menschen mit geistigen Behinderungen. Bei den eidgenössischen Wahlen durften zudem in drei Kantonen (BS, SG, TG) nach einiger Zeit wieder Versuche mit E-Voting durchgeführt werden.⁷

Jahresrückblick 2023: Soziale Gruppen

Groupes sociaux

RAPPORT
DATE: 31.12.2023
MARLÈNE GERBER

Jahresrückblick 2023: Soziale Gruppen

Von allen Themen im Bereich der «Sozialen Gruppen» berichteten die Medien im Jahr 2023 wie bereits im Vorjahr am häufigsten über Asylfragen (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse). Sowohl parlamentarische als auch ausserparlamentarische Diskussionen drehten sich im Jahr 2023 häufig um potentielle und aktuelle **Kapazitätsengpässe bei der Unterbringung von Asylsuchenden**, bedingt durch die stark ansteigenden Asylgesuchszahlen sowie durch zahlreiche Schutzsuchende aus der Ukraine. Dabei kam es auch zu Misstönen zwischen Bund und Kantonen. Die Kantone, aber auch die Schweizer Armee stellten im Frühherbst weitere Unterbringungsplätze zur Verfügung; im Spätherbst war die Lage zwar angespannt, eine Notlage blieb jedoch aus. Eine umfassende, respektive konkretere Notfallplanung nach weiteren Absprachen zwischen Bund und Kantonen empfahl die Evaluationsgruppe zum Schutzstatus S in ihrem Schlussbericht.

Die SVP machte den **Asylbereich zu einem ihrer Haupt-Wahlkampfthemen**. Anfang Juli lancierte sie die Volksinitiative «Keine 10-Millionen-Schweiz» (Nachhaltigkeitsinitiative), mit der sie unter anderem die von ihr empfundenen Missstände im Asylwesen bekämpfen will. Im Berichtsjahr verlangte die SVP zudem gleich drei ausserordentliche Sessionen zur Asylpolitik. Insgesamt fanden die zahlreichen und aus diversen Parteien stammenden Motionen im Bereich Asyl im Jahr 2023 jedoch kaum Mehrheiten im Parlament und scheiterten meist bereits im Erstrat. Der Bundesrat wiederum gab im Berichtsjahr einen Entwurf in die Vernehmlassung, mit dem der Zugang zur beruflichen Ausbildung für abgewiesene Asylsuchende und Sans-Papiers erleichtert werden soll.

In der **Migrationspolitik** gab die Masseneinwanderungsinitiative zu reden. Gleich bei zwei Gesetzesrevisionen wurde die Frage der Vereinbarkeit mit dem durch die Annahme der Initiative im Jahr 2014 in die Bundesverfassung aufgenommenen Zuwanderungsartikel in den Raum gestellt: Sowohl bei der Vorlage zur Beseitigung der Inländerinnen- und Inländerdiskriminierung beim Familiennachzug als auch bei derjenigen zur Lockerung der Zulassungsbestimmungen für ausländische Drittstaatenangehörige mit Schweizer Hochschulabschluss kam es wegen vertiefter Abklärungen der Verfassungsmässigkeit zu einem Marschhalt.

Die Politik setzte sich 2023 auch mit der **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** auseinander. So wies ein Postulatsbericht für die Schweiz im europäischen Vergleich einen hohen gesamten geschlechtsspezifischen Einkommensunterschied (Gender Overall Earnings Gap) und einen relativ hohen geschlechtsspezifischen Unterschied bei den Gesamtrenten (Gender Pension Gap) aus. Ein weiterer Postulatsbericht zeigte Einflussfaktoren auf, die einen beruflichen Wiedereinstieg oder die Erhöhung des Arbeitspensums von Frauen mit Kindern begünstigen. Als Mittel zur verstärkten Arbeitsmarktintegration von Frauen verwies der Bundesrat darin auf die Bestrebungen zur Einführung der Individualbesteuerung sowie auf die hängige Vorlage zur Beteiligung des Bundes an den elterlichen Kita-Betreuungskosten, obwohl er Letztere ablehnte. Nachdem der Nationalrat der Vorlage im März ohne die vom Bund verlangte Gegenfinanzierung zugestimmt hatte, bestand die ständerätliche Kommission auf der Prüfung eines alternativen Modells, das 2024 in die Vernehmlassung geschickt werden soll. In jedem Fall wird sich das Parlament in Kürze wieder zur Frage der Subventionierung der Betreuungskosten äussern: Die im Vorjahr lancierte Volksinitiative «Für eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle» (Kita-Initiative) kam im Sommer zustande.

Nicht vorgelegt werden der Stimmbevölkerung zwei die **Frauen** betreffende Volksinitiativen mit dem Ziel der Reduktion von Schwangerschaftsabbrüchen. Diese scheiterten im Berichtsjahr im Sammelstadium. Erfolgreicher war eine aus der Frauensession 2021 resultierende Forderung zur Verstärkung der Erforschung von Frauenkrankheiten, die in Form einer Motion im Berichtsjahr an den Bundesrat überwiesen wurde. Ebenfalls gab der Bundesrat 2023 die Lancierung eines Nationalen Forschungsprogramms zur Gendermedizin bekannt. Die Lohngleichheit war eine der grossen Forderungen am Feministischen Streik 2023, entsprechende parlamentarische Forderungen wurden im Parlament jedoch beinahe allesamt abgelehnt.

Grundsätzlich wurde Massnahmen gegen häusliche Gewalt oder zur **Verstärkung des Opferschutzes bei häuslicher Gewalt** wie bereits 2022 auch 2023 ein hoher Stellenwert beigemessen. So gab der Bundesrat einen Entwurf in die Vernehmlassung, mit der die gewaltfreie Erziehung gesetzlich verankert werden soll. Als Erstrat behandelte der Nationalrat in der Wintersession zudem eine Vorlage, die ausländische Opfer von häuslicher Gewalt besser schützen will. Auch einige parlamentarische Initiativen und Motionen zur Bekämpfung häuslicher Gewalt stiessen 2023 in der Legislative auf Zuspruch.

Ende 2023 läuft die 20-jährige Frist zur Ermöglichung des barrierefreien Zugangs zum ÖV für Menschen mit Handicap ab, wie es das im Jahr 2004 in Kraft getretene Behindertengleichstellungsgesetz vorsah. Im März präsentierte der Bundesrat einen Bericht, der bei der Zugänglichkeit noch beträchtliche Lücken aufzeigte. Die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von **Menschen mit Behinderung**, sowohl im Verkehr als auch in allen weiteren Lebensbereichen, forderte die im April lancierte Inklusions-Initiative. Ebenfalls mehr Einbindung verlangten im März die Teilnehmenden der ersten Behindertensession, wobei sie ein besonderes Augenmerk auf die Teilhabe an der Politik legten. Ferner diskutierte ein im Herbst vom Bundesrat publizierter Bericht, ob der Stimmrechtsausschluss von Menschen mit einer geistigen Behinderung legitim sei. Durch die medial begleitete (Wieder-)Wahl von Philipp Kutter, Christian Lohr und Islam Alijaj in den Nationalrat dürften Menschen mit Behinderung in Zukunft auch innerhalb des Parlaments ein breiteres Sprachrohr haben.

Auch **LGBTQIA-Personen** erhielten durch die Kandidatur und schliessliche durch die Wahl von Anna Rosenwasser in Zürich verstärkte Aufmerksamkeit. Zu einem bedeutenden Fortschritt für schwule und bisexuelle Männer kam es dank einer vom Parlament verabschiedeten Änderung des Heilmittelgesetzes, die unter anderem einen diskriminierungsfreien Zugang zur Blutspende ermöglicht. Somit werden in Zukunft grundsätzlich alle schwulen und bisexuellen Männer nach jahrzehntelangem Ausschluss als potentielle Blutspender zugelassen. Im Berichtsjahr überwies das Parlament ferner ein Postulat, das einen Bericht zur Verbesserung der Situation von nicht-binären Personen fordert.⁸

Jahresrückblick 2023: Förderativer Aufbau

Structures fédéralistes

Jahresrückblick 2023: Förderativer Aufbau

Autorinnen: Marlène Gerber und Catalina Schmid

Das **Medieninteresse** an Föderalismus und Territorialfragen war 2023 deutlich geringer als noch während der Covid-19-Pandemie, wie Abbildung 2 der angehängten APS-Zeitungsanalyse 2023 zeigt. Auch Diskussionen über den Stadt-Land-Graben wurden im Unterschied zu 2021 kaum intensiv geführt. Aufmerksamkeit erhielt er vor allem im Zusammenhang mit den eidgenössischen Wahlen und insbesondere im Kanton Zürich, wo erneut Forderungen nach der Abspaltung der Stadt Zürich vom Kanton laut wurden.

Die **Aufgabenteilung zwischen den unterschiedlichen föderalen Ebenen** wurde vorwiegend in der **Asylpolitik** virulent diskutiert. Wie bereits im Vorjahr war das Asylwesen als Verbundaufgabe zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten auch im Jahr 2023 einer besonderen Belastungsprobe ausgesetzt. Die stark ansteigenden Asylgesuchszahlen sowie die Unterbringung von zahlreichen Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine führten teilweise zu Kapazitätsengpässen bei der Unterbringung und schufen neue Herausforderungen für alle Beteiligten. Der im Juni erschienene Schlussbericht zur Evaluation des Schutzstatus S empfahl denn auch, dass Bund und Kantone eine konkretere Notfallplanung ausarbeiten und dass darin die Rolle aller beteiligten Akteure bei Unterbringung und Erstversorgung geklärt wird. Auf Widerstand bei den Kantonen stiess ausgerechnet der abschlägige Entscheid des Ständerats während der Sommersession gegen den Bau von Containern auf dem Armeegelände für die Erstunterbringung von Asylsuchenden. Daraufhin befürchteten die Kantone, dass der Bund ihnen im Herbst erneut Personen mit laufendem Asylverfahren zustellen werde. So weit kam es indes nicht: Im Unterschied zum gleichen Zeitpunkt im Vorjahr konnten die Asylverfahren im Herbst 2023 in den Bundesasylzentren abgeschlossen werden.

Übereinstimmung zwischen den Kantonen zeigte sich im Frühling anhand einer neuen **europapolitischen Standortbestimmung der KdK**. Die Kantonsregierungen sprachen dem Bundesrat für erneute Verhandlungen mit der EU einstimmig ihre Unterstützung zu und äusserten sich zudem zu den einzelnen Streitpunkten bei den bilateralen Verhandlungen der Schweiz und der EU. Die Presse zeigte sich verblüfft über die subnationale Einigkeit, hatte sich doch eine Reihe von Kantonen in den vorherigen Jahren noch gegen ein Rahmenabkommen unter diesen Bedingungen ausgesprochen.

Im Herbst scheiterten bedeutende Projekte für **innerkantonale Gemeindefusionen**, darunter nach fünfjährigen intensiven Vorarbeiten auch die Fusion der Stadt Bern mit der Gemeinde Ostermundigen. Ende November lehnte die Ausserrhodener Stimmbevölkerung eine Grossfusion von 20 auf 3 bis 5 Gemeinden ab, befürwortete jedoch einen Eventualantrag, gemäss welchem eine zu erarbeitende gesetzliche Grundlage einzelne Gemeindefusionen ermöglichen soll.

Ein zentraler Meilenstein wurde hingegen in der Frage des **Kantonswechsels von Moutier** vom Kanton Bern zum Kanton Jura erreicht: Die beiden Kantone einigten sich im März nach zwei Jahren Verhandlungen im letzten verbliebenen Streitpunkt, den interkantonalen Ausgleichszahlungen, und präsentierten im Mai schliesslich einen Konkordats-Entwurf zum Kantonswechsel, der Ende November von den kantonalen Regierungen unterzeichnet wurde und der 2024 den beiden Kantonsparlamenten zur Ratifizierung vorgelegt werden soll.⁹

Jahresrückblick 2023: Raumplanung und Mietwesen

Aménagement du territoire et logement

Jahresrückblick 2023: Raumplanung und Wohnungswesen

Das Thema **Mietwesen** erhielt im Jahr 2023 deutlich mehr mediale Aufmerksamkeit als in den Jahren zuvor. Zum einen dominierte der durch die Erhöhung des Referenzzinssatzes ausgelöste Anstieg der Mieten den Themenbereich «Raumplanung und Wohnungswesen»: Im Juni 2023 stieg der Referenzzinssatz erstmals seit seiner Einführung im Jahre 2008 an (+0.25 Prozentpunkte auf 1.5 Prozent). Dies hatte für rund die Hälfte der Mieterinnen und Mieter in der Schweiz eine Mietzinserhöhung von durchschnittlich rund drei Prozent zur Folge. Gegen Ende Jahr gab das BWO bekannt, dass der Referenzzinssatz per 2. Dezember 2023 erneut um 0.25 Prozentpunkte auf 1.75 Prozent ansteige. Folglich kündigte der Bundesrat im November mietzinsdämpfende Massnahmen an, um die Mieterinnen und Mieter zu entlasten. Zum anderen schürte die stetige Reduktion der Leerwohnungsziffer im Verlauf des Jahres weiter die Angst vor einer **Wohnungsnot**, insbesondere in den grösseren Städten. Zusätzliche Medienaufmerksamkeit erhielt diese Problematik im Zusammenhang mit der Asyldebatte, nachdem es Medienberichte gegeben hatte, dass Mietenden zugunsten von Asylbewerbenden die Wohnung gekündigt worden sei. Die meisten dieser Berichte stellten sich in der Folge jedoch als falsch heraus.

Um die Wohnungsknappheit anzugehen, berief Bundesrat Guy Parmelin im Mai einen Runden Tisch mit Vertretenden der Kantone, Gemeinden und Städten sowie der Immobilien- und Baubranche ein. Einige Akteurinnen und Akteure vermuteten die Ursache der potenziellen Wohnungsnot in der Schweiz im **fehlenden Wohnungsbau**. Im Parlament waren die Meinungen indes gespalten, ob und wie gegen den fehlenden Wohnungsbau vorgegangen werden sollte. Einerseits überwies das Parlament ein Postulat zur Schaffung eines Kostenrisikos bei Einsprachen gegen Baubewilligungsverfahren an den Bundesrat, andererseits lehnte es einen Vorstoss zur Schaffung standardisierter Prozesse für die Ausarbeitung von Vollzugshilfen in der Baubranche ab.

Zudem verabschiedete das Parlament im Berichtsjahr vier Gesetzesvorlagen im Mietbereich, die allesamt auf parlamentarische Initiativen zurückgingen und **Verbesserungen zugunsten der Vermieterinnen und Vermieter** mit sich brachten. So beschloss das Parlament Revisionen für eine Reduktion des Verwaltungsaufwands und der Lockerung der Formularpflicht bei Staffelmieten, für eine Zulassung von Nachbildungen der handschriftlichen Unterschrift, für ein beschleunigtes

Kündigungsverfahren wegen Eigenbedarf sowie für ein Mitspracherecht bei Untermieten. Auf der anderen Seite lehnte das Parlament die meisten Vorstösse von Vertretenden der Mieterinnen und Mieter ab, etwa gegen Mietzinserhöhungen, für eine bessere Durchsetzung des Mietrechts oder für ein Kündigungsverbot von Mietverträgen von über 65-Jährigen.

Einen Meilenstein stellt die **zweite Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes** (RPG) dar, die nach mehreren Jahren intensiver Arbeiten und Diskussionen in der Herbstsession 2023 vom Parlament verabschiedet werden konnte. Die ausgedehnten parlamentarischen Beratungen zum Geschäft fanden insbesondere in der Sommersession starken Widerhall in den Printmedien (vgl. Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse). In der Differenzbereinigung mussten die Räte insbesondere Fragen zur Umnutzung von Landwirtschaftsgebäuden zu Wohnungen sowie zu Sonderregelungen für die Bergregionen klären. Schliesslich einigten sich die Räte unter anderem auf ein Anreizsystem zum Abbruch von Bauten ausserhalb der Bauzone. Nach Verabschiedung der Gesetzesrevision, die auch einen indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative darstellt, zogen die Initiantinnen und Initianten ihr Anliegen im Oktober bedingt zurück.

Mit der Vorlage zur Abschaffung des Eigenmietwerts bleibt hingegen eine weitere Grossreform auch nach 2023 in parlamentarischer Beratung. Auch in der zweiten Behandlungsrunde scheint noch keine Einigung in Sicht zur Frage, ob auch Zweitwohnungen vom **Eigenmietwert** befreit werden sollen. Starke Differenzen zwischen National- und Ständerat bestehen auch bei der Höhe des Schuldzinsenabzugs.

Im Berichtsjahr als ebenfalls umstritten entpuppte sich ein im Rahmen einer parlamentarischen Initiative erarbeiteter Entwurf für eine **Revision des Zweitwohnungsgesetzes**, das durch Annahme der Zweitwohnungsinitiative geschaffen worden war. Konkret beabsichtigt die Revision, die Zweitwohnungs-Beschränkungen dahingehend zu lockern, dass in Gemeinden mit einem hohen Anteil an Zweitwohnungen sowohl Erweiterungen als auch Wiederaufbauten altrechtlich erbauter Gebäude als Zweitwohnungen genutzt werden dürfen. In der Herbstsession nahm der Entwurf nach längeren Diskussionen eine erste Hürde im erstberatenden Nationalrat.¹⁰

Jahresrückblick 2023: Geld, Währung und Kredit

Crédit et monnaie

Jahresrückblick 2023: Geld, Währung und Kredit

Der Themenbereich «Geld, Währung und Kredit» war 2023 stark von den Geschehnissen rund um den **Untergang der Credit Suisse** (CS) geprägt. Die Situation der CS, die aufgrund massiver Verluste und Skandale bereits seit einigen Jahren im Krisenmodus stand, verschlechterte sich im März 2023 dramatisch. Innerhalb von zwei Wochen überschlugen sich verschiedene Ereignisse, wodurch sich die Vertrauenskrise der Bank zuspitzte und die CS-Aktien drastisch an Wert verloren. Die Bank schaffte es trotz intakter Kapitalisierung und einer ausserordentlichen Liquiditätsspritze der SNB nicht, ihre massiven Geldabflüsse zu stoppen. Noch Mitte März 2023 wurde schliesslich die Übernahme der CS durch die UBS zu einem «Schnäppchenpreis» von CHF 3 Mrd. in Form von UBS-Aktien bekanntgegeben. Mittels verschiedener Notverordnungen schuf der Bundesrat die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung und verabschiedete dazu eine Verlustgarantie von CHF 9 Mrd. für die UBS sowie weitere Liquiditätsdarlehen für die beiden betroffenen Banken in der Höhe von insgesamt CHF 200 Mrd. Bereits Mitte Juni 2023 war die Credit Suisse mit dem formellen Vollzug der Übernahme Geschichte. Nachdem die von der CS bezogenen Liquiditätsdarlehen in der Höhe von CHF 100 Mrd. bereits per Ende Mai zurückbezahlt worden waren, kündigte die UBS schliesslich Mitte August die übrigen CHF 109 Mrd. an Sicherheiten. Der Zusammenbruch des einstigen Schweizer Vorzeigeeinstituts führte zu einer breiten öffentlichen und vor allem medialen Debatte rund um die Verantwortlichkeiten, die gefundene Lösung sowie den Umgang mit der Krise und den Folgen der neuen Megabank UBS – beobachtbar auch in den zeitweise heftigen Ausschlägen in der medialen Berichterstattung, wie Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse verdeutlicht. In

der eigens zu dieser Thematik einberufenen ausserordentlichen Session im April 2023, aber auch in den darauffolgenden Sessionen, reagierte das Parlament auf die Ereignisse vom März mit zahlreichen Vorstössen zur Aufarbeitung der Geschehnisse, zum künftigen Umgang mit systemrelevanten Banken sowie zur Rolle von Aufsichtsinstitutionen wie der Finma oder der WEKO. In der Sommersession beschloss das Parlament schliesslich den Einsatz der erst fünften parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) in der Schweizer Geschichte.

Fast gänzlich unbeachtet von den Medien gab es aber noch weitere Ereignisse in diesem Themenbereich. So führte der Bundesrat die Arbeiten zur Änderung des Bankengesetzes für eine **staatliche Liquiditätssicherung für systemrelevante Banken** fort; im Mai eröffnete er dazu die Vernehmlassung für den sogenannten Public Liquidity Backstop (PLB) und präsentierte im September die Botschaft. Der PLB war im Rahmen der zusätzlichen Liquiditätspakete für die CS-Übernahme im März bereits per Notverordnungen zur Anwendung gekommen, soll aber als Instrumentarium für Banken Krisen ebenfalls ins ordentliche Recht überführt werden.

Die **Nationalbank** setzte ihre restriktive Geldpolitik im Jahr 2023 fort und erhöhte im März und Juni erneut die Leitzinsen, womit sich diese von 1 Prozent Anfang Jahr auf 1.75 Prozent (ab Juni) erhöhten. Im Kontext der ebenfalls steigenden Referenz- und Hypothekarzinsen und den damit einhergehenden Mietpreiserhöhungen löste die Nationalbank damit eine Debatte über einen Zielkonflikt in der Bekämpfung der Inflation aus. Teilweise als Begleiterscheinung der hohen Zinsen setzte der Franken 2023 seinen Aufwärtstrend erneut fort, wobei der Euro-Wechselkurs zeitweise beinahe am Tiefstwert von rund 0.95 im vorherigen Jahr kratzte. Nachdem die Nationalbank im Vorjahr mit dem erlittenen Rekordverlust von CHF 132 Mrd. vor allem negative Schlagzeilen gemacht hatte, schrieb sie im ersten Quartal 2023 mit verbuchten Gewinnen in der Höhe von CHF 26.9 Mrd. bereits wieder **schwarze Zahlen**. Diese Gewinne schmolzen wegen wiederholten Verlusten in den zwei darauffolgenden Quartalen jedoch bis September auf CHF 1.7 Mrd., wodurch die Chancen einer Gewinnausschüttung der SNB an Bund und Kantone im kommenden Jahr von Expertinnen und Experten erneut nahezu auf Null geschätzt wurden.

Aufmerksamkeit erhielt im Berichtsjahr auch das Thema «**Bargeld**». So hatte die Bedeutung des Bargelds in der Schweiz gemäss einer Bevölkerungsumfrage der SNB im Vergleich zu den vergangenen Jahren wieder zugenommen. Im Einklang mit dieser Entwicklung gab die Bundeskanzlei im Februar 2023 auch bekannt, dass die 2021 lancierte Volksinitiative «Bargeld ist Freiheit» zustande gekommen sei. Die Initiative soll die Bargeldversorgung der Schweiz sicherstellen und den Franken als Schweizer Währung sichern. Der Bundesrat unterstützte das Anliegen des Schutzes des Bargelds und schlug in einem direktem Gegenentwurf zur Initiative vor, die bestehenden Gesetzesartikel dazu auf Verfassungsebene anzuheben. Im März lancierte das Initiativkomitee ein zweites, themenähnliches Volksbegehren, die «Ich zahle bar»-Initiative, welche konkretere Vorschriften zum Bezug und zur Akzeptanz des Bargelds verlangte.

Im Börsenbereich nahm das Parlament zwei **Änderungen des Finanzmarktinfrastukturgesetzes** (FinfraG) vor. Einerseits wurden die bisher auf Notrecht begründeten Regelungen zum Schutz der Schweizer Börseninfrastruktur ins ordentliche Recht überführt. Andererseits schuf das Parlament einen Straftatbestand im FinfraG für Fälle von unwahren oder unvollständigen Angaben in öffentlichen Kaufangeboten.¹¹

Jahresrückblick 2023: Kultur, Kirchen und religionspolitische Fragen

Culture, langues, églises

RAPPORT
DATE: 31.12.2023
SARAH KUHN

Jahresrückblick 2023: Kultur, Kirchen und religionspolitische Fragen

Im Jahr 2023 standen insbesondere die Kirchen und religionspolitische Fragen im Zentrum der politischen und medialen Aufmerksamkeit. Wie Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse zeigt, kam es im Herbst 2023 zu einer starken Häufung an Zeitungsartikeln zu diesem Thema. Grund dafür dürften auf der einen Seite die Veröffentlichung eines Berichts über sexuellen Missbrauch in der katholischen Kirche der Schweiz und andererseits eine vermehrte Verzeichnung antisemitischer Vorfälle sein.

Der im September 2023 veröffentlichte **Bericht über sexuellen Missbrauch im Umfeld der römisch-katholischen Kirche** war das Ergebnis eines Pilotprojekts der Universität Zürich. Demnach identifizierten die Forschenden für den untersuchten Zeitraum zwischen 1950 und heute insgesamt 1'002 Fälle von sexuellem Missbrauch in der katholischen Kirche, erachteten dies aber nur als Spitze des Eisbergs. Auch bekannt wurde im Bericht, dass die katholische Kirche zahlreiche dieser Fälle vertuscht hatte. Der Bericht löste in den Medien Diskussionen über Konsequenzen aus und führte in der Herbstsession 2023 zu einer Reihe von politischen Vorstössen. Eine Motion, welche einen offiziellen Bericht vom Bund über die Thematik verlangte, lehnte der Ständerat in der Wintersession jedoch bereits ab.

Des Weiteren berichteten die Medien vermehrt über **antisemitische Vorfälle**. In den vergangenen Jahren verzeichnete der SIG in seinem jährlichen Antisemitismusbericht immer häufiger Fälle von Antisemitismus, wobei etwa im letzten publizierten Bericht für das Jahr 2022 insbesondere die Covid-19-Pandemie und der Ukraine-Krieg als Auslöser ausgemacht wurden. In der Herbstsession 2023 verlangte der Nationalrat mit Annahme eines Postulats denn auch eine Untersuchung der rassistischen und antisemitischen Vorfälle im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie. Die vermehrten Antisemitismus-Vorfälle im Jahr 2023 stellte der SIG-Präsident derweil mit dem Gaza-Israel-Konflikt in Zusammenhang.

Zwar berichteten die Medien im Jahr 2023 im Vergleich zu den vergangenen Jahren eher wenig über **Kulturpolitik** (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse), zwei Themen erhielten jedoch verstärkte Aufmerksamkeit. Zum einen war dies das neue Bundesgesetz über den Jugendschutz in den Bereichen Film und Videospiele, welches das Parlament 2022 verabschiedet hatte. Anfang Januar 2023 scheiterte das fakultative Referendum der Piratenpartei zum neuen Gesetz an der Unterschriftenhürde. Die Partei hatte sich insbesondere an den Alterskontrollen im Internet gestört. Einen weiteren umstrittenen Aspekt dieses Gesetzes, die sogenannten **«Mikrotransaktionen»**, nahm der Nationalrat in der Sondersession 2023 wieder auf, indem er ein Postulat der WBK-NR guthiess, das deren Auswirkungen untersuchen lassen wollte.

Zudem war 2023 – wie bereits 2022 – die Frage nach dem **Umgang mit Kulturgütern mit problematischer Provenienz** ein wiederkehrendes mediales, aber auch politisches Thema. Im November 2023 schuf der Bundesrat in Umsetzung einer Motion eine «unabhängige Kommission für historisch belastetes Kulturerbe». Die Expertinnen und Experten sollen sich in Bezug auf den Umgang mit Kulturgütern mit umstrittener Provenienz, worunter sowohl NS-Raubkunst als auch Kulturgüter aus dem kolonialen Kontext gefasst werden, beraten und unverbindliche Empfehlungen abgeben.¹²

Jahresrückblick 2023: Rechtsordnung

Ordre juridique

RAPPORT
DATE: 31.12.2023
KARIN FRICK

Jahresrückblick 2023: Rechtsordnung

Das Jahr 2023 war im Bereich Rechtsordnung stark von straf- und zivilrechtlichen Fragen geprägt. Die in den vergangenen Jahren immer wieder virulent geführte Debatte über die terroristische, vor allem islamistisch motivierte, Gefährdung der Schweiz rückte angesichts des fortdauernden Kriegs in der Ukraine sowie des Kriegsausbruchs im Nahen Osten weiter in den Hintergrund. Stattdessen beschäftigten eher **Cyberangriffe** und die Angst vor russischer Spionage die Schweizer Sicherheitspolitik. (Für Cybersicherheit vgl. Jahresrückblick zur Landesverteidigung.)

Zudem nahm der Diskurs um **Grund- und Menschenrechte** in der Öffentlichkeit wieder mehr Raum ein, angetrieben unter anderem vom zunehmenden Augenmerk auf den Antisemitismus infolge des Nahostkonflikts (vgl. Jahresrückblick zu Kultur, Kirchen und religionspolitische Fragen sowie Jahresrückblick zur Aussenpolitik). Nach dem Angriff der Hamas Anfang Oktober kam es in den grossen Schweizer Städten zu Kundgebungen mit antiisraelischen Parolen, worauf in der Öffentlichkeit debattiert wurde, inwiefern an propalästinensischen Friedenskundgebungen antisemitisches und rechtsextremes Gedankengut verbreitet werde. Aus Sorge vor einer gewaltsamen Eskalation verhängte die Stadt Bern bis Weihnachten ein Demonstrationsverbot, was wiederum zu Protesten aufgrund der Grundrechtseinschränkung führte. In der Medienberichterstattung spiegelte sich diese Entwicklung in einem Anstieg in den Themenbereichen «Bürgerrechte» sowie «innere Konflikte und Krisen» gegen Ende Jahr wider (vgl. Abb. 1 der APS-Zeitungsanalyse). Auch über das ganze Jahr gesehen vereinnahmten diese beiden Themen einen höheren Anteil der Zeitungsberichterstattung als im Vorjahr (vgl. Abb. 2). Die gestiegene Sensibilität für die Antisemitismus-Thematik zeigte sich ebenso im Parlament, das im Laufe des Jahres eine Handvoll Vorstösse für ein Verbot von Nazisymbolen in der Öffentlichkeit behandelte und diese Forderung im Grundsatz unterstützte. Als «historischen Moment» bezeichnete der Bundesrat die Gründung der Nationalen Menschenrechtsinstitution im Mai 2023, das Resultat eines zwanzigjährigen Prozesses zur Förderung der Menschenrechte in der Schweiz.

Unter anderem von Menschenrechts- und Frauenorganisationen gefeiert wurde die Verabschiedung des revidierten Sexualstrafrechts durch die beiden Räte. Begleitet von einer lebhaften gesellschaftlichen Debatte rangen die Räte bei der **Revision des Sexualstrafrechts** insbesondere um eine neue, zeitgemässe Definition von Vergewaltigung, die sie letztlich in der sogenannten erweiterten Widerspruchslösung fanden. Damit sind sexuelle Handlungen künftig strafbar, wenn sie gegen den Willen – aber im Unterschied zur Zustimmungslösung nicht «ohne Einwilligung» – einer Person vorgenommen werden oder wenn ein Schockzustand für sexuelle Handlungen ausgenutzt wird. Dass das Opfer nachweisbar zur sexuellen Handlung genötigt wurde, ist mit der neuen Regelung indes nicht mehr erforderlich. Im Unterschied zum alten Recht, wonach nur Frauen Opfer einer Vergewaltigung sein konnten, spielt das Geschlecht des Opfers im revidierten Sexualstrafrecht keine Rolle mehr. Mit Verabschiedung der Sexualstrafrechtsrevision brachten die eidgenössischen Räte im Sommer 2023 eines der grössten Gesetzgebungsprojekte der 51. Legislatur zum Abschluss: die unter dem Titel «**Harmonisierung der Strafrahmen**» durchgeführte Revision des Besonderen Teils des Strafgesetzbuches (BT). Ziel der Strafrahmenharmonisierung war es, die aus den 1940er-Jahren stammenden Strafen mit den heutigen Werthaltungen in Einklang zu bringen und deren Verhältnis zueinander neu auszuloten. Noch während das Sexualstrafrecht zu Ende debattiert wurde, traten die ersten beiden Vorlagen des BT-Revisionsprojekts, die in erster Linie die Strafen für Gewaltdelikte erhöhten, am 1. Juli 2023 bereits in Kraft.

Als weiteres Grossprojekt schloss das Parlament im Frühling 2023 die **Revision der Zivilprozessordnung** ab. Mit einer Vielzahl punktueller Anpassungen sollten festgestellte Schwachstellen der 2011 in Kraft getretenen Zivilprozessordnung ausgebessert und insgesamt deren Praxistauglichkeit verbessert werden. Ein von der Einigungskonferenz vorgeschlagener Kompromissvorschlag wurde schliesslich in beiden Räten breit mitgetragen. Nachdem im Sommer auch die Referendumsfrist ungenutzt verstrichen ist, wird das revidierte Zivilprozessrecht planmässig am 1. Januar 2025 in Kraft treten können.

Weiter stand 2023 im Zivilrecht das **Erbrecht** auf der politischen Agenda. Mit der Überarbeitung des sechsten Kapitels des IPRG über das internationale Erbrecht sollten Kompetenzkonflikte mit ausländischen Behörden minimiert und sich widersprechende Entscheidungen in internationalen Erbrechtsfällen verhindert werden. Zwischen den Kammern entbrannte ein erbitterter Streit über einige Punkte, so etwa um die Frage, ob Schweizer Doppelbürgerinnen und -bürger wählen können sollen, dem Recht welches ihrer Heimatstaaten sie ihren Nachlass unterstellen wollen. Nach erfolgreicher Kompromissfindung konnte die Vorlage in der Wintersession 2023 schliesslich verabschiedet werden. Im Hinblick auf das innerstaatliche Erbrecht trat am 1. Januar 2023 die erste Etappe der laufenden Erbrechtsrevision in Kraft, die in erster Linie die Pflichtteile reduzierte und damit die Verfügungsfreiheit der Erblasserinnen und Erblasser erhöhte. Die zweite Etappe zur Erleichterung der Unternehmensnachfolge kam im Sommer 2023 ins Parlament, wobei der Ständerat im Unterschied zum Nationalrat nicht auf den Entwurf eintreten wollte.

Darüber hinaus trieben Bundesrat und Parlament 2023 die **Digitalisierung in der Justiz** voran. Mit der Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Digitalisierung im Notariat ebneten die eidgenössischen Räte den Weg für die elektronische Ausfertigung von Urkunden und Beglaubigungen. Damit muss das Originaldokument künftig nicht mehr in Papierform erstellt werden. Zur sicheren Aufbewahrung der elektronischen Originaldokumente wird ein nationales Urkundenregister geschaffen. Um den elektronischen Rechtsverkehr generell zu ermöglichen, war im Parlament zudem das Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz hängig, wo es vom Erstrat positiv aufgenommen wurde.

Nach der grossen gesellschaftlichen Kontroverse um das **Verbot zur Verhüllung des Gesichts**, die rund um die 2021 angenommene Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» ausgefochten worden war, ging die Umsetzung der Initiative geradezu ereignisarm vonstatten. Beide Parlamentskammern verabschiedeten den Entwurf zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot unverändert und mit grossen Mehrheiten. Auch in der Gesellschaft war kein grösserer Widerstand mehr vernehmbar, sodass die im Januar 2024 endende Referendumsfrist wohl ungenutzt verstreichen wird.

Für neue Kontroversen sorgen dürfte hingegen die im Mai 2023 lancierte **Volksinitiative «für ein modernes Bürgerrecht»**. Die sogenannte Demokratie-Initiative fordert, dass Ausländerinnen und Ausländer schweizweit Anspruch auf Einbürgerung haben, wenn sie sich seit fünf Jahren rechtmässig in der Schweiz aufhalten, zu keiner längeren Freiheitsstrafe verurteilt wurden und über Grundkenntnisse einer Landessprache verfügen. Die hinter der Initiative stehende «Aktion Vierviertel» sieht in der tiefen Einbürgerungsquote ein Demokratiedefizit, weil rund ein Viertel der zur Schweizer Gesellschaft gehörenden Menschen politisch nicht mitbestimmen darf.¹³

Rétrospective annuelle 2023: Agriculture

Agriculture

Rétrospective annuelle 2023: Agriculture

2023 a marqué la fin d'un long processus parlementaire central pour l'agriculture: la **Politique agricole 22+** (PA22+) a été approuvée par les député.e.s lors de la session d'été. Pour rappel, la première mouture avait été mise en consultation en 2018, avant qu'elle ne soit revue et précisée par le Conseil fédéral en 2022 à la demande du Parlement. Finalement, c'est une version édulcorée sur les questions écologiques qui en est ressortie et qui a été approuvée par les deux conseils. Deux nouveautés sont à noter: la mise en place d'une aide financière pour les assurances contre les pertes de récoltes et l'amélioration du statut de la conjointe travaillant sur l'exploitation. Le Conseil fédéral est, de plus, chargé de présenter un projet d'ici à 2027 développant la stratégie agricole à l'horizon 2050. Ce projet devra inclure l'entier de la chaîne alimentaire. Dans le cadre de ces débats, la modification de la loi sur les épizooties (LFE) a été acceptée, tandis qu'il a été décidé de traiter la réforme du droit foncier rural dans un deuxième temps.

Alors qu'aucun objectif climatique chiffré n'a été inscrit dans la PA 22+, le Conseil fédéral a présenté sa **stratégie climatique pour l'agriculture** en septembre. Tous les

acteurs de l'alimentation sont ainsi appelés à agir pour réduire les gaz à effet de serre. La stratégie prévue par le Conseil fédéral doit permettre à la fois de réduire les émissions et d'aider le secteur à s'adapter aux changements climatiques. L'empreinte des gaz à effet de serre par personne liée à l'alimentation devra être réduite de deux tiers d'ici à 2050 par rapport à 2020, tandis que les émissions de l'agriculture devront diminuer de 40 pour cent par rapport à 1990. Le Conseil fédéral a notamment fait part de sa volonté de voir la **consommation de produits carnés** réduite afin d'atteindre un système alimentaire plus durable, ce qui n'a pas manqué de faire réagir certains milieux agricoles.

S'agissant de la protection de la nature, le Parlement a décidé de repousser d'une année l'entrée en vigueur de l'obligation de consacrer 3.5 pour cent des grandes cultures à des **surfaces de promotion de la biodiversité**. Cette mesure, qui s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de l'lv. pa 19.475, a été critiquée à de nombreuses reprises, notamment par l'USP qui a réclamé ce délai d'une année supplémentaire.

Comme en 2022, la question de la présence du **loup** et de sa gestion sur le territoire suisse a enflammé les médias, en particulier suite à la mise en consultation de la nouvelle ordonnance du Conseil fédéral qui autorise le tir préventif de meutes entières. Les associations de protection de la nature redoutent que ces nouvelles dispositions ne réduisent de 60 à 70 pour cent la population du grand prédateur et ne mette en danger sa survie sur le territoire. Quelques mois auparavant, le Conseil fédéral assouplissait déjà une première fois les critères permettant le tir du loup, alors qu'on apprenait que le nombre d'attaques avait baissé, malgré l'augmentation exponentielle d'Ysengrin sur le territoire. La plupart des cantons concernés ont d'ores et déjà annoncé leur volonté de tir, alors que les associations environnementales s'opposent juridiquement à l'abattage de certaines meutes notamment en Valais et dans les Grisons. Pour rappel, une révision de la loi sur la chasse (LChP) avait été avalisée par le Parlement en décembre 2022. Nul doute que les débats se poursuivront en 2024, alors que la nouvelle ordonnance connaîtra une phase-test d'une durée limitée et qu'une initiative populaire sur la question de la place du loup en est au stade de la récolte de signatures.

D'autres animaux et leur bien-être ont également été sujet à débat cette année, notamment dans le cadre des discussions sur le **foie gras** qui, à une voix près, a évité une interdiction d'importation. Une obligation d'étiquetage des méthodes de production sera toutefois introduite pour ce met de la gastronomie française. En parallèle aux débats parlementaires, une initiative populaire demandant d'inscrire dans la Constitution fédérale une interdiction d'importation est en cours de récolte de signatures. Une autre initiative, lancée en parallèle, souhaite en finir avec l'importation des produits à base de fourrures; un sujet traité à de nombreuses reprises par le Parlement. Ces dernières années, s'agissant des produits à base d'animaux, le Parlement a préféré recourir à la transparence plutôt que d'interdire les produits ou certaines pratiques de production. Ces deux initiatives populaires seront, peut-être, l'occasion pour le Parlement nouvellement élu de se positionner à ce sujet. S'agissant du bien-être animal, une nouvelle initiative populaire s'attaquant à l'expérimentation animale a été lancée, alors que la dernière initiative en date a connu un échec cuisant dans les urnes l'année passée. Le lancement de cette initiative a été très peu médiatisé, contrairement au procès du scandale de l'élevage équin à Hefenhofen qui a été suivi avec une grande attention, comme le révèlent les chiffres de l'analyse APS des journaux pour le mois de mars. La grippe aviaire a aussi bénéficié d'un écho médiatique important, alors que les élevages avicoles devaient se soumettre durant de long mois à des quarantaines.

Tandis que la transparence s'impose, pour le Parlement, comme la voie royale s'agissant des méthodes de production, elle commence aussi à bousculer les grands commerces quant à la formation des **prix des denrées alimentaires** et particulièrement des marges des détaillants. En 2023, le Conseil national s'est positionné par deux fois, sur l'lv. pa. 22.477 et la Mo. 21.3730, en faveur d'une plus grande transparence sur la formation des prix. La balle est désormais dans le camp de la chambre des cantons que se prononcera en 2024. Ce débat se déroule dans un contexte de médiatisation répétée d'affaires sur les marges des commerces de détail.¹⁴

Rétrospective annuelle 2023: Problèmes politiques fondamentaux

Problèmes politiques fondamentaux

RAPPORT

DATE: 31.12.2023

MATHIAS BUCHWALDER

Rétrospective annuelle 2023: Problèmes politiques fondamentaux

L'année 2023 a été marquée par un **jubilé**: 175 ans se sont écoulés depuis l'adoption de la première Constitution fédérale en 1848. Plusieurs célébrations ont été organisées à l'occasion de cet anniversaire. Celles-ci se sont déroulées en deux temps. Début juillet, les principaux bâtiments fédéraux, dont le Palais fédéral, ont ouvert leurs portes à la population. Les diverses expositions et spectacles mis sur pied pour l'occasion ont connu une belle fréquentation. Puis, le 12 septembre, durant la session d'automne des chambres fédérales, a eu lieu une fête populaire sur la place fédérale. La date correspond au jour exact de l'**adoption de la Constitution de 1848**. En 2023, de nombreux articles de presse ont ainsi été consacrés à cet événement fondateur de la Suisse moderne. L'analyse APS des journaux 2023 indique un point culminant des articles aux mois de juillet, août et septembre. En particulier, plus de 3.5 pour cent des articles de journaux traitant de la politique suisse tombaient lors du mois de juillet, avec les célébrations des 175 ans de la Constitution et l'approche de la fête nationale, lors de laquelle l'anniversaire a également été au cœur de l'attention. Les discours des conseillers fédéraux, répartis comme à leur habitude aux quatre coins du pays, ont notamment souligné l'aspect pionnier de la Constitution, qui accordait dès le début des droits étendus aux citoyens. Les voix plus critiques ont rappelé qu'il a fallu attendre 1971 pour que les femmes obtiennent le droit de vote. En outre, la Constitution de 1848 ne bénéficiait pas du soutien unanime de tous les cantons. En particulier, les réserves provenaient des perdants de la Guerre du Sonderbund. C'est l'une des raisons pour lesquelles le 12 septembre n'a, à l'époque, pas pu être introduit comme jour de fête nationale. Une motion a souhaité remédier à cela. Acceptée par le Conseil national, elle s'est heurtée à la volonté du Conseil des Etats de ne garder que le premier août comme jour de fête nationale. D'autres **objets parlementaires** ont été déposés à l'occasion des 175 ans de la Constitution. Des motions demandant la création d'un conseil de l'avenir, d'un laboratoire de la démocratie et d'un fond de recherches sur l'histoire suisse ont toutes été rejetées en première lecture.

Outre cet anniversaire, l'année 2023 a aussi été le théâtre de l'effritement de plusieurs symboles identitaires suisses. La fiabilité légendaire des banques suisses a été secouée par la chute de Crédit Suisse, alors que la neutralité helvétique a été vivement discutée lors des débats sur la réexportation du matériel de guerre et la guerre en Ukraine. Si ces éléments pourraient prêter à l'**image de la Suisse** à l'étranger, la presse considère que la Suisse a maintenu une image positive dans le monde, malgré les critiques relatives à certaines décisions.

En 2023, les **projets d'exposition nationale** pour l'année 2027 ont connu un gros coup d'arrêt. Le frein à main a été tiré par le Conseil fédéral, qui a renoncé à prendre une décision sur un éventuel soutien financier avant 2028. Sans soutien fédéral, la tenue d'une exposition avant 2030 semble irréaliste. La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-CE) a réagi en déposant une motion afin que le Conseil fédéral définisse les conditions-cadres pour la tenue d'une exposition nationale à partir de 2030. L'objet a déjà été approuvé par le Conseil des Etats.

Enfin, l'année 2023 a rimé avec élections fédérales. Pour les partis, il fut primordial de se positionner sur les thématiques préoccupant la population. Ainsi, le **baromètre** du Credit Suisse a indiqué que la **préoccupation** principale concernait le système de santé, les primes et les caisses d'assurance-maladie (mentionnée par 40% des répondant.e.s parmi les cinq plus grandes préoccupations). Premier souci en 2022, l'environnement figure au deuxième rang cette année (38%), alors qu'au troisième rang se trouve le thème des retraites (AVS, prévoyance-vieillesse). En élargissant l'image, une grande part des préoccupations des Suisses et Suissesses (7 sur 20) concernait les coûts de la vie et la sécurité financière. Cela traduit un contexte général morose avec le retour de l'inflation.¹⁵

Jahresrückblick 2023: Verkehr und Kommunikation

Transports et communications

RAPPORT
DATE: 31.12.2023
LENA BALTISSER

Jahresrückblick 2023: Verkehr und Kommunikation

2023 standen drei grosse Standortbestimmungen zu Ausbauschritten im Bereich des Strassen- und Schienenverkehrs auf dem Programm des Bundesrats und des Parlaments. Trotz dieser politisch gewichtigen Programmpunkte blieb die Medienberichterstattung in diesem Themenbereich gesamthaft jedoch ungefähr auf demselben Niveau wie im Vorjahr (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse). Jedoch nahm die Berichterstattung zum Strassenverkehr im Vergleich zu den Vorjahren mehr Raum ein, während diejenige zum Flugverkehr deutlich abnahm und diejenige zum Schienenverkehr etwa gleich blieb.

Im medial viel bespielten Themenbereich des Strassenverkehrs dominierte der **Ausbaustritt 2023 der Nationalstrassen** und der entsprechende Zahlungsrahmen sowohl die parlamentarische als auch die ausserparlamentarische Debatte. Der Ausbaustritt 2023 war sehr umstritten, die Anträge zu den Projektvorschlägen des Bundesrats reichten von Zustimmung über Ablehnung einzelner Ausbauschritte bis hin zur Zurückweisung des gesamten Projekts. Schliesslich wurden aber alle fünf vom Bundesrat vorgeschlagenen Projekte sowie der entsprechende Verpflichtungskredit in der Höhe von rund CHF 5.3 Mrd. vom Parlament gutgeheissen und der Ausbaustritt sogar noch um ein Projekt in der Westschweiz erweitert. Eine Standesinitiative des Kantons Thurgau, welche die Aufnahme der Bodensee-Thurtal-Strasse in die Projektierung gefordert hatte, blieb hingegen erfolglos. Die Meinungen zum Ausbaustritt 2023 gingen auch in der medialen Berichterstattung auseinander und ökologische Kreise kündeten an, das Referendum gegen den Ausbaustritt zu ergreifen. Vergleichsweise unumstritten war in diesem Zusammenhang hingegen der Zahlungsrahmen für Unterhalt und Betrieb der bestehenden Nationalstrassen für die Jahre 2024 bis 2027 in der Höhe von CHF 8.8 Mrd.

Unabhängig von diesem geplanten Ausbaustritt der Nationalstrassen beschloss das Parlament zusätzlich durch Annahme einer Motion, dass die Autobahn A1 an kritischen Strassenabschnitten auf sechs Spuren ausgebaut werden soll. Auf der anderen Seite stand im Bereich des **Strassenverkehrs** auch die klimaneutrale Mobilität auf der politischen Agenda. Im Juni präsentierte der Bundesrat einen Bericht, in dem er Massnahmen eruierte, mit denen ein fossilfreier Verkehr bis 2050 ermöglicht werden könnte. Zudem wurde der Bundesrat vom Parlament beauftragt, einen Aktionsplan zur Förderung innovativer und klimaneutraler Mobilitätsangebote zu erstellen. Hingegen beschloss die Regierung, die Steuerbefreiung der Elektrofahrzeuge aufzuheben.

Eine zweite grosse Standortbestimmung im Themenbereich Verkehr fand 2023 mit der **vierten Generation des Programms «Agglomerationsverkehr»** an der Schnittstelle zwischen öffentlichem Verkehr und Individualverkehr statt. Für die folgenden vier Jahre wurden zu unterstützende Projekte ausgewählt und ein entsprechender Finanzierungsrahmen bestimmt. Verteilt auf den öffentlichen Verkehr, den motorisierten Individualverkehr sowie auf den Langsamverkehr sprach das Parlament somit gesamthaft über CHF 1.5 Mrd. für Projekte in 23 Agglomeration.

Die dritte grosse Standortbestimmung nahm der Bundesrat im Herbst 2023 mit seiner Botschaft zum **Stand und zu Änderungen der Ausbauprogramme für die Bahninfrastruktur** vor. Für den Ausbaustritt 2025 und insbesondere für den Ausbaustritt 2035 schlug die Regierung zusätzlich zu den bereits beschlossenen Ausbauprogrammen Anpassungen sowie eine Krediterhöhung von gesamthaft über CHF 2.8 Mrd. vor. Aufgrund einer viel diskutierten Motion nahm er auch die Projektierung eines «multifunktionalen Grimseltunnels» in seine Botschaft auf.

Im Rahmen der Botschaft zu den Ausbauschritten präsentierte der Bundesrat zudem erste Zielsetzungen und Stossrichtungen der neuen Langfriststrategie im Schienenverkehr, der **«Perspektive Bahn 2050»**. Der Fokus soll dabei auf dem Ausbau von kurzen und mittleren Strecken sowie auf den Agglomerationen liegen. Gleichzeitig gab die Regierung auch bekannt, dass sich die Fertigstellung verschiedener laufender Bauvorhaben, wie beispielsweise der Bahnknotenpunkte Bern oder Lausanne, um mehrere Jahre verzögern werde.

Zu Verzögerungen kam es auch in der Erreichung der 2021 festgelegten Ziele für den alpenquerenden Schwerverkehr. Im Verlagerungsbericht für die Jahre 2021–2023 hielt der Bundesrat im Berichtsjahr fest, dass die festgelegten Ziele trotz einer Zunahme des Schienengüterverkehrs insbesondere im Bereich des strassenseitigen Güterverkehrs nicht erreicht werden konnten. Auch im Bereich der Luft- und Lärmverschmutzung konnte trotz punktueller Verbesserungen gesamthaft keine ausreichende Reduktion erzielt werden. Somit wurde im Schwerverkehr auf Strasse und Schiene weiterhin Verlagerungspotential ausgemacht und für die folgenden Jahre projiziert.

Im Themengebiet Eisenbahn erhielt ein **Unfall des Schienengüterverkehrs im Gotthard-Basistunnel** die grösste mediale Aufmerksamkeit (vgl. Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse): Die Entgleisung eines Güterzugs im August 2023 führte zu einer vorübergehenden Sperrung des Tunnels und zu geschätzten Schäden von über CHF 100 Mio. Dabei wurden rasch Fragen zu Ursachen, Haftung und Schadenersatz laut, gerade auch in Anbetracht der Haftpflicht im Schienenverkehr, zu deren Ausgestaltung der Bundesrat wenige Wochen zuvor einen Bericht veröffentlicht hatte.

Um die **SBB** finanziell zu stabilisieren, schlug der Bundesrat im Sommer 2023 eine Änderung des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG) vor. Einerseits sollten die SBB einen einmaligen Kapitalzuschuss von CHF 1.15 Mrd. erhalten, andererseits sollte ihr Finanzierungsbedarf neu nicht mehr durch Tresorerie-, sondern durch Haushaltsdarlehen gedeckt werden. Diese Änderung der Finanzierungsgrundlage fand im erstberatenden Nationalrat jedoch wenig Unterstützung. Die grosse Kammer sprach sich für die Beibehaltung des geltenden Rechts aus. Das Urteil des Ständerats stand zum Ende des Berichtjahres noch aus.

Auch 2023 blieb der Ausbau des 5G-Mobilfunknetzes Teil der parlamentarischen Debatte rund um **Telekommunikation**. Die Räte beschlossen im Rahmen einer Motion, den raschen Aufbau von 5G voranzutreiben. Eine gewisse Vorsicht gegenüber der 5G-Technologie blieb jedoch bestehen, was sich in der Beibehaltung der NISV-Anlagegrenzwerte niederschlug. Ergänzend zum Mobilfunknetz legte der Bundesrat eine Strategie zu Förderung und Ausbau des Hochbreitbandnetzes vor.¹⁶

Jahresüberblick 2023: Bevölkerung und Arbeit

Population et travail

Jahresrückblick 2023: Bevölkerung und Arbeit

Im Themenbereich «Bevölkerung und Arbeit» stand 2023 die Furcht vor dem **Fachkräftemangel** im Mittelpunkt. So wurden die Gründe, Folgen und Gegenmittel dazu in den Medien breit diskutiert. Im Parlament hiess der Erstrat eine Motion gut, welche Personen aus Drittstaaten, die eine höhere Berufsbildung in der Schweiz abgeschlossen haben, ein Bleiberecht gewähren wollte. Zugleich hiess das Parlament einen Gesetzesentwurf zur **Schaffung einer Plattform zur elektronischen Kommunikation zwischen Vollzugsorganen der flankierenden Massnahmen** gut.

Mit dem Fachkräftemangel verbunden waren auch Diskussionen zur **Arbeitszeit**. So forderten mehrere Vorstösse eine Reduktion der Arbeitszeit auf 35 Wochenstunden oder alternativ eine 4-Tage-Arbeitswoche, eine zusätzliche Ferienwoche für alle oder zumindest sechs Ferienwochen für Lernende bis zum 20. Altersjahr. Sämtliche Vorstösse scheiterten jedoch im Parlament, wobei der Fachkräftemangel als Hauptgrund für die Ablehnung der Forderungen zur wöchentlichen Arbeitszeitreduktion genannt wurde. Hingegen präsentierte die WAK-NR in Umsetzung einer parlamentarischen Initiative einen Entwurf, mit dem die teilhabenden Arbeitnehmenden bei Start-ups von der Pflicht zur Zeiterfassung befreit werden sollten, um den Arbeitsmarkt für Start-ups zu flexibilisieren.

Auch das Thema der **Löhne** wurde häufig im Kontext des Fachkräftemangels diskutiert. Die entsprechenden Diskussionen verstärkten sich, als das BFS Ende Oktober bekannt gab, dass die in den GAV festgelegten nominalen Effektivlöhne sowie Mindestlöhne im Vergleich zum Vorjahr angestiegen waren. Das Parlament hingegen diskutierte über eine Beschränkung der variablen Lohnbestandteile, insbesondere bei Geschäftsleitung und

Verwaltungsrat – auch als Konsequenz des Zusammenbruchs der Credit Suisse. Im Jahr 2023 berichteten die Medien etwas häufiger über die Löhne als in den vergangenen vier Jahren, wie die Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse zeigt.

Aber auch allgemein waren die **Arbeitsbedingungen** auf dem Schweizer Arbeitsmarkt Thema, vor allem in Bezug zu Online-Plattformen. So verlangten zwei abgelehnte Vorstösse, dass für Plattform-Mitarbeitende generell das Vorliegen eines Arbeitsvertrags vermutet wird und dass die Kantone die Einhaltung des Arbeitsrechts durch Anbietende von Plattform-Anstellungen überprüfen müssen. Insgesamt erwies sich der Gesundheitszustand der Schweizer Arbeitnehmenden gemäss einer vom SECO durchgeführten Studie im Allgemeinen als gut, insbesondere im Vergleich zu anderen europäischen Ländern. Rund ein Viertel der Befragten erachteten aber ihre Sicherheit oder Gesundheit durch die Arbeit als gefährdet.

Insbesondere im Wahlkampf wurde das **Bevölkerungswachstum** in der Schweiz diskutiert. So hatte die Wohnbevölkerung (inklusive der nicht ständigen Wohnbevölkerung) der Schweiz im Jahr 2023 die Zahl von 9 Millionen Menschen überschritten. Der Nationalrat nahm in der Folge ein Postulat an, das den Bundesrat beauftragte, das Zukunftsbild einer Schweiz mit einer Wohnbevölkerung von 10 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern zu illustrieren. Zudem lancierte die SVP Anfang Juli die Initiative «Nein zur 10-Millionen-Schweiz», um das Bevölkerungswachstum zu stoppen.¹⁷

Rétrospective annuelle 2023: Armée

Armée

Rétrospective annuelle 2023: Armée

En 2023, l'armée a été au centre des débats. Suite à l'agression de l'Ukraine par la Russie, il a été question, à de nombreuses reprises, des mesures permettant à la Suisse d'être active internationalement sans enfreindre son droit de **neutralité**. Dans cette logique, le Parlement a notamment prolongé l'engagement de la Swisscoy au Kosovo.

Autour de cette question d'entraide internationale et de **promotion de la paix**, le Parlement a longuement discuté de la modification de la loi sur le matériel de guerre (LFMG), avec en toile de fond plusieurs rejets de demandes de réexportation de matériel de guerre. Bien que la guerre en Ukraine ait souvent été mentionnée, il a été démontré que les propositions débattues n'auraient que peu d'effet ou même aucun effet sur la situation en Ukraine aujourd'hui. Ceci notamment parce que les mesures ne pourraient pas avoir un effet rétroactif au début de la guerre. Au final, divers projets ont vu le jour, mais le seul qui a été adopté par les deux chambres est le 23.3585. L'objet prévoit la modification de l'article 22 de la LFMG pour laisser plus de flexibilité aux conseillers fédéraux dans le cadre de la réexportation d'armes. Comme le confirme l'analyse APS des journaux, l'**exportation de matériel de guerre** a suscité beaucoup de débats au-delà de la Coupole fédérale. Le pourcentage des articles de presse sur le commerce extérieur prohibé, et donc en particulier sur l'exportation de matériel de guerre, a triplé entre 2022 et 2023. Cette hausse s'explique non seulement parce que les relations avec l'étranger ont parfois pris un goût salé provoquant des remous médiatiques sur ce sujet hautement débattu.

Dans la même logique d'entraide internationale et de promotion de la paix, le Parlement a prolongé l'engagement de la Swisscoy au Kosovo. Cette décision souligne l'importance pour la Suisse de renforcer son engagement au sein de l'Europe. La **Swisscoy** a été mentionnée à de nombreuses reprises au cours des dernières années que ce soit, lors de l'achat des F-35A ou autour de la sécurité helvétique. En s'engageant au Kosovo, la Suisse affirme sa volonté de se rapprocher de l'OTAN et souhaite souligner qu'elle agit dans le cadre de ses moyens vis-à-vis de la guerre en Ukraine.

Le **message sur l'armée 2023**, a aussi fait des vagues. La CPS-CN a souhaité retourner des chars Léopard 2 hors service à leur fabricant, l'Allemagne. Les craintes ont, d'une part, concerné la possibilité d'une réexportation vers l'Ukraine et, d'autre part, que la Suisse pourrait venir à manquer de chars. Ce n'est pas la seule fois qu'il a été question des carences matérielles de l'armée. Tout d'abord, le rehaussement progressif du

budget, que le Parlement avait discuté en 2022, a été introduit dans le paquet de mesures discutées dans le message sur l'armée 2023. Cette augmentation, qui atteindra 1 pour cent du PIB en 2035, devrait permettre de renforcer la défense suisse. Cependant, afin de lutter contre le déficit attendu dans les finances fédérales pour les années 2024 à 2027, le Conseil fédéral veut faire augmenter le budget de l'armée moins rapidement que prévu initialement (cf. rétrospective annuelle des finances publiques). Ensuite, l'approvisionnement de l'armée a été sujet à de nouvelles discussions lors du passage du rapport 21.052 au Conseil national. Alors que certains objets ont souhaité remédier à un manque d'effectifs de l'armée et de la protection civile, d'autres ont mis en lumière une réalité toute différente, s'interrogeant sur le trop grand nombre de soldats. De plus, l'initiative populaire pour un service citoyen a abouti, ce qui mènera à une votation populaire. Finalement, il aura aussi été question de savoir si la Suisse dispose de suffisamment d'abris PC et si elle doit informer la population de quelle place est attribuée à chacun.e.

La troisième thématique abordée avec beaucoup d'intensité a été le **déminage** du site de **Mitholz** qui représente un grand danger pour la population. Après plusieurs analyses, expertises, visites sur place et discussions, le Parlement a accepté le projet du Conseil fédéral. Ainsi, quelques CHF 2.59 milliards sont prévus pour le déminage complet du site. Les opérations débuteront en 2026 avec les mesures de protection de la population et s'étendront jusqu'en 2041 quand la quatrième phase commencera et les habitant.e.s pourront progressivement réintégrer leurs habitations.

Finalement, la **cybersécurité** est restée un sujet phare pour l'armée. Le signalement des cyberattaques a longuement entretenu les parlementaires. De plus, la relation entre les cyberattaques et l'IA – savoir comment l'une peut empêcher l'autre – a préoccupé le Parlement.¹⁸

Jahresrückblick 2023: Gesundheit und Sport

Santé, assistance sociale, sport

Jahresrückblick 2023: Gesundheit und Sport

In der Gesundheitspolitik wurden 2023 verschiedene gewichtige Baustellen bearbeitet, insgesamt blieb die mediale Beachtung des Themenbereichs nach dem Abflauen der Corona-Pandemie aber deutlich hinter derjenigen der letzten Jahre zurück (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse).

Einigen Fortschritt gab es im Bereich des **elektronischen Patientendossiers** (EPD), wo der Bundesrat eine Revision des EPD-Gesetzes für eine Weiterentwicklung und für die nachhaltige Finanzierung des Dossiers sowie eine Gesetzesrevision für eine Übergangsfinanzierung in die Vernehmlassung gab. In der Winteression stimmte der erstbehandelnde Nationalrat letzterer Revision bereits zu, die bis zum Inkrafttreten der umfassenden EPD-Gesetzesrevision (frühestens Ende 2027) gelten soll. Ungeachtet dieser laufenden Arbeiten verlangte der Ständerat mit Annahme eines Postulats im September 2023 eine Tempoerhöhung bei den Revisionsarbeiten. Darüber hinaus wollte das Parlament die Digitalisierung durch die Annahme verschiedener Motionen fördern.

Die Medien berichteten vor allem über die **Versorgungsknappheit im Gesundheitsbereich**. Insbesondere während der ersten Jahreshälfte schrieben die Zeitungen über Lieferengpässe bei den Medikamenten, was in Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse den Peak im Februar erklären dürfte. Als Reaktion darauf lancierte ein Komitee aus verschiedenen medizinischen Berufsgruppen die Volksinitiative «Ja zur medizinischen Versorgungssicherheit».

Aber nicht nur die Knappheit an Arzneimitteln, sondern auch die **Knappheit an medizinischem Personal** stand 2023 auf der politischen Agenda. Zur Sicherstellung, dass es in allen Regionen der Schweiz genügend Ärztinnen und Ärzte – insbesondere Hausärztinnen und Hausärzte – gibt, hiess die Legislative während der Herbstsession drei Postulate (Po. 23.3678, Po. 21.4226 und Po. 23.3864) zu diesem Thema gut. Um der Pflegeknappheit zu begegnen, wurde 2023 weiter an der Umsetzung der Pflegeinitiative gearbeitet. Nachdem das Parlament im Dezember des Vorjahres die erste Umsetzungsstufe mit den Inhalten «Ausbildungsinitiative» und

«Abrechnungsmöglichkeiten» verabschiedet hatte, schickte der Bundesrat Ende August 2023 das Ausführungsrecht zur ersten Etappe in die Vernehmlassung. Die Leitlinien der zweiten Etappe legte die Landesregierung Anfang April fest. Diese beinhalteten Punkte zu anforderungsgerechten Arbeitsbedingungen und besseren beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten. Im Sommer lancierten Bund und Kantone zudem ein Monitoring zur Umsetzung der Initiative.

Bezüglich **Tabakprodukten** hiess das Parlament im Sommer 2023 die Einführung einer Tabaksteuer bei E-Zigaretten gut. Zudem veröffentlichte die Landesregierung im Mai die Botschaft zur Teilrevision des TabPG, mit der sie die im Februar 2022 angenommene Volksinitiative «Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung» umsetzen wollte. Als behandelnder Erstrat schwächte das Stöckli in der Herbstsession den Entwurf in einigen Punkten ab. Ein weniger restriktiver Trend liess sich im **Umgang mit Cannabis** beobachten. So starteten in verschiedenen Städten Pilotprojekte zur Cannabis-Abgabe.

Neben den beiden oben beschriebenen **Volksbegehren** gab es 2023 zudem drei Initiativen im Bereich Gesundheit, die in Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie lanciert worden waren. Im Februar startete die Unterschriftensammlung zu einer Volksinitiative, welche die Aufarbeitung der Massnahmenpolitik während der Pandemie forderte. Hingegen scheiterte 2023 eine Volksinitiative, die im Falle künftiger Pandemien eine finanzielle Entschädigung bei massgeblichen wirtschaftlichen Einbussen forderte, im Sammelstadium. Ein Volksbegehren, welches es indes bereits 2022 über das Sammelstadium hinaus geschafft hatte, war die Volksinitiative «Für Freiheit und körperliche Unversehrtheit», die sich in erster Linie gegen eine Impfpflicht richtet. National- und Ständerat empfahlen im Berichtsjahr die Ablehnung der Initiative.

Ähnlich gross wie im Vorjahr war die mediale Aufmerksamkeit für den **Sportbereich** (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse). Im Zentrum stand dabei die Schweizer Kandidatur für die Olympischen Winterspiele 2030, welcher das IOC jedoch Ende November eine Absage erteilte. Erfolgreich war hingegen die Kandidatur der Schweiz als Austragungstätte für die Fussball-EM 2025 der Frauen. Sie setzte sich im Bewerbungsverfahren gegen Polen, Frankreich und die Nordischen Staaten durch. Die beiden eben genannten Kandidaturen dürften in der Abbildung 1 der ASP-Zeitungsanalyse für die Peaks im Frühjahr (Olympische Winterspiele und Fussball-EM) und Spätherbst (Olympische Winterspiele) verantwortlich sein. Im Parlament war insbesondere die Unterstützung für internationale Sportgrossanlässe in den kommenden Jahren Thema, wobei National- und Ständerat den bundesrätlichen Gesamtbetrag von CHF 47 Mio. um CHF 25 Mio. aufstockten.¹⁹

Jahresrückblick 2023: Aussenpolitik

Politique étrangère

Jahresrückblick 2023: Aussenpolitik

Die schweizerische Aussenpolitik war im Jahr 2023 stark von der Reaktion auf internationale Konflikte und Krisen geprägt, wobei der mediale und politische Fokus auf dem **Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine** lag. Auch im Jahr 2023 übernahm der Bundesrat Sanktionen der EU gegen Russland, insbesondere Dienstleistungsverbote gegen Unternehmen oder die russische Regierung, Kontrollen und Beschränkungen für die Ausfuhr von Dual-Use-Gütern sowie Finanzsanktionen und Reisebeschränkungen gegen einzelne Personen. Die Medien berichteten zwar auch 2023 häufig über die Sanktionen, jedoch nicht mehr im selben Ausmass wie 2022 (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse). Die Abbildung zeigt auch, dass sich die Medien intensiv mit der Neutralität der Schweiz auseinandersetzten. Diese wurde insbesondere in Zusammenhang mit der Wiederausfuhr von Kriegsmaterial diskutiert, aber auch bezüglich finanzieller und humanitärer Hilfen, beispielsweise in Form von Ambulanzfahrzeugen. Im Juni fand in London die zweite «Ukraine Recovery Conference» statt. Bei dieser Gelegenheit betonte Aussenminister Ignazio Cassis, dass die Schweiz beim Wiederaufbau der Ukraine insbesondere auf die Bereiche Diplomatie, Wirtschaft und Good Governance fokussiere. Mit dem Wiederaufbau beschäftigte sich auch der Nationalrat; dieser bekräftigte durch Annahme fünf gleichlautender Motionen seinen Willen, dass durch Sanktionen eingefrorene staatliche und staatsnahe

Vermögenswerte Russlands zum Wiederaufbau in der Ukraine verwendet werden sollen. Ob der Ständerat dieser Forderung ebenfalls zustimmt, blieb im Berichtsjahr noch offen.

Ab Herbst 2023 prägte ein weiterer Konflikt die schweizerische Aussenpolitik. Anfang Oktober eskalierte der seit Jahrzehnten schwelende Nahostkonflikt mit einem **Überfall der Hamas auf israelisches Gebiet**. Der Bundesrat reagierte auf den Angriff, indem er zur sofortigen Freilassung der Geiseln aufrief und die Einstufung der Hamas als terroristische Organisation befürwortete. Er berief eine Taskforce ein, um rechtliche Optionen für ein Verbot der Organisation zu prüfen. Bis Ende Februar 2024 will er einen entsprechenden Entwurf erarbeiten. National- und Ständerat stützten diesen Entscheid in der Wintersession, in dem sie Motionen ihrer Sicherheitspolitischen Kommissionen mit der Forderung nach einem Verbot der Hamas annahmen.

Eine grosse humanitäre Krise wurde im Februar auch durch ein starkes Erdbeben in der Grenzregion Türkei/Syrien hervorgerufen. Die **Folgen des Erdbebens** lösten in der Schweiz eine grosse Welle der Solidarität aus; in privaten Aktionen wurden Sachspenden für die Betroffenen gesammelt. Auch die offizielle Schweiz engagierte sich, indem die Abteilung für Humanitäre Hilfe der DEZA die Schweizer Rettungskette mit 80 Expertinnen und Experten sowie acht Suchhunden in das Gebiet schickte. Die Medien berichteten ausführlich über diese Katastrophe und ihre Auswirkungen, was sich in einem Peak bei der Berichterstattung zur humanitären Hilfe zeigt (vgl. Abbildung 1).

Die **Beziehungen der Schweiz zur EU** bildeten auch im Jahr 2023 einen Schwerpunkt der Schweizer Aussenpolitik, wobei das Dossier wieder etwas an Fahrt aufnahm. Anfang Juni publizierte der Bundesrat die lange erwartete Lagebeurteilung zu den Beziehungen mit der EU, welche vier mögliche zukünftige Handlungsoptionen umfasste, von denen der Bundesrat die Fortsetzung des bilateralen Weges präferierte. Ende Juni verabschiedete er sodann die Eckwerte für ein neues Verhandlungsmandat mit der EU. Nach Abschluss der Sondierungsgespräche mit Brüssel und der Gespräche mit Kantonen, Sozialpartnern und Wirtschaftskreisen legte der Bundesrat Ende Jahr seinen Entwurf für ein neues Mandat mit den Leitlinien für die Verhandlungen vor. Dieser beinhaltete den Abschluss neuer Abkommen in den Bereichen Strom, Lebensmittelsicherheit und Zusammenarbeit im Gesundheitswesen sowie die Teilnahme der Schweiz an Horizon Europe und weiteren EU-Programmen. Es umfasste auch die Aufnahme institutioneller Lösungen für die bestehenden Marktzugangsabkommen, etwa zur Streitbeilegung mittels paritätischem Schiedsgericht, sowie von Regeln für staatliche Beihilfen und der regelmässigen Zahlung der Schweiz an ausgewählte EU-Mitgliedsstaaten. Zum Chefunterhändler wurde der Leiter der Abteilung Europa des EDA, Patric Franzen, ernannt, zuvor hatte Alexandre Fasel die abtretende Livia Leu als Staatssekretär des EDA ersetzt. Auf der parlamentarischen Ebene entschied sich der Nationalrat im September für die Einsetzung einer ständigen Subkommission der APK-NR für Europafragen. Schliesslich wurde im Oktober 2023 mit der Unterschriftensammlung für die Volksinitiative «Für den wirksamen Schutz der verfassungsmässigen Rechte» begonnen, die verlangt, dass die Schweiz zukünftig keine internationalen Abkommen mehr abschliesst, die in die Grundrechte der Schweizerinnen und Schweizer eingreifen oder die Schweizer Behörden verpflichten, sich an die Rechtsprechung inter- oder supranationaler Organisationen zu halten – mit Ausnahme des Internationalen Gerichtshofs und des Internationalen Strafgerichtshofs.

Die Schweiz nahm in den Jahren 2023 und 2024 auch das erste Mal **Einsitz als nicht-ständiges Mitglied im UNO-Sicherheitsrat**, wobei sie im Mai gar den Vorsitz des Sicherheitsrates übernahm. Aussenminister Ignazio Cassis und Bundespräsident Alain Berset präsidierten je eine Sitzung zu den Themen nachhaltiger Frieden respektive Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten.²⁰

Rétrospective annuelle 2023: Médias

Médias

RAPPORT

DATE: 31.12.2023

MATHIAS BUCHWALDER

Rétrospective annuelle 2023: Médias

Moribonde après le refus du paquet d'aide aux médias en février 2022, la politique médiatique a cherché un second souffle en 2023. Pour ce faire, la Commission fédérale des médias (COFEM) a proposé dès le début de l'année de changer de paradigme par rapport à la politique actuelle, en introduisant un soutien étatique indépendant du support de diffusion. Audacieuse, la proposition a bénéficié d'un certain écho dans la presse. De quoi donner des idées, peut-être, au nouveau conseiller fédéral en charge des médias, l'UDC Albert Rösti. Si la proposition de la COFEM ne s'est pas (encore) traduite au Parlement, trois initiatives parlementaires **reprenant certains aspects du paquet d'aide aux médias** occupent actuellement l'agenda. Intégrant les demandes d'une des initiatives, un avant-projet prévoit une augmentation des aides indirectes à la presse pour une durée limitée de sept ans. Cet avant-projet a été soumis à consultation par la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-CN). Les deux autres initiatives parlementaires visent d'une part à introduire une aide aux médias électroniques, et d'autre part à augmenter la quote-part de la redevance attribuée aux radios et télévisions régionales au bénéfice d'une concession.

En 2023, la pression s'est accentuée sur le **service-public**. L'**initiative SSR**, ou «200 francs, ça suffit!», a été déposée fin août auprès de la Chancellerie fédérale. Figurant à l'origine parmi les initiant.e.s, Albert Rösti avait anticipé le dépôt du texte en annonçant en avril suspendre les travaux concernant la nouvelle concession de la SSR, dans le but de réaliser une évaluation générale de l'entreprise de service-public. En novembre, le Conseil fédéral, soucieux de proposer une alternative à l'initiative, a mis en consultation une baisse en deux étapes de la redevance des ménages à CHF 300 francs d'ici 2029. Le gouvernement estime qu'une réduction à CHF 200 francs, comme le souhaitent les initiant.e.s, aurait des conséquences drastiques sur l'offre journalistique. En outre, les entreprises dont le chiffre d'affaire annuel est inférieur à CHF 1.2 millions (contre CHF 500'000 actuellement) seraient exemptés de la redevance avec le projet du Conseil fédéral. De son côté, l'initiative prévoit de supprimer totalement la redevance des entreprises. L'annonce du Conseil fédéral a fait couler de l'encre dans la presse. C'est en effet au mois de novembre que la part des articles concernant la politique médiatique a atteint son pic. Ils comptaient pour 4 pour cent de l'ensemble des articles traitant de politique nationale comme l'indique l'analyse APS des journaux 2023. Malgré ce pas dans leur direction de la part du Conseil fédéral, les initiant.e.s ont annoncé maintenir l'initiative, qui devrait donc être soumise au verdict des urnes prochainement. De quoi promettre des débats intenses en 2024.

Autre dossier en cours, le **projet de révision du droit d'auteur** du Conseil fédéral a été soumis à consultation en 2023. En prévoyant que les services en ligne comme Google, Facebook ou Youtube versent une rémunération aux médias pour l'utilisation d'extraits de leurs publications, comme cela est déjà le cas dans l'UE, le Conseil fédéral pourrait bien avoir ouvert la boîte de Pandore. En effet, de nombreuses voix s'élèvent pour que la question de la **régulation de l'intelligence artificielle** (IA) soit traitée dans cette révision.

La thématique de l'intelligence artificielle a également été au menu de l'**annuaire 2023 sur la qualité des médias**. En effet, l'une des nombreuses études publiées dans le document référence de la qualité médiatique en Suisse a indiqué que la population n'avait pour l'heure qu'une faible acceptation pour les contenus générés par l'intelligence artificielle. Parmi les autres enseignements de l'annuaire, la mesure à long terme de la qualité des médias montre le meilleur niveau global depuis 2015. En particulier, la pertinence de la couverture médiatique augmente, car les médias traitent davantage de politique. Au rayon des nouvelles moins réjouissantes, la part des «indigentes et indigents en matière d'information», dont la consommation d'actualités est inférieure à la moyenne, se monte à 43 pour cent de la population, ce qui constitue un nouveau record.

Enfin, plusieurs affaires pourraient avoir causé un **dégât d'image** à la branche médiatique en 2023. En début d'année, la révélation des échanges fréquents entre Marc Walder, CEO de Ringier, et Peter Lauener, chef de la communication d'Alain Berset, durant la pandémie, a mis en lumière une proximité malvenue entre médias et

politique. Parallèlement, différentes affaires de mobbing et de harcèlement ont éclaboussé la presse alémanique. Des révélations sur certaines pratiques intolérables ont mené à des licenciements dans les groupes Tamedia et Ringier, et au sein du magazine Republik. En outre, une vague de **licenciements**, notamment en Suisse romande, a fait les gros titres aux mois de septembre et octobre: Tamedia a annoncé la suppression de 56 postes dans ses titres payants et gratuits.²¹

Jahresrückblick 2023: Parteien

Partis

Jahresrückblick 2023: Parteien

Für die Parteien stand das Jahr 2023 überwiegend im Zeichen der National- und Ständeratswahlen sowie der Gesamterneuerungswahlen des Bundesrats. Dies schlägt sich auch in der Medienpräsenz der Parteien nieder, die sich dem Spitzenwert aus dem letzten eidgenössischen Wahljahr 2019 annäherte und im Wahlmonat Oktober kulminierte (vgl. Abbildungen 1 und 2 der APS-Zeitungsanalyse).

Die **SVP** lancierte ihren Wahlkampf mit einem neuen Parteiprogramm, das sich unter anderem gegen «Gender-Terror und Woke-Wahnsinn» wandte. Im Wahlkampf rückte die Partei mit der Asyl- und Migrationspolitik indessen zunehmend zwei ihrer klassischen Kernthemen ins Zentrum. Nebst ihren inhaltlichen Forderungen bescherten der SVP auch ein Wahlkampfsong und ein aufwändiger Wahlkampf Anlass viel Aufmerksamkeit. Bei den Nationalratswahlen erzielte die Partei schliesslich das drittbeste Resultat ihrer Geschichte, im Ständerat musste sie hingegen Verluste hinnehmen. Bei den Bundesratswahlen sprach sich die SVP für ein Festhalten an der bisherigen Sitzverteilung aus, erhob jedoch – letztlich ohne Erfolg – mit einem Zweierticket Anspruch auf die Nachfolge von Bundeskanzler Walter Thurnherr. Auch in diesem Jahr zeigte sich die SVP aktiv bei der Nutzung der Volksrechte. So lancierte sie ihre «Nachhaltigkeitsinitiative» und brachte – unter Rückgriff auf unübliche Methoden – das Referendum gegen das Klimagesetz zustande, an der Urne konnte sie das Gesetz aber nicht zu Fall bringen. Verschiedentlich wurde in den Medien diskutiert, ob sich die SVP genügend gegen Rechtsextremismus abgrenze. Anlass dazu boten unter anderem die in zwei Kantonen eingegangenen Listenverbindungen mit Mass-voll und Verbindungen einzelner SVP-Exponentinnen und -Exponenten zur Jungen Tat.

Die **SP** konnte sowohl bei den Nationalrats- als auch bei den Ständeratswahlen zulegen. Eine Erklärung für den Wahlerfolg sah die Presse in der Themenlage, die der SP mit Inflation, steigenden Mieten und Krankenkassenprämien in die Hände gespielt habe. Die Partei hatte in ihrem Wahlkampf denn auch das Thema Kaufkraft an erste Stelle gesetzt. Im Rampenlicht stand die SP im Zusammenhang mit den Bundesratswahlen, bei denen sie den Sitz des zurücktretenden Alain Berset zu verteidigen hatte (vgl. Abbildung 1). Letztlich wählte die Bundesversammlung mit Beat Jans unter einigen Nebengeräuschen einen der beiden offiziellen SP-Kandidaten.

In der direktdemokratischen Arena musste die SP eine Niederlage hinnehmen, als die von ihr bekämpfte OECD-Mindeststeuer an der Urne deutlich angenommen wurde. Einen Erfolg konnte sie hingegen mit dem Zustandekommen ihrer Kita-Initiative verbuchen. Bereits vor den Wahlen hatte die SP ihr Fraktionspräsidium neu zu besetzen. Wie schon die Bundespartei wird nun auch die Fraktion von einem geschlechtergemischten Co-Präsidium geführt.

Für die **FDP** verliefen die National- und Ständeratswahlen enttäuschend. Im Wahlkampf hatten Diskussionen dazu, ob die grossflächigen Listenverbindungen mit der SVP für die FDP strategisch sinnvoll seien oder gemässigte Wählende abschreckten, ihre inhaltlichen Wahlkampfthemen teilweise in den Schatten gestellt. Die Vorwürfe, die FDP verkomme zur Juniorpartnerin der SVP, verstärkten sich noch, als sich die Freisinnigen vor den zweiten Ständeratswahlgängen in mehreren Kantonen zugunsten der SVP-Kandidaturen zurückzogen. Die Verluste bei den Parlamentswahlen befeuerten die Diskussion, ob die Doppelvertretung der FDP im Bundesrat noch gerechtfertigt sei; bei den Bundesratswahlen gerieten die beiden FDP-Sitze trotz eines Angriffs der Grünen aber nicht ernsthaft in Gefahr.

Die **Mitte** konnte bei den ersten nationalen Wahlen nach der Parteifusion den

kumulierten Wählendenanteil von CVP und BDP leicht übertreffen, überholte bei den Nationalratssitzen die FDP und baute im Ständerat ihre Position als stärkste Partei aus. Parteipräsident Gerhard Pfister liess darauf verlauten, er sehe die Mitte, die sich im Wahlkampf als Anti-Polarisierungspartei profiliert hatte, künftig als Anführerin eines dritten Pols mit eigenständiger Themensetzung. Vor den Bundesratswahlen entschied sich die Mitte trotz ihres Wahlerfolgs dagegen, auf Kosten der FDP einen zweiten Bundesratssitz zu beanspruchen, da eine Abwahl wiederkandidierender Regierungsmitglieder vermieden werden solle. Bei einem FDP-Rücktritt werde eine Mitte-Kandidatur aber Thema werden. Mit unvorteilhaften Schlagzeilen war die Mitte im Frühling konfrontiert, als ehemalige Mitarbeitende der Partei Vorwürfe erhoben, im Generalsekretariat werde gemobbt.

Die **Grünen** konnten im Frühling ihr 40-jähriges Jubiläum begehen, hatten 2023 ansonsten aber nicht viel zu feiern. Bei den eidgenössischen Wahlen erlitten sie in beiden Räten deutliche Einbussen. Die Parteispitze betonte zwar, man habe das nach der «Klimawahl» 2019 zweitbeste Resultat der Parteigeschichte erzielt. Gleichwohl kam Parteipräsident Balthasar Glättli zum Schluss, er wolle als «Gesicht des Misserfolgs» sein Amt 2024 abgeben. Im Wahlkampf hatte eine millionenschwere Wahlkampfspende einer Gönnerin für einige Schlagzeilen gesorgt. Inhaltlich setzten die Grünen vor allem auf ihre Kernthemen Klima und Ökologie sowie Gleichstellung. Passend dazu beschlossen sie im August die Lancierung einer neuen Volksinitiative zum Ausbau der Solarenergie.

Ungeachtet ihrer geschwächten Position im Parlament wollten die Grünen im Dezember erstmals in den Bundesrat einziehen und griffen mit Nationalrat Gerhard Andrey die beiden Bundesratsmitglieder der FDP, nicht aber die SP-Sitze an. Nachdem Andrey bei seiner gemeinhin erwarteten Nichtwahl wohl nur eine Minderheit der SP-Stimmen erhalten hatte, konnte sich Glättli aber auch für künftige Angriffe auf SP-Bundesratssitze erwärmen. Unerfreulich war für die Grünen sodann eine Serie von Parteiaustritten von Kantonsparlamentarierinnen und -parlamentariern.

Nach Erfolgen bei mehreren kantonalen Parlamentswahlen brachten die Nationalratswahlen für die **GLP** einen herben Dämpfer. Ihre Nationalratsfraktion schrumpfte – teilweise wegen Proporzpech – um mehr als ein Drittel, worüber der geglückte Wiedereinzug in den Ständerat nicht hinwegtrösten konnte. Ihre zuvor gehegten Bundesratsambitionen begruben die Grünliberalen nach dem deutlichen Verpassen ihrer Wahlziele, mit Viktor Rossi konnten sie aber immerhin den Kampf ums Bundeskanzleramt für sich entscheiden. Als neue Fraktionspräsidentin bestimmte die GLP im Dezember Corina Gredig (glp, ZH).

Nach den Wahlen gab die künftige Ausrichtung der Partei Stoff für Spekulationen: Während Parteipräsident Jürg Grossen in Interviews gewisse Avancen nach Rechts zu machen schien, schloss sich die einzige GLP-Ständerätin der Ratsgruppe der Grünen an, der grösste Spender der Partei wiederum regte öffentlich eine Fusion mit der Mitte an.

Für die kleineren Parteien hielt das Jahr 2023 Unterschiedliches bereit. Dies gilt etwa für die **EVP**, die in Basel-Landschaft erstmals überhaupt den Sprung in eine Kantonsregierung schaffte, bei den eidgenössischen Wahlen aber den Nationalratssitz ihrer Parteipräsidentin einbüsste. Das **Mouvement Citoyens Genevois** wiederum verlor seinen Regierungssitz in Genf, konnte aber den Einzug in National- und Ständerat feiern. Nicht mehr im Bundesparlament vertreten sind die **PdA** und **Ensemble à Gauche**.

Erstmals kamen bei den eidgenössischen Wahlen die neuen Transparenzregeln des Bundes für die Politikfinanzierung zur Anwendung. Auswertungen der Daten in den Medien zeigten zwar, dass solche Analysen aus verschiedenen Gründen mit nennenswerten Unschärfen verbunden bleiben. Der Hauptbefund aber, dass FDP und SVP mit deutlichem Abstand vor SP und Mitte sowie Grünen und GLP über die grössten **Wahlkampfbudgets** verfügten, schien unbestritten.²²

Jahresrückblick 2023: Öffentliche Finanzen

Finances publiques

RAPPORT
DATE: 31.12.2023
ANJA HEIDELBERGER

Jahresrückblick 2023: Öffentliche Finanzen

Im Themenbereich «Öffentliche Finanzen» standen im Jahr 2023 **drei Aspekte im Mittelpunkt** des medialen und parlamentarischen Interesses: die Abstimmung über die OECD-Mindestbesteuerung – wie aus Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse 2023 deutlich wird –, die Mehrwertsteuerrevision sowie das Bereinigungsprogramm für das Budget 2024 und die Finanzplanjahre 2025–2027. Verglichen mit anderen Jahren blieb das mediale Interesse an der Finanzpolitik im Berichtsjahr jedoch gering (siehe Abbildung 2).

Im Juni 2023 sprachen sich die Stimmbevölkerung und die Kantone deutlich für die sogenannte **OECD-Mindestbesteuerung** aus. Mit dieser hatte der Bundesrat das OECD/G20-Projekt zur Einführung einer Mindestbesteuerung für bestimmte Unternehmen umgesetzt. Direkt änderte die Reform nichts an der Besteuerung der meisten Unternehmen – betroffen waren nur die grössten Unternehmen in der Schweiz –, sie gab jedoch den Kantonen zusätzliche finanzielle Mittel in die Hand, etwa um die Unternehmenssteuern für alle Unternehmen zu senken.

Bei der **Ehepaar- und Familienbesteuerung** stand 2023 die Forderung nach Einführung der **Individualbesteuerung** im Zentrum. Eine solche verlangten sowohl die Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steuergerechtigkeits-Initiative)» als auch parlamentarische Vorstösse, und auch der Bundesrat arbeitete – im Auftrag des Parlaments – an einer entsprechenden Vorlage. Ende August 2023 präsentierte er nach erfolgter Vernehmlassung, bei der auch gewichtige Stimmen eine Beibehaltung der Ehepaarbesteuerung forderten, seine Eckwerte dazu.

Abgeschlossen wurde 2023 die neuste **Mehrwertsteuerrevision**, mit welcher Bundesrat und Parlament zahlreiche angenommene Motionen umsetzten. Unter anderem wurde auf diesem Wege eine Besteuerung der elektronischen Versandhandelsplattformen geschaffen, der Mehrwertsteuersatz auf Damenhygieneartikel reduziert oder die Ungleichbehandlung von Sport- und Kulturvereinen in der Mehrwertsteuer behoben. Diese Revision fand kaum Eingang in die mediale Berichterstattung.

Medial relativ eng begleitet wurde hingegen das **Sparprogramm für das Budget 2024**, das vom Bundesrat offiziell als «Bereinigungsmassnahmen» betitelt wurde. Bereits im 2022 präsentierte Finanzplan 2024–2026 hatte der Bundesrat angekündigt, dass die Einhaltung der Schuldenbremse aufgrund von vom Parlament beschlossenen Ausgaben bei fehlender Gegenfinanzierung Sparmassnahmen nötig machen werde. Im Frühjahr 2023, nach Bekanntgabe eines Defizits von CHF 4.3 Mrd. für das Jahr 2022, präzisierte die Regierung ihren Vorschlag für Sparmassnahmen: Für das Jahr 2024 sollte insbesondere bei schwach gebundenen Ausgaben, also etwa bei der Armee, der Bildung, der Landwirtschaft oder der internationalen Zusammenarbeit, gespart werden, in den Finanzplanjahren 2025–2027 auch bei einzelnen stark gebundenen Ausgaben, zum Beispiel im AHV-Bereich bei der Witwenrente. Um zukünftig weniger Sparprogramme nötig zu machen, legte die Regierung im Auftrag dreier parlamentarischer Vorstösse einen Entwurf für einen zwingenden Einbezug der Finanzkommissionen bei Vorlagen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen vor. So sollte budgettechnischen Fragen bereits bei Ausarbeitung neuer Ausgabenposten im Parlament mehr Beachtung zukommen.

Die nach Bekanntgabe der bundesrätlichen Sparpläne in den Medien entbrannten Diskussionen über Sinn und Unsinn von Sparmassnahmen wurden zusätzlich dadurch erhitzt, dass der Bundesrat beinahe zur selben Zeit im Nachtrag Ia zum Voranschlag 2023 **Verpflichtungskredite zur Übernahme der CS durch die UBS** in der Höhe von CHF 109 Mrd. beantragte (vgl. Jahresrückblick zu Geld, Währung und Kredit). Während die FinDel die entsprechenden Kredite dringlich guthiess, lehnte sie das Parlament in einer ausserordentlichen Session zur CS-Übernahme ab. Da der Bundesrat nach Zusage der FinDel aber bereits rechtsgültige Verträge eingegangen war, blieb diese Ablehnung lediglich ein symbolischer Akt.²³

Rétrospective annuelle 2023: Politique économique

Politique économique

RAPPORT
DATE: 31.12.2023
LLOYD FLETCHER

Rétrospective annuelle 2023: Politique économique

L'année 2023 a été marquée par des développements significatifs dans la politique économique de la Confédération, reflétant les efforts du Conseil fédéral pour moderniser et adapter les cadres juridiques aux défis contemporains. Ces développements se sont notamment articulés autour de deux axes principaux: la promotion économique pour les années 2024 à 2027 et la réduction du fardeau administratif des entreprises (voir aussi les figures de l'analyse APS ci-joint).

D'abord, le Conseil fédéral a donné son feu vert à un programme de **promotion économique** pour les années 2024 à 2027. Le projet vise à renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME) et des régions du pays. En comparaison à la période 2020-2023, le nouveau plan accorde une attention accrue au tourisme, au développement durable et à la numérisation. Le budget alloué au programme de promotion économique pour les années 2024 à 2027 se monte à CHF 646 millions. Dans le domaine du **tourisme**, le programme met l'accent sur le développement de la promotion des investissements, la durabilité et la transformation numérique du secteur. Un programme de relance pour le tourisme suisse, en réponse aux défis posés par la pandémie de COVID-19, figure parmi les principales priorités pour la période 2024-2027. La **nouvelle politique régionale** (NPR) maintient son soutien aux secteurs clés tels que l'industrie et le tourisme, avec une attention particulière portée au développement durable et à l'économie locale. Le programme prévoit également de soutenir les régions périphériques, en octroyant des contributions non remboursables à des petits projets d'infrastructures.

Ensuite, dans le domaine de la politique structurelle, le Conseil fédéral avait pour objectif de **soulager les entreprises**. Le Parlement s'est ainsi penché sur deux messages visant à réduire le fardeau administratif et à encourager la dématérialisation des procédures. Le premier message concerne la loi fédérale sur l'allégement des coûts de la réglementation pour les entreprises (LACRE). Cette proposition met l'accent sur la dématérialisation des prestations administratives, notamment à travers le guichet virtuel central EasyGov. L'objet a été adopté par le Parlement lors de la session d'automne 2023. Le deuxième message porte sur l'instauration d'un frein à la réglementation. Si l'objectif était de sensibiliser le Parlement et l'administration fédérale au fardeau administratif qui pèse sur les entreprises, l'objet a reçu un accueil très mitigé en chambre. Ni la chambre du peuple, ni celle des cantons n'est entrée en matière. Le Conseil fédéral, lui aussi, n'était pas favorable à cette proposition de frein à la réglementation, mais il «répondait au mandat du Parlement» en soumettant ce texte.

Puis, deux autres messages du Conseil fédéral ont été sous les feux des projecteurs en 2023. Premièrement, le Conseil national est entré en matière sur la **révision totale de la loi sur les douanes** (LD). L'augmentation significative des échanges transfrontaliers, la croissance du commerce en ligne et les récents défis mondiaux, tels que la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine, ont mis en évidence la nécessité d'une adaptation législative. Cette réforme ambitieuse, qui découle du programme de transformation DaziT lancé en 2017, vise à moderniser et à accroître l'efficacité des processus douaniers. Deuxièmement, le Conseil fédéral s'est également attaqué à la politique de la concurrence. Il a approuvé un message concernant la **révision partielle de la loi sur les cartels** (LCart). Si les débats sont prévus en 2024, des voix se sont déjà élevées pour critiquer l'absence de réforme de la Commission de la concurrence (COMCO).

L'**évolution des prix**, et plus particulièrement celle des prix de l'énergie, a aussi marqué l'année 2023. En avril, le Contrôleur des prix a publié une analyse sur l'évolution des marges des raffineries et des stations-service à la suite de la hausse des prix de l'énergie au premier semestre 2022. Le Parlement a également adopté une motion visant à simplifier la réglementation de l'auto-comparaison dans l'ordonnance sur l'indication des prix (OIP). Le Conseil fédéral devrait donc être tenu d'adapter l'ordonnance correspondante de manière à ce que l'auto-comparaison puisse être pratiquée sans limite de temps. En outre, le mois de janvier a été marqué par la volonté du Conseil fédéral de renforcer l'organisation et le fonctionnement de

l'**approvisionnement économique** du pays grâce à une révision partielle de la loi sur l'approvisionnement économique du pays (LVG).

Finalement, dans un rapport publié en février 2023, le Conseil fédéral a conclu qu'il convient de renoncer à l'introduction des «actions de loyauté». Une motion pour une révision du droit des sûretés mobilières a également été tacitement acceptée par le Parlement. Dans le domaine du commerce extérieur, les véhicules privés enregistrés et dédouanés à l'étranger pourront probablement être utilisés à des fins professionnelles dans le cadre d'un emploi en Suisse. Au moins, cette proposition, soutenue par le Conseil des États, a obtenu l'approbation du Conseil national en février 2023. Enfin, le Parlement a adopté une motion visant à prendre des **mesures pour soutenir l'industrie du métal** en Suisse en réaction à la politique énergétique et industrielle de l'Union européenne (UE).²⁴

Rétrospective annuelle 2023: Énergie

Energie

Rétrospective annuelle 2023: Énergie

En 2023, bien que le spectre d'une pénurie d'électricité se soit progressivement dilué, le thème de l'énergie a maintenu sous haute tension la Coupole fédérale. L'analyse APS des journaux confirme cette tendance. Si le nombre d'articles de journaux qui traitaient du thème de l'énergie a été divisé par deux en comparaison à 2022 (3.9 pour cent en 2023; 8.8 pour cent en 2022), il demeure largement supérieur aux moyennes de 2021 (1.9 pour cent), 2020 (1.6 pour cent) et 2019 (1.9 pour cent). En plus des débats sur la **réforme de l'énergie**, pierre angulaire de la politique énergétique, les député.e.s et sénateur.trice.s ont croisé le fer sur de nombreux objets parlementaires. Au programme: accélération des procédures, efficacité énergétique, sécurité d'approvisionnement et mix énergétique. Dans ce champ électrique, les regards ont souvent convergé vers le nouveau ministre de l'Énergie, le conseiller fédéral UDC **Albert Rösti**. S'il a martelé, dès son entrée en fonction, l'importance du développement des énergies renouvelables indigènes, avec comme leitmotiv il faut «électrifier pour décarboner», son action politique a été scrutée autant par son parti politique que par les autres partis politiques.

La loi fédérale relative à un **approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables** se présente comme une boussole pour la politique énergétique suisse d'aujourd'hui et de demain. Dans les faits, les deux chambres se sont accordées sur des objectifs de production d'énergies renouvelables plus ambitieux qu'initialement souhaités par le Conseil fédéral, ont trouvé un compromis sur les débits résiduels et les biotopes, symboles d'une tension entre les objectifs énergétiques et les objectifs de biodiversité et de protection de la nature, ont renforcé l'offensive solaire et ont rejeté la libéralisation du marché de l'électricité mais ouvert la porte à des communautés électriques. En revanche, le lancement de deux référendums, en octobre 2023, a déjà pour objectif de court-circuiter cette réforme de l'énergie.

Pour augmenter la **production d'énergies renouvelables indigènes** et pour sécuriser l'approvisionnement énergétique helvétique, l'accélération et la simplification des procédures pour les installations de production d'énergies renouvelables ont occupé la scène fédérale, mais aussi cantonale. L'Assemblée fédérale a validé la loi urgente sur l'accélération des procédures d'autorisation pour les installations éoliennes. Puis, le Conseil fédéral a présenté un message sur la modification de la loi sur l'énergie (LEne) qui vise l'accélération des procédures de planification et de construction des grandes centrales de production d'énergies renouvelables. Ces discussions se sont embrasées en septembre 2023 avec le Non en Valais pour le décret cantonal concernant la procédure d'autorisation de construire de grandes installations photovoltaïques. L'analyse APS des articles de presse sur la politique suisse note d'ailleurs un pic des articles de journaux sur le thème de l'énergie au mois de septembre 2023, notamment lié au traitement médiatique de cette votation cantonale. Finalement, si l'initiative populaire intitulée «Chaque kilowattheure indigène et renouvelable compte!» abouti, elle permettra à l'ensemble de la population helvétique de se prononcer.

En plus de l'augmentation de la production d'énergie, plusieurs parlementaires n'ont pas hésité à abattre la carte de l'**efficacité énergétique**. Les chambres ont avancé sur

l'identification et l'exploitation des nouveaux potentiels en matière d'efficacité énergétique, l'exemption de contingentement pour les entreprises qui implémentent des mesures d'efficacité énergétique précoces et durables, l'utilisation des grandes quantités de chaleur résiduelle, et le stockage saisonnier des excédents électriques. En parallèle, la presse s'est faite l'écho d'une baisse de la consommation globale d'électricité et de l'énergie en 2022, probablement induite par la hausse des prix de l'énergie et/ou la campagne de sensibilisation du gouvernement. La hausse des prix de l'électricité a d'ailleurs amené de l'eau au moulin des discussions sur l'efficacité énergétique.

Les **infrastructures énergétiques** ont également été au cœur des discussions. Le Conseil national a validé le projet de loi sur l'intégration des infrastructures stratégiques du secteur énergétique dans la Lex Koller et adopté tacitement une motion sur la nécessité de légiférer les risques liés aux entreprises énergétiques d'importance systémique.

Finalement, les **agents énergétiques** ont connu des fortunes diverses. Premièrement, les projets de parcs solaires ont continué de fleurir sur les Alpes suisses et la votation populaire valaisanne a prolongé ce débat. Deuxièmement, le Conseil fédéral a appuyé sur l'accélérateur de l'offensive éolienne, avec notamment la loi urgente sur l'accélération des procédures d'autorisation pour les installations éoliennes. Troisièmement, les appels d'offre pour la réserve hydroélectricité ont permis de constituer une réserve de 400 GWh pour l'hiver 2023/2024. Les investissements pour les agrandissements et la rénovation des installations hydroélectriques ont été également débattus avec succès au Parlement. Quatrièmement, le PLR et l'UDC ont ressorti, sans succès, l'énergie nucléaire des cartons de la politique Suisse. Les questions de la prolongation de l'exploitation ou de la construction de nouvelles centrales nucléaires n'ont pas trouvé grâce aux yeux de l'Assemblée fédérale. Cinquièmement, l'ordonnance sur la réserve de gaz a été appliquée, avec notamment les centrales à gaz de réserve, et des discussions sur sa prorogation ont été entamées. Sixièmement, le Conseil fédéral a publié un rapport sur le futur de l'hydrogène en Suisse et une motion pour le développement d'une stratégie nationale de production l'hydrogène a été adoptée par l'Assemblée fédérale.²⁵

1) APS-Analyse 2023 der Parlamentsgeschäfte und Zeitungen; Heidelberger und Bühlmann 2023; Technischer Anhang APS-Jahresrückblick 2023

2) Analyse APS des objets parlementaires et des journaux 2023; Annexe technique de la rétrospective annuelle APS 2023; Heidelberger und Bühlmann 2023

3) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Sozialversicherungen

4) APS-Zeitungs- und Inserateanalyse vom 12.10.23; APS-Zeitungsanalyse 2023 – Umweltschutz

5) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Bildung und Forschung

6) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Verbände

7) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Institutionen und Volksrechte

8) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Soziale Gruppen

9) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Förderativer Aufbau

10) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Raumplanung und Wohnungswesen

11) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Geld, Währung und Kredit

12) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Kultur, Sprache, Religion

13) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Rechtsordnung

14) Analyse APS des journaux 2023 – Agriculture

15) Analyse APS des journaux 2023 – Problèmes politiques fondamentaux

16) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Verkehr und Kommunikation

17) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Bevölkerung und Arbeit

18) Analyse APS des journaux 2023 – Armée

19) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

20) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Aussenpolitik

21) Analyse APS des journaux 2023 – Médias

22) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Parteien

23) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Öffentliche Finanzen

24) Analyse APS des journaux 2023 – Politique économique

25) Analyse APS des journaux 2023 – Energie